CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
O futuro da cidade passa por aqui.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº: 189/2023

Autor: Executivo Municipal.

Relator: Vereador Luiz Carlos Suíca.

Ementa: Autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito com instituições financeiras selecionadas em processo de chamada pública específico, com ou sem garantia da União, para execução de despesas de capital, e dá outras providências.

Relatório:

Trata-se de voto em separado, nos termos do Art. 68 do Regimento Interno desta Casa, acerca da Constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição em epígrafe.

A proposição ora relatada, de autoria do Poder Executivo Municipal trata sobre a autorização para este contratar operações de crédito com instituições financeiras selecionadas em processo de chamada pública específico, com ou sem garantia da União, para execução de despesas de capital, e dá outras providências.

Segundo narra o autor em sua justificativa a proposição tem como objetivo captação de recursos destinados ao financiamento da execução de obras e ações nas áreas de infraestrutura e equipamentos urbanos, equipamentos esportivos e culturais, mobilidade, além de outras despesas de capital, como iniciativa estratégica da melhoria da qualidade de vida da população de Salvador.

Indica também que busca equacionar o déficit de infraestrutura atualmente existente, além da melhoria da mobilidade urbana e da qualidade de vida dos munícipes, impõem imediatidade, porém, o montante dos recursos necessários se apresenta superior à disponibilidade orçamentária do Município, razão da indispensável contratação da operação de crédito.

A proposição foi analisada pelo Setor de Análise e Pesquisa da Câmara Municipal de Salvador, conforme dispõe Art. 68, § 10° do Regimento Interno, a qual informou que está 172, da Resolução nº 910/91 - Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador,1 bem como no inciso II do art. 44 e art. 46 da Lei Orgânica do Município2 e, em especial, o quanto previsto na alínea "u"do inciso I do art. 21, da mencionada legislação.

Ademais, indicou que a referida proposição em análise seguirá em regime de urgência no Processo Legislativo Municipal, uma vez que houve menção na Mensagem enviada a esta Casa Legislativa, nos termos do art. 47 da LOM, definindo o prazo de 75 (setenta e cinco dias) para sua conclusão.

Após a informações dadas pela Coordenação das Comissões foi designado pelo Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final relator ao Projeto de Lei 149/2023, nos termos do Art.72, inc V do Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador.

É o relatório, passo a opinar.

Análise:

A proposição em comento apresentada pelo Executivo Municipal dispõe sobre a autorização do Poder Executivo a contratar operações de crédito com instituições financeiras selecionadas em processo de chamada pública específico, com ou sem garantia da União, para execução de despesas de capital, e dá outras providências.

O projeto possui ao total 07 (sete) artigos normativos.

A proposição trata de tema de relevante interesse social, especialmente no que tange à a possibilidade de abertura de crédito junto a instituições financeiras em regime de chamada pública específica, a qual demanda maior atenção e explanação, sob pena de ser descaracterizado seu objetivo central.

DA DISPOSIÇÕES CONTIDAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A contratação de Operações de Crédito, por Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes (inciso III, art. 2º LRF), subordina-se às normas da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e às Resoluções do Senado Federal (RSF) n os 40 e 43, de 20 e 21 de dezembro de 2001. Veja-se:

Art. 2o Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

[...]

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

A LRF pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange, dentre outros itens, a operação de crédito.

No que toca a operação de crédito a ser realizada pelo Município, leciona Hely Lopes Meireles que

"Os empréstimos internos e externos são operações financeiras de quese podem valer os Municípios para prover o custo de obras e serviços de grande vulta 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 nº 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 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 Brasileira, São Paulo: Malheiros, 14ª. Ed, 2006, '. 259)

Diante do exposto, percebe-se que a contratação de operações de crédito pelo Município depende não só de prévia e expressa autorização legislativa, mas de

aprovação do Ministério da Fazenda, a qual verifica o cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 com infração ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal serão consideradas nulas.

Nesse sentido, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria, conforme ementa abaixo:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. EMPRÉSTIMO ANTERIOR A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA. DESCUMPRIMENTO.

1. "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"*** *(REsp 410.414/SP, 2ª Turma, Relator Min. Castro Meira, DJ de 19.08.2004).*

2. "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" (REsp 410.414/SP, 2ª Turma, Relator Min. Castro Meira, DJ de 19.08.2004).

3. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp n. 799.094/SP, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 16/9/2008, DJe de 22/9/2008.)

Por fim, ainda se mencione que o artigo 35 da LRF ainda proíbe operações de crédito entre os entes da Federal, sob qualquer forma, incluído o refinanciamento ou a postergação de dívida assumida anteriormente, senão vejamos:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinanciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

Sendo assim, ao submeter o presente PLE a esta Casa Legislativa, o Autor da proposição encontra-se alinhado com as disposições legais, doutrinárias e jurisprudenciais que regem a matéria, de modo que, **sob o primeiro ângulo**, apresenta constitucionalidade de legalidade suficiente para análise da sua pretensão.

POSSIBILIDADE DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO PARA DESPESA CORRENTE E DE CARÁTER ESPECÍFICO

Lado outro, ao buscar a autorização do Poder Executivo a contratar operações de crédito com instituições financeiras selecionadas em processo de chamada pública específico, com ou sem garantia da União, para execução de despesas de capital, o Autor da proposição tratou de **delimitar** a aplicação do recurso que futuramente se obterá, de modo que deve ser classificado de caráter específico.

