



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 052/2019

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.303/2019.

I – RELATÓRIO:

Versa o presente parecer sobre o Projeto de Lei n.º 3.303/2019, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tendo por objeto autorizar o Município de Ibiracú a contratar e garantir financiamento na linha de crédito do PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Serviços Básicos e Essenciais do Cadastro e Recadastrado Imobiliário do Município, junto a instituição financeira federal (BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal) até o montante de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), com a finalidade de modernizar a administração tributária do Município.

Através do Projeto de Lei, o Município fica autorizado a oferecer em garantia pelo empréstimo como reserva de meio de pagamento, as receitas a que se referem os arts. 158 (IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelo Município, suas autarquias e fundações por ele instituídas e mantidas; 50% do ITR, relativamente a imóveis situados no Município e receitas que lhes são devidas pelo Estado referente ao repasse do ICMS e do IPVA) e 159, I, "b" (receitas que lhes são devidas pela União referente ao repasse do Fundo de Participações dos Municípios – FPM) e seu § 3º (25% dos recursos que os Estados receberem a título de IPI) em montante necessário e suficiente para a amortização das parcelas do principal e acessórios. Em caso de extinção destas receitas, as mesmas serão substituídas pelas que vierem a ser estabelecidas constitucionalmente, independentemente de nova autorização.

O Projeto prevê, ainda, que os orçamentos municipais deverão consignar as dotações necessárias às amortizações e aos pagamentos dos encargos anuais, relativo ao contrato de financiamento. Os recursos objeto do projeto serão registrados como receita no orçamento ou em créditos adicionais, conforme o art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A justificativa ao Projeto esclarece que o financiamento será utilizado para a modernização da administração tributária, construindo uma base cartográfica visando à atualização do cadastro técnico necessário para o Município desenvolver algumas atividades importantes para o seu desenvolvimento.

O chefe do Executivo ressalta na justificativa que essa modernização é voltada ao aumento da eficiência, qualidade e transparência da Gestão Pública,





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

proporcionando ao Município uma gestão eficiente dos recursos, em especial pelo aumento das receitas.

O Projeto, todavia, não é acompanhado de qualquer outra informação ou documento que o instrua com esclarecimentos indispensáveis à sua plena compreensão, tais como: prazo do financiamento, prazo de carência, taxa de juros, atualização monetária, forma de amortização e composição das prestações, tarifas incidentes, encargos de inadimplência, remuneração do agente financeiro, plano de trabalho e execução dos serviços a serem implementados com a modernização, apresentação da relação custo-benefício, forma da composição do valor a ser financiado, entre outros.

É, em síntese, o relatório.

II – ESCLARECIMENTO INICIAL:

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Procuradoria não substitui o parecer das Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Assim, a opinião técnica desta assessoria é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos. E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (*questões sociais e políticas*) de cada proposição.

Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

III - DA INICIATIVA E DA COMPETÊNCIA:

O art. 30, I, da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. O art. 17, VI, da Lei Orgânica Municipal dispõe que compete à Câmara Municipal deliberar sobre a aprovação de empréstimos de interesse do município e, o art. 60, inciso XXIV, da mesma Lei Orgânica atribui ao Prefeito a iniciativa exclusiva de Projetos de Lei que autorizam a abertura de crédito,



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

contrair empréstimos e a realização de operações de crédito. Eis o teor dos mesmos, *in verbis*:

"Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

[...]

VI – deliberar sobre a obtenção e concessão de empréstimos e operações de créditos, bem como forma e os meios de pagamento;"

"Art. 60. Compete ao Prefeito, dentre outras atribuições:

[...]

XXIV – contrair empréstimos e realizar operações de créditos, mediante prévia autorização da Câmara;"

Desta forma, estão corretas a competência e iniciativa do Projeto de Lei em tela.

IV – DO QUORUM DE APROVAÇÃO:

A Lei Orgânica Municipal estabelece, em seu art. 36, inciso I, alínea "c", que a concessão de empréstimos deverá ser aprovada por maioria qualificada, ou seja, por 2/3 dos membros do Legislativo. Eis o teor do referido dispositivo:

"Art. 36. Dependem do voto favorável:

I – de dois terços dos membros da Câmara:

c) contratação de empréstimos;"

No mesmo sentido prevê o Regimento Interno da Câmara, em seu art. 190, inciso I, alínea "c", *in verbis*:

"Art. 190. Dependem do voto favorável:

I – de dois terços dos membros da Câmara:

c) contratação de empréstimos;"

Portanto a proposição, para ser aprovada, depende do voto da maioria qualificada dos membros da Câmara Municipal, ou seja, do voto de, no mínimo, de 2/3 dos Vereadores.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

V - DA PROIBIÇÃO DO ARTIGO 167, III DA CF/88:

O art. 167, III da CF/88 *permite* a realização de empréstimos ou operações de crédito, desde que estas operações não excedam o montante de despesas de capital do ente federativo.

