

P A R E C E R

Nº 2804/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que autoriza o Poder Executivo Municipal a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que autoriza o Poder Executivo Municipal a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que os municípios podem contratar operações de crédito com instituições financeiras nacionais ou internacionais, cabendo ao Ministério da Fazenda, previamente à contratação, atender ao Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL), nos termos do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e das Resoluções do Senado Federal 40/2001 e 43/2001.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realiza a análise do PVL e emite um parecer de deferimento, caso o ente se enquadre nos limites e condições legais cuja análise é de sua competência. Essa tramitação é registrada no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM), disponível em <https://sadipem.tesouro.gov.br>.

O processo de contratação de uma operação pode tramitar em outros entes públicos que, inclusive, podem não conceder a autorização ou até encaminhar o pedido de volta à STN para análise adicional.

Se a operação for aprovada em todas as instâncias, o solicitante tem a prerrogativa de desistir da operação.

Ensina Hely Lopes Meirelles:

"Os empréstimos internos e externos são operações financeiras de que se podem valer os Municípios para prover o custo de obras e serviços de grande vulto para os quais sua receita ordinária se evidencie insuficiente. Tais empréstimos, embora sejam rendas locais, desde que recebidos pela Municipalidade, passam a compor sua receita corrente ou, o que é mais comum, de capital, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei 4.320/1964.

Os empréstimos internos e externos a serem tomados pelo Município devem vir precedidos de autorização legal da Câmara, por se tratar de encargos extraordinários da administração financeira. Esses empréstimos ficam também sujeitos ao controle do Senado Federal, pois que os externos dependem de sua prévia autorização, e ambos só poderão ser contraídos dentro dos limites globais de endividamento do Município e nas condições estabelecidas e aprovadas pelo Senado Federal (CF, art. 51, V-VII)". (*In Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 14ª ed., 2006, p. 259).

A contratação de operações de crédito pelo Município depende não só de prévia e expressa autorização legislativa, mas de aprovação do Ministério da Economia, que realiza análise da capacidade de endividamento do ente com base na Portaria STN 373/2020. De outro lado, a instituição financeira que contratar a operação com o Município deve verificar se estão sendo atendidas as condições e limites legalmente estabelecidos, vez que as operações realizadas com infração ao disposto

legislação aplicável serão consideradas nulas. 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.

Permite-se, contudo, 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, equiparando-os a operações de crédito, nenhum deles aplicável ao caso presente.

Diz a Constituição Federal:

"Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

(...)

III - concessão de garantias pelas entidades públicas".

Com base nessa permissão, assim estabeleceu 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".

Contragarantia, convém explicitar, é o direito, conferido ao credor, para sacar ou receber os valores das garantias oferecidas, se ocorrer inadimplência. Já o art. 32 da LRF explicita que o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, como assinalado anteriormente.

O Município pode contratar operações de crédito, nos termos propostos, oferecendo receitas tributárias como garantia e contragarantia.

A autorização ou não do Legislativo é de suma importância, porque ao corpo de vereadores cabe apreciar o mérito dos investimentos a serem feitos em face das do atendimento às necessidades e ao desenvolvimento do Município.

No caso presente, destina-se a operação de crédito à obtenção de recursos para o financiamento e infraestrutura de programa de saneamento com garantia proveniente dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.

Mais especificamente acerca da possibilidade de vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios em garantia de empréstimos firmados por Municípios:

"REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. ARTIGOS 159 E 167, IV, DA CF. GARANTIA EM OPERAÇÃO DE EMPRÉSTIMO. POSSIBILIDADE. 1. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é um instrumento de transferência obrigatória de arrecadação da União aos Municípios, a ser implementado de acordo com o que preconiza o artigo 159 da CF. 2. Esse produto

da arrecadação dos impostos foi expressamente excluído da regra geral da não vinculação prevista no artigo 167, inciso IV, da CF ("ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159"), razão pela qual inexistente óbice à sua utilização como garantia em operações de empréstimos."(TRF-4 - REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL: 50009967320204047206 SC 5000996-73.2020.4.04.7206, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 13/04/2021, TERCEIRA TURMA).

Feitas estas considerações, desde que a propositura em tela esteja acompanhada dos documentos exigidos nos arts. 16 e 17 da LRF, não vislumbramos, a princípio, óbices no seu regular prosseguimento, cabendo, como dito, aos senhores vereadores analisar o mérito à luz do interesse público envolvido e a realidade local.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 26 de setembro de 2023.