



PARECER PRÉVIO Nº 758/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Governo Municipal, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito, com garantia da União, junto ao Banco do Brasil e/ou Caixa Econômica Federal, até o valor de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), destinada à reconstrução do Município após catástrofe climática.

Após apregoamento pela Mesa (0774618), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

A referida manifestação se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

No âmbito da sua autonomia político-administrativa (art. 18, *caput*, da CF), ao ente local compete a gestão financeira e orçamentária dos recursos públicos municipais (art. 30, inc. III, da CF). Por sua vez, a Lei Orgânica do Município, em seu artigo 56, inciso II, prevê expressamente as operações de crédito dentre as competências do ente municipal em matéria orçamentária. Nesse passo, ao dispor sobre operação de crédito público realizada pelo Município, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I, da CF).

Inexistente também vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, que detém competência exclusiva para, com autorização legal, contrair empréstimos (art. 94, inc. X, da LOM).

De acordo com a doutrina, o crédito público consiste em *“empréstimos captados no mercado financeiro interno ou externo, através de contratos assinados com os bancos e*

instituições financeiras ou do oferecimento de títulos ao público em geral”[1]. Adotando um conceito mais alargado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [Lei Complementar n. 101/00] define operação de crédito como “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros” (art. 29, inc. III, da LRF).

Para a assunção de operação de crédito, antes de tudo, é exigida a autorização legislativa (art. 48, inc. II, da CF; art. 32, §1º, inc. I, da LRF; art. 56, inc. II, da LOM), seja em lei específica ou no próprio texto da lei orçamentária (art. 165, §8º, da CF; art. 116, §5º, inc. II, da LOM), requisito este que se pretende atender através da presente proposição.

Após a autorização legislativa, o ente municipal deverá submeter a operação de crédito ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, que, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, verificará o cumprimento dos seguintes requisitos: (i) parecer fundamentado de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação (art. 32, §1º, da LRF); (ii) inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação (art. 32, §1º, inc. II, da LRF); (iii) observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal (art. 52, inc. VII, da CF; art. 32, §1º, inc. III, da LRF); (iv) não realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (art. 167, inc. III, da CF c/c art. 32, §1º, inc. V, da LRF).

Por fim, em se tratando de operação de crédito externo e obtendo manifestação favorável da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a contratação será submetida à autorização específica do Senado Federal (art. 52, inc. V, da CF; art. 32, §1º, inc. IV, da LRF). Pois bem.

Muito embora a autorização legislativa – fase atual – seja apenas a primeira etapa da operação de crédito público, nada impede, como sempre ressaltamos, que o Poder Legislativo, no exercício da sua discricionariedade política, exija, desde já, a demonstração de alguns dos requisitos que somente seriam apresentados na etapa posterior, junto à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com o objetivo de melhor avaliar o atingimento do interesse coletivo e o incremento do endividamento público municipal.

Ocorre que, no caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, ainda que em parte do território nacional, o artigo 65, § 1º, inciso I, alínea *a*), do texto legal excepciona o cumprimento das condições previstas para a contratação de operações de crédito:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

[...]

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

a) contratação e aditamento de operações de crédito;

[...]

E, na espécie, o Decreto legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024[2], aprovado pelo Congresso Nacional, reconheceu, para os fins do disposto no artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública em parte do território nacional, para atendimento às consequências derivadas de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul. Logo, nesse particular, não remanesce propósito em exigir a demonstração dos requisitos apenas em âmbito legislativo.

De outra banda, parece-nos que o artigo 5º do projeto desatende às normas de Direito Financeiro aplicáveis à espécie. Isso porque o dispositivo autoriza, genericamente e sem limitação[3], o Poder Executivo a proceder à abertura de créditos adicionais, em desrespeito ao princípio da legalidade orçamentária (arts. 165 e 166 da CF) e ao princípio da especificação (art. 5º, §4º, da LRF e art. 5º da Lei n. 4.320/64), contrariando também o artigo 7º, inciso I, da Lei n. 4.320/64 e o artigo 167, inciso VII, da CF.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que a matéria está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 82, §1º, inciso V, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea *a*), do Regimento Interno da CMPA.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica parcial.

É o parecer.

[1] TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 217.

[2] Decreto legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024. Disponível em: <<https://sintse.tse.jus.br/documentos/2024/Mai/8/diario-oficial-da-uniao-secao-1-edicao-extra/decreto-legislativo-no-36-de-7-de-maio-de-2024-reconhece-para-os-fins-do-disposto-no-art-65-da-lei>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

[3] Sobre a necessidade de limitar a autorização para a abertura de créditos, a doutrina leciona: “*Vê-se, portanto, que, para facilitar a gestão governamental, é permitido que a autorização para a abertura de créditos suplementares seja dada na própria lei orçamentária, devendo, entretanto, ser fixado o limite em valores absolutos ou em percentuais e observado o princípio da proibição do estorno de verbas*”. (FURTADO, José Ribamar Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 26/08/2024, às 14:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0779008** e o código CRC **E0447A24**.