



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 670

PROJETO DE LEI Nº 12.582

PROCESSO Nº 80.913

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (LUIZ FERNANDO MACHADO)**, o presente projeto de lei autoriza operação de crédito com Desenvolve SP - Agência de Fomento do Estado de São Paulo, para elaboração do Plano de Mobilidade urbana de Jundiaí; e autoriza correlata caução e crédito orçamentário (R\$ 2.600.089,20).

A propositura encontra sua justificativa às fls. ; vem instruída com a planilha de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro de fls. ; parecer da Diretoria Financeira de fls. (Parecer 0034/2018).

A Diretoria Financeira, órgão técnico que detém a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, informa, em síntese, que: **1)** o Município vinculará como garantia para liquidação total da dívida das operações de crédito, os recursos provenientes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços – art. 158, IV da CF e do Fundo de Participação dos Municípios – art. 159, I, alínea b, da CF, cumulativamente ou apenas um destes; **2)** o Quadro de Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro aponta para as despesas com a presente ação nos exercícios financeiros de 2019 a 2021, bem como a dotação onerada, extraída da Lei



Orçamentária Anual – Lei 8.898/2017, p. 191; **3)** quanto à previsão de déficit do Resultado Primário para o atual e os próximos exercícios, este é decorrente das previsões do quadro recessivo da economia nacional no corrente ano. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pela Diretora Financeira e pelo Assessor de Serviços Técnicos da Casa, pessoas eminentemente técnicas do órgão, cuja fundamentação se respalda esta Consultoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, nossa manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

É o relatório.

PARECER:

Inicialmente anotamos que o projeto visa obter autorização para contratação de operação de crédito, ou seja, financiamento junto à Desenvolve SP Agência de Fomento do Estado de São Paulo, até o montante de R\$ 2.600.089,20, para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Jundiaí, contemplando os serviços e infraestruturas que relaciona, seguindo diretrizes emanadas pelo Ministério das Cidades.

Posto isso, a proposta em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, I), e quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo (art. 46, inciso IV e VI, c.c. o art. 72, incisos III e XII), sendo os dispositivos destacados da Lei Orgânica de Jundiaí. Da leitura da propositura, em especial, sua justificativa, se nota a indicação da finalidade a que se destina o projeto,



visando obedecer ao mandamento do artigo 167, III e incisos da Constituição da República¹, que é de buscar autorização legislativa para celebração de contratação de financiamento entre o Município de Jundiaí e à Desenvolve SP, destinada à elaboração do Plano de Mobilidade urbana de Jundiaí, no âmbito da Linha VIA SP. Para garantir o principal e encargos da operação de crédito², o Executivo vinculará como garantia para liquidação total da dívida das operações de crédito, os recursos provenientes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços – art. 158, IV da CF e do Fundo de Participação dos Municípios – art. 159, I, alínea b, da CF, cumulativamente ou apenas um destes, conforme previsão no art. 2º.

Quanto ao aspecto material, o projeto supra encontra-se, salvo melhor juízo, de acordo com os parâmetros constitucional e legal, notadamente o art. 167, V, da CF³ e incisos II e III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº 4.320/64⁴.

A contratação de operação de crédito deve obedecer, outrossim, aos artigos 32 e 33, da LRF. Di-los:

¹ Diz o referido artigo: Artigo 167 - “São vedados: (...); III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, **ressalvadas as autorizações mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;** (...)”

² Operação de crédito – Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outros derivativos financeiros, além da assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas pelo Município.

³Art. 167. São vedados: (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (...)

⁴Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.



Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no [inciso III do art. 167 da Constituição](#);

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.



§ 6º O prazo de validade da verificação dos limites e das condições de que trata este artigo e da análise realizada para a concessão de garantia pela União será de, no mínimo, 90 (noventa) dias e, no máximo, 270 (duzentos e setenta) dias, a critério do Ministério da Fazenda. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 159, de 2017\)](#)

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no [inciso III do art. 167 da Constituição](#), consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

Nesse passo, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 32, § 1º, inc. I, da Lei Complementar nº 101/200) é condição da contratação de operação de crédito a existência de prévia e expressa autorização legislativa, o que se faz por meio da presente propositura

Ademais, faz-se necessário por força do supracitado ordenamento jurídico a inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação.

Pelo projeto, é o Poder Executivo autorizado a celebrar operação de crédito com a Desenvolve SP Agência de Fomento do Estado de São Paulo, até o montante de R\$ 2.600.089,20, para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, cujas condições encontram-se



previstas no artigo 2º da proposição de lei, observada a legislação vigente, em especial às disposições da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

De acordo com o projeto, o Município fica autorizado a oferecer a vinculação em garantia das operações de crédito, por todo o tempo de vigência dos contratos de financiamento e até a liquidação total da dívida, sob a forma de reserva de meio de pagamento, das receitas de transferências oriundas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS (artigo 158 inciso IV da CF) e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM (artigo 159, inciso I, alínea b da CF), cumulativamente ou apenas um destes, em montante necessário e suficiente para a amortização das parcelas do principal e o pagamento dos acessórios da dívida.

