



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1.027

PROJETO DE LEI Nº 12.936

PROCESSO Nº 83.415

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (LUIZ FERNANDO MACHADO)**, o presente projeto de lei autoriza operação de crédito com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para implantação de projeto de segurança pública; e autoriza créditos orçamentários correlatos (R\$ 28.025.600,00).

A propositura encontra sua justificativa às fls. 06/07, e vem instruída: 1) com a planilha de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 08); e 2) parecer da Diretoria Financeira da Casa (fls. 09).

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) busca-se autorização para celebração de operação de crédito entre o Município e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, objetivando a implantação do “Projeto Município Seguro” no âmbito do projeto de Modernização e Reestruturação da Área de Segurança Pública do Município de Jundiaí; 2) o financiamento será amortizado em 240 meses, para o subcrédito A, de R\$ 16.798.700,00, e em 84 meses para o subcrédito B, de R\$ 11.226.900,00, totalizando de R\$ 28.025.600,00; 3) o demonstrativo de Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 08), aponta que as despesas com a presente ação serão de R\$ 389.244,00 em 2019, R\$ 2.262.238,00 em 2020, R\$ 5.184.295,00 em 2021 e R\$ 4.785.763,00 em 2022; 4) quanto à previsão do déficit do Resultado Primário para o atual e próximos exercícios, este decorre do cenário econômico recessivo para 2019; e 5), sob o ponto de vista orçamentário e financeiro, o projeto segue apto à tramitação. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pela Diretora Financeira, pessoa eminentemente técnica 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 ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, até o valor de R\$ 28.025.600,00, para as finalidades elencadas no art. 1º. Neste aspecto, a proposta em exame reúne a condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, I), e quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo (art. 46, IV, c/c o art. 72, III e IV), sendo os dispositivos destacados da Lei Orgânica de Jundiaí.

Da leitura da propositura, em especial, sua justificativa, se nota que a propositura tem por finalidade atender, entre outros aspectos, as escolas públicas do Município, além da intensificação da fiscalização em bares e outros estabelecimentos comerciais, a evitar ocorrências de porte e tráfico de entorpecentes, bem como consumo de álcool no interior e entorno das escolas, além de outras formas de criminalidade e violência. Sobre as condições do financiamento, o Município se limitará à valor menor do que foi imposto na Resolução Senatorial nº 43, de 2001.

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 CF e incisos II e III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº 4.320/643.

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

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, cuja previsão consta do art. 3º, incluindo na Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual os recursos necessários, conforme art. 4º.

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. 3º e 4º, 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 operação de crédito, que será consignado como receita no orçamento via créditos adicionais especiais (arts. 3º e 4º), 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, 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, (II) a operação de crédito respeita os limites de endividamento do Município e (III) o Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal cópia do contrato de financiamento e outros ajustes no prazo de 20 dias contados de sua assinatura.



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.

L.O.M.).

QUORUM: maioria simples (art. 44, “caput”,

S.m.e.

Jundiaí, 19 de junho de 2019.

Fábio Nadal Pedro
Procurador Jurídico

Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico

Pablo R. P. Gama
Estagiário de Direito

Brígida F. G. Riccetto
Estagiária de Direito