



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 38/2019

Projeto de lei do Poder Executivo que “autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito para aquisição de viaturas para a Guarda Civil Municipal de Laranjal Paulista”. Lei Complementar. Inconstitucionalidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei nº 25/2019, do Poder Executivo, que “autoriza o poder Executivo a contratar operação de crédito para aquisição de viaturas para a Guarda Civil Municipal de Laranjal Paulista”.

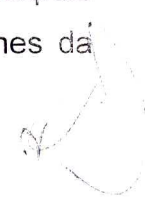
É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Do interesse local

Os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, devendo respeitar o princípio da simetria constitucional.

O princípio da simetria constitucional refere-se ao dever dos Estados e Municípios respeitarem em suas Constituições e Leis Orgânicas, respectivamente, os ditames da Constituição Federal que forem de repetição obrigatória.





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Como se vê, o projeto de lei em questão que autoriza o poder Executivo a contratar operação de crédito para aquisição de viaturas para a Guarda Civil Municipal de Laranjal Paulista é de interesse local, assim segue o preceito constitucional vigente.

Da iniciativa legislativa

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos. A iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, tais como as disposições sobre a organização administrativa do Poder Executivo.

Assim sendo, a matéria tratada no Projeto de Lei em análise de iniciativa privativa do Poder Executivo está correta.

Da Lei Complementar

O artigo 167, III da CF assim dispõe:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

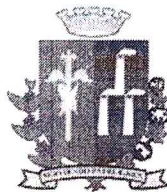
(...)

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

Tendo em vista a necessidade de aplicação do princípio constitucional da simetria no processo legislativo, **pode-se afirmar que NÃO está correta a espécie normativa, em razão da matéria tratada.**

Em assim sendo, não é possível dar continuidade ao trâmite do Projeto de Lei em análise, uma vez que aos Projetos de Leis Complementares é dado trâmite e quórum diferenciado em razão da matéria dele constante.

O trâmite de Projeto de Lei ordinária, pode-se dizer que é mais "simplificado" posto que o quórum é menor, e é submetido a uma única votação.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

No aspecto material, em relação às leis ordinárias, o campo material por elas ocupado é residual, enquanto que as hipóteses que serão regulamentadas por lei complementar foram predeterminadas pelas constituições federal e estadual.

No âmbito municipal, o processo legislativo das leis complementares exige o quórum da maioria absoluta dos membros da Câmara de Vereadores – artigo 39-A da Lei Orgânica Municipal, e o Presidente da Câmara terá voto nos termos do artigo 25 do Regimento Interno da Câmara de Laranjal Paulista.

Destarte, ante as informações acima contidas, que prejudicam o trâmite do Projeto de Lei em comento, deixa esta Procuradoria Legislativa de analisar demais aspectos do Projeto, tais como a constitucionalidade, a técnica legislativa, por acreditar que a correção formal se impõe. No entanto, apresenta-se Parecer do IBAM anexo sobre o referido projeto de lei.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas em todas as considerações citadas acima, opinamos que o Projeto de Lei nº 25/2019 do Poder Executivo, para que não seja rejeitado de plano por esse E. Comissão necessita ser retirado pelo Autor e proposto através de Projeto de Lei Complementar.

É o parecer. S.M.J.

Laranjal Paulista, 25 de junho de 2019.

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

PARECER

Nº 1771/2019¹

- FM – Finanças Municipais. PL do Executivo que autoriza operação de crédito com juros diferenciados, podendo o município oferecer garantias, na forma do art. 2º, parágrafo único do PL.

CONSULTA:

A Câmara indaga a respeito da legalidade de PL do Executivo que autoriza a contratação de operação de crédito para aquisição de viaturas, com juros diferenciados (art. 2º caput do PL), podendo o município oferecer garantias, na forma do art. 2º parágrafo único do PL.

RESPOSTA:

As operações de crédito submetem-se às regras da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal e limitam-se ao disposto no art. 167, III, da CF e ao disposto no art. 32, § 3º, da LRF.

De acordo com a Constituição Federal:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

¹PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)



III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Os casos em que são permitidas garantias tributárias a financiamentos encontram-se explicitadas no Texto Constitucional. O oferecimento de receitas tributárias como garantia a financiamentos é permitido constitucionalmente, nos termos do art. 167, IV. Recursos do FPM encontram-se incluídos na regra constitucional citada. Confira:

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º

deste artigo;

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta."

Estabelece a LRF, Lei Complementar nº 101/00:

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

O art. 35 da LRF proíbe operações de crédito entre os entes da Federação, sob qualquer forma, incluído o refinanciamento ou a postergação de dívida anteriormente assumida. Outra proibição refere-se a

operações de crédito entre instituição financeira estatal e o respectivo ente controlador.

Desta forma, admite-se operações de crédito entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, desde que não sejam destinadas a financiar despesas correntes, nem ao refinanciamento de dívidas, exceto as contraídas com a própria instituição concedente. O art. 37 da LRF veda outros procedimentos.