Ora, dada a sua **especificidade**, é de bom alvitre que haja sua verificação e destinação correta, sob pena de **anular** os atos praticados e, responsabilização do gestor faltoso e inábil.

Nesse sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, conforme ementa abaixo:

DIREITO CONSITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ***PROCESSO LEGISLATIVO. ATOS INTERNA CORPORIS. SENTIDO E ALCANCE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE LIMITAM OPERAÇÕES DE CRÉDITO (ART. 167, III e X, DA CF).***

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário interferir na tramitação de projetos de lei, quando estejam em questão matérias interna corporis, que não envolvam contrariedade às normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo. Precedentes.

2. A vedação do art. 167, III, da CF não impede a contratação de operações de crédito para o custeio de despesas correntes. ***Proíbe-se, somente, a contratação que exceda o montante das despesas de capital. Aliás, a mera autorização legislativa não afronta essa regra constitucional, mas apenas a contratação em si, se não respeitar os limites estabelecidos.***

3. A Constituição Federal, em seu art. 167, X, veda a concessão de empréstimos por instituições financeiras estatais para o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista*. Impede-se, portanto, a alocação dessas receitas para o custeio de pessoal ativo e inativo. Não há na regra uma vedação absoluta à contratação de empréstimos junto a instituições financeiras estatais.*

4. A vedação estabelecida no art. 167, X, da CF diz respeito apenas a instituições financeiras estatais. A proibição não alcança as contratações realizadas com instituições financeiras privadas.

5. Ação direta julgada parcialmente procedente para, confirmando a medida cautelar anteriormente deferida, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.529/2017, do Estado do Rio de Janeiro, para afastar entendimento que conduza à conclusão de que a operação de crédito autorizada pela lei poderá ser realizada junto a instituições financeiras estatais para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista.

Sendo assim, e levando em consideração que a operação de crédito visa a execução de obras e ações nas áreas de infraestrutura e equipamentos urbanos, equipamentos esportivos e culturais, mobilidade, além de outras despesas de capital, como iniciativa estratégica da melhoria da qualidade de vida da população de Salvador, se faz necessária a plena delimitação do sejam cada um dos seguimentos para fins de **destinação** do recurso e **contratação** de instituição financeira competente.

Área de infraestrutura - É todo o conjunto de serviços básicos em uma cidade como telefone, água, gás, luz, transporte público em

geral (aeroportos, portos, rodovias, ferrovias) e rede de esgoto - sistemas indispensáveis ao bem-estar e qualidade de vida da população. A infraestrutura é essencial para o desenvolvimento econômico.

Área de equipamentos urbanos - São equipamentos públicos urbanos as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede telefônica, gás canalizado e congêneres. São equipamentos públicos comunitários as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres.

Área de mobilidade - capacidade que as pessoas, mercadorias e cargas possuem de circularem pelo espaço urbano levando em consideração a infraestrutura disponível, as normas vigentes e condições intrínsecas a esses agentes.

Sedimentados tais conceitos, percebe-se que a operação de crédito contratada possui destinação específica, não sendo considerada de ordem corrente, a qual, por óbvio, atende aos critérios de permissibilidade legal.

É bom alvitre ainda determinar que, dada a sua **especificidade**, deve haver sua verificação e destinação correta, sob pena de **anular** os atos praticados e, responsabilização do gestor faltoso e inábil.

AUTORIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA.

Não é demais indicar que A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF atribuiu ao Ministério da Fazenda a VERIFICAÇÃO dos limites e condições para a contratação de operações de crédito.

É o que conclui da leitura do artigo 32 da norma citada:

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.

Dito isso, menciona-se que deve ser acompanhado a presente preposição dos documentos necessários de submissão à Secretaria do Tesouro Nacional, de fins meramente vinculados e sem análise na conveniência e oportunidade do ato de operação de crédito submetido pelo Autor.

Até porque, se bem analisado, incumbe à pasta fazendária 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.

Para tanto, fora criado o SISTN (Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação) abarcando as informações coletadas, sendo disponibilizadas na Internet e atendem não somente ao propósito de capturar os dados relativos à dívida e às operações de crédito, mas também a outras obrigações de transparência dos Estados, Distrito Federal e Municípios

Adicionalmente, sempre que necessário, os aspectos relacionados à interpretação jurídica são submetidos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), de maneira a consolidar interpretações que são aplicadas a todos os casos semelhantes.

TECNICA LEGISLATIVA

Por fim, mencione-se que, em alusão à boa técnica desta Comuna Municipal, importa citar a necessidade de verificar a redação do

art. 1º da proposição, especificamente onde consta o ano de promulgação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, sob pena de perpetuação do erro material indicado.

Inclusive, tal apontamento fora evidenciado também pelo Setor de Análise e Pesquisa Legislativa desta Casa.

CONCLUSÃO

Voto:

Ante os fatos narrados e os argumentos jurídicos apresentados, voto pela **APROVAÇÃO** do PL 189/2023, nas balizas dos pontos realizados ao longo da fundamentação.

Sala das Comissões,

14 de agosto de 2023.

Luiz Carlos Suíca
Vereador do PT