Conforme já destacado no relatório constante do item "I", observa-se que não foram juntados aos autos qualquer documento – como o Relatório de Gestão Fiscal com o demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida - que comprovaria que o empréstimo a ser tomado não excederia as despesas de capital do Município.

Assim, tal providência remanesce importante para fins de comprovação formal de tal exigência, o que autorizaria o município a tomar o empréstimo, se cumprido os demais requisitos a serem apreciados adiante.

VI - DAS REGRAS PARA REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E EMPRÉSTIMOS E CONCESSÃO DE GARANTIAS:

A competência do Município para dispor sobre essa matéria encontra-se subordinada às disposições da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (*Lei de Responsabilidade Fiscal*), e às Resoluções n.º 40/2001 e n.º 43/2001, ambas do Senado Federal, a quem compete, de conformidade com o disposto no art. 52, incisos VII e VIII, da Constituição Federal, dispor sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as concessões de garantias, seus limites e condições de autorização.

VI.1 - DO LIMITE TOTAL/GERAL DE ENDIVIDAMENTO:

Segundo o art. 3º da Resolução n.º 40/2001 supramencionada, até 2016, ou seja, até 15 anos após sua publicação, o limite máximo de endividamento dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes (ou 120%) de sua receita corrente líquida. Confira-se:

"Art. 3º. A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

(...)

II – no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000."
(grifei)



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

O art. 2.º da referida Resolução define *receita corrente líquida*, valendo conferir, *in verbis*:

"**Art. 2º.** Entende-se por **receita corrente líquida**, para efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

(...)

II - nos Estados e **nos Municípios**, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal." (grifei)

Não há, nos autos, conforme já destacado, qualquer documento – como o Relatório de Gestão Fiscal com o demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Município – que comprovaria, *formalmente*, que o endividamento máximo do Município de Ibiracú não excederia a 1,2 vezes sua receita corrente líquida, o que demonstraria não haver proibição legal para a tomada do empréstimo em questão.

Ressalta-se apenas, que cabe ao Poder Legislativo exercer um controle sobre o nível de endividamento do Município, observando se haverá ou não um grande comprometimento das receitas futuras com o pagamento das dívidas, inviabilizando a prestação de serviços à sociedade e a melhoria dos mesmos.

Impõe-se, portanto essa comprovação formal para que a autorização, se for o caso, ocorra de forma transparente e observando as disposições legais.

VI.2 - DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO NO EXERCÍCIO FINANCEIRO:

A Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal fixa ainda um *limite para o montante dos empréstimos* que podem ser contraídos por Estados e Municípios durante o exercício financeiro. Veja o que prescreve o art. 7º, inciso I, da referida Resolução:

"**Art. 7º.** As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I – o montante global das operações realizadas **em um exercício financeiro NÃO** poderá ser superior a **16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida**, definida no art. 4º;" (grifei)

Novamente é de se destacar que não constam dos autos os documentos necessários à afirmação formal de tal requisito, sendo inviável apurar no momento, se estará respeitado o limite de 16% (dezesseis por cento) previstos no artigo supratranscrito,



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

devendo, se for o caso, ser requisitado pelas Comissões pertinentes essas informações, para que constem formalmente nos autos e possibilitem aos Vereadores formar um juízo sedimentado sobre tão importante proposição.

VI.3 - DO LIMITE DE COMPROMETIMENTO ANUAL COM AMORTIZAÇÕES DE DÍVIDAS:

O inciso II, do art. 7º, da Resolução 43/2001 do Senado Federal também estabelece um *limite de comprometimento anual com amortizações* da dívida consolidada. Eis o seu teor:

*"II – o comprometimento **anual com amortizações, juros e demais encargos** da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de **operações de crédito já contratados e a contratar, não poderá exceder a 11,5%** (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;" (grifei)*

Isto significa que a soma anual das prestações para pagamento de dívidas (amortização) devidas pelo Município não poderá exceder 11,5% da Receita Corrente Líquida.