Assim, as receitas de transferências sobre as quais se autoriza a vinculação em garantia, em caso de sua extinção, serão substituídas pelas receitas que vierem a ser estabelecidas constitucionalmente, independentemente de nova autorização.

Conforme consta na propositura – art. 3º -, o Município fica autorizado a constituir a Desenvolve SP Agência de Fomento do Estado de São Paulo como sua mandatária, com poderes irrevogáveis e irretratáveis, para receber os recursos vinculados.

Os orçamentos municipais consignarão, obrigatoriamente, as dotações necessárias às amortizações e aos pagamentos dos encargos anuais, relativos aos contratos de financiamento a que se refere o artigo 1º da propositura de lei (cfe. projetado artigo 5º).



Desta forma, a matéria é de natureza legislativa, e o aval da Câmara é indispensável (art. 13, III e XIV, da Carta de Jundiaí). Reitere-se que, conforme os projetados arts. 4º e 5º, o Executivo consignará nos orçamentos anuais os recursos necessários ao atendimento da contrapartida financeira do Município no projeto e das despesas relativas à amortização do principal, juros e demais encargos decorrentes da operação de crédito.

Uma vez que se busca autorização para contratação de financiamento, que será consignado como receita no orçamento via créditos especiais (art. 6º), o intento somente pode se consubstanciar através de lei e aberto via decreto do Executivo, motivo pelo qual o aval da Câmara é indispensável (art. 42 da Lei federal 4.320/64, c/c o art. 13, III, da Carta de Jundiaí).

Sobre os créditos especiais ensina o E. TCE/SP (O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos - Fevereiro 2012, página 15)

“No cotidiano, no dia a dia da Administração, a LOA é a peça mais importante para que se concretizem as políticas públicas. Nunca é demais lembrar que, na área governamental, não se gasta um centavo sem a correspondente autorização orçamentária (art. 167, I e II da CF).



No curso de sua execução, a lei orçamentária pode ser alterada mediante os créditos adicionais, que assim se decompõem:

- Suplementares, destinados a reforçar dotação antes prevista;
- **Especiais, destinados a criar dotação não antevista na lei de orçamento;**
- Extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas. (...)"

Na mesma cartilha há menção (página 17) das recomendações do E. TCE/SP sobre o tema:

“(...) Na análise dos instrumentos orçamentários, tem feito esta Corte recomendações como as que seguem:

I. O Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) devem estabelecer, por programa de governo, custos estimados e metas físicas.

II. Os programas governamentais devem ser melhor previstos, evitando-se elevada modificação do orçamento, quer mediante créditos adicionais ou por meio de transposições, transferências e remanejamentos.

III. Salutar que seja moderada, próxima à inflação do ano seguinte, a margem orçamentária para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da CF).



IV. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estar municiada dos Anexos de metas e riscos fiscais (art. 4º, § 1º a 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal).

V. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve evidenciar critérios objetivos para limitação de empenho, caso haja queda na receita estimada (art. 4º, I, “b” da LRF).

VI. A Lei de Diretrizes Orçamentárias precisa enunciar objetivas condições para subvencionar entidades do terceiro setor (art. 4º, I, “f” da LRF).

VII. A Lei Orçamentária Anual deve abranger todas as entidades públicas do Município, atendendo ao princípio orçamentário da unidade (art. 165, § 5º, I da CF).

VIII. Oriundos da participação popular (art. 48, LRF), as obras e outros projetos devem se individualizar na Lei Orçamentária Anual, em específicas categorias programáticas.

IX. A transposição, transferência e remanejamento devem estar precedidos de lei específica (art. 167, VI da CF).

X. A Lei Orçamentária Anual precisa detalhar-se até o nível do elemento de despesa (art. 15 da Lei nº. 4.320, de 1964 (...))”

O presente projeto autoriza que o Prefeito Municipal realize operação de crédito e promova as alterações no orçamento para fazer constar a previsão do gasto, objeto do presente projeto,



devendo obedecer as orientações legais, de ordinário, e da Corte de Contas, em especial.

Outrossim, cabe apontar que em observância à legislação de regência (LRF, Lei 4320/64), deve-se atentar que: **(I)** não se trata de operação de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada, e **(II)** a operação de crédito respeita os limites de endividamento do Município.

O presente financiamento, repita-se, concede como garantia do principal, encargos e acessórios dos financiamentos ou operações de crédito, as receitas mencionadas nos artigos 158 e 159, inciso I, alínea *b*, e parágrafo 3º, ambos da CF, referentes à cota-parte do ICMS e FPM (ou receitas que vierem a substituí-las).

Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário, cujas informações e elementos insertos na proposta deverão ser sopesados pelos nobres Edis, pelo mérito, observando os princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF) na condição de ***“juízes do interesse público”***.

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do disposto no inc. I do art. 139 do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva da Comissão de Finanças e Orçamento.



caput, L.O.M.)⁵.

QUORUM: maioria simples (art. 44,

S.m.e.

Jundiaí, 3 de julho de 2018.

Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico

Fábio Nadal Pedro
Procurador-Geral

⁵ Observamos que a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, nos termos da LRF (cfe. “LRF – Guia de orientação para os Municípios” do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão e BNDES, página 23).