Registramos que o Decreto-lei n.º 201/67 define como crime de responsabilidade o ato de contrair empréstimo sem autorização da Câmara ou em desacordo com a lei (art. 12, VIII). A Lei n.º 8.429/92 considera ato de improbidade administrativa "realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares (art. 10, VI)".

Neste sentido, o Ministério Público Federal entende que: "o procedimento licitatório é indispensável para a realização de empréstimo bancário por Município, consoante interpretação da Lei n.º 8.666/91 e da Lei Complementar n.º 101/00. (Na ação originária: 2002/0013865-8, STJ)".

E, este entendimento foi adotado pelo STJ no Recurso Especial n 410.414/SP:

"ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA. DESCUMPRIMENTO. IMPROBIDADE.

1. O acórdão manteve a condenação de Prefeito Municipal por improbidade administrativa, por entender necessário procedimento licitatório, bem como autorização legislativa específica para a contratação de empréstimos bancários por antecipação de receita.

2. Embora seja dispensável, na hipótese, o procedimento licitatório para a realização de operação bancária, já que realizada

antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, subiste o acórdão ao reconhecer a irregularidade das operações de empréstimo sem autorização do Legislativo Municipal.

3. A lei do orçamento anual (ato-regra) pode autorizar, genericamente, as operações de crédito por antecipação de receita (art. 165, 8º), o que não afasta a necessidade de aprovação, em cada caso, por ato legislativo de inferior hierarquia (ato-condição).

4. Assim, para as operações de crédito por antecipação de receita não basta a autorização genérica contida na lei orçamentária, sendo indispensável autorização específica em cada operação. A inobservância de tal formalidade, ainda que não implique em enriquecimento ilícito do recorrente ou prejuízo para o erário municipal, caracteriza ato de improbidade, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.429/92, à mingua de observância dos preceitos genéricos que informam a administração pública, inclusive a rigorosa observância do princípio da legalidade."

Destacamos trecho do inteiro teor:

"O empréstimo de dinheiro, efetivado por instituição financeira, se caracteriza como mútuo feneratício (art. 1.262, CC), subordinado à Lei n.º 4.595/64 que afasta o teto imposto pelo Decreto n.º 22.626 de 07.04.33 ao limite do art. 192, parágrafo 32, da Constituição Federal (ADIN 4 - DF, rel. Min. Sydney Sanches). Não se pode, pois, negar que, mediante o empréstimo de dinheiro, a instituição financeira propiciou ao Município a utilidade de determinada importância, que haveria de ser devolvida com os acréscimos legais. Enquadra-se, pois, na previsão de "serviço" prevista pela Lei n.º 8.666/93" (Voto do Min Laerte Sampaio citado no inteiro teor do Resp. 410.414/SP.)."

No âmbito do TCE SP, citamos:

"Voto: Assim, como a operação não importou em

endividamento municipal, nos termos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 29, inc. III, e art. 38), resta afastada a hipótese de que o ajuste configuraria uma operação de crédito, sobretudo uma Antecipação de Receita Orçamentária - ARO. O objeto não se enquadra na hipótese prevista no art. 25, caput, da Lei federal nº 8.666/93, razão pela qual a realização de prévio procedimento licitatório era compulsória, sobretudo porque existiam outras instituições financeiras aptas a oferecer os mesmos serviços, tais como a Caixa Econômica Federal e o Banco Itaú, conforme demonstrado às fls. 38/40 e 109. Ainda que não houvesse agências de outras instituições financeiras no Município de (...), essa condição não era imprescindível para a contratação em comento, não existindo nenhuma causa impeditiva para a deflagração de um certame. Desta forma, a ausência da obrigatória licitação impossibilitou o Município de (...) a celebração de um contrato mais vantajoso para Administração, fruto da competição entre todas as possíveis interessadas aptas a executar o objeto pretendido, afrontando princípios basilares da Administração Pública, tais como os da publicidade, igualdade e economicidade, suficientes para macular a totalidade da matéria ante de todo o exposto, voto pela irregularidade da inexigibilidade de licitação e da contratação, bem como pela ilegalidade dos atos ordenadores das despesas decorrentes. (...) (TCE/SP. TC-000028/017/13 Sala das Sessões, 23 de fevereiro de 2016)."

A princípio, portanto, questionável eventual ausência de procedimento licitatório, o qual, se for o caso, deverá restar devidamente justificado.

No mais, o Ministério da Fazenda deverá ser consultado pela Caixa Econômica Federal, após a autorização do Poder Legislativo Municipal. A União tem estabelecido restrições à concessão empréstimos solicitados por estados e municípios, tal como consta da Portaria nº 09/17, da Secretaria do Tesouro Nacional; ao agente financeiro, no caso a Caixa

Econômica Federal, cabe verificar o cumprimento das exigências. A verificação de limites e condições deverá ser realizada, tal como prevê os artigos 6º e 7º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

Em suma, feitas as devidas considerações, há necessidade de, durante o processo legislativo, ser examinada a matéria sob todos os prismas, inclusive o da capacidade de pagamento do Município.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 18 de junho de 2019.