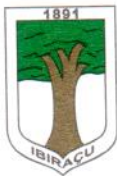
Novamente há que se destacar que a proposição não possui nenhum documento que a instrui, não sendo possível aferir, no momento, o atendimento ou não do inciso II, do art. 7º supratranscrito, de maneira que por não constar nos autos do Projeto de Lei a informação e a comprovação formal, clara e inequívoca, sobre a observância do respeito ao limite percentual legal, a proposição suscita esclarecimentos.

VI.4 - DO LIMITE DE VINCULAÇÃO DE PARCELAS DO ICMS E DO FPM PARA GARANTIR OPERAÇÕES DE CRÉDITO E EMPRÉSTIMOS:

Uma outra questão também ligada ao empréstimo diz respeito à vinculação de parcelas do ICMS, IR, ITR e IPVA e/ou parcelas do FPM para garantir e amortizar as prestações do empréstimo (*principal e acessórios*). A Lei Complementar 101 (LRF), em seu art. 40, permite ao município conceder garantia de empréstimos utilizando parcelas do ICMS e do FPM que serão transferidos pelo Estado e pela União.

Entretanto, de acordo com o art. 9º, da Resolução 43/2001 do Senado Federal, não pode o Município dar em garantia de uma operação de crédito mais que 22% de sua receita corrente líquida, valendo conferir, *in verbis*:

*"Art. 9º. O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá **exceder a 22%** (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4º."*



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Por falta de informações no Projeto de Lei que poderiam esclarecer dúvidas, não se consegue identificar, formalmente, se tal disposição está sendo observada, ou seja, se existem, atualmente, na dívida consolidada do Município, parcelas do ICMS e do FPM comprometidas como garantia de outros débitos.

Ademais, conforme disciplinado no art. 32 da "LRF" as instituições financeiras e o Ministério da Fazenda deverão exigir previamente à contratação, a comprovação de que a operação de crédito de interesse de cada Município atende aos limites e condições estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas Resoluções específicas do Senado. Confira-se:

"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;" (grifei)

Consequentemente, se for aprovado o Projeto de Lei para tomar o empréstimo, o Município deverá comprovar perante o Ministério da Fazenda, através de parecer de seus órgãos técnicos (contabilidade pública e outros) e através de parecer jurídico, **A RELAÇÃO ENTRE O CUSTO E O BENEFÍCIO DA OPERAÇÃO, BEM COMO, O INTERESSE ECONÔMICO E SOCIAL PARA ENDIVIDAR O ERÁRIO**, devendo comprovar também a inclusão no orçamento dos recursos provenientes da operação pleiteada, se esta for aprovada, conforme determina o art. 21 da Resolução n.º 43/2001 do Senado.

VII - DAS COMISSÕES PERMANENTES:

Por fim, verifica-se que a proposição precisa ser submetida ao crivo das Comissões de: **Justiça e Redação** (art. 43, § 1º, do R.I.), de **Finanças e Orçamento** (art. 44, III, do R.I.) e, bem assim, de **Obras e Serviços Públicos** (art. 45, do R.I.).



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

VIII - TÉCNICA LEGISLATIVA:

Da análise dos autos verifica-se que houve estudo técnico proveniente da Secretaria da Câmara. Em tal estudo, verifica-se que há a adoção de pequenos reparos no texto original da proposição, na conformidade da técnica legislativa, das normas gramaticais e das normas de padronização dos atos legislativos e que deverão ser acolhidas por ocasião da extração de autógrafos.

Reitera-se, portanto, tal estudo, assentindo-se ao mesmo em todos os seus termos.

IX - CONCLUSÃO:

Conforme destacado, é importante que o Legislativo exerça um controle, ou pelo menos que exija formalmente essa comprovação, sobre o nível de endividamento, sobretudo por ocasião da aprovação de leis autorizadas de empréstimos, como é o caso da proposição em questão. Essa tarefa de natureza *preventiva* é de extrema relevância para a sociedade. Como se sabe, níveis excessivos de endividamento geram um comprometimento de grande parte da receita futura com pagamento do serviço da dívida, tendo efeitos perversos sobre a quantidade e a qualidade dos serviços públicos a serem prestados à sociedade.

Nada obstante, não se pode olvidar da importância de se modernizar a administração e de se apoiar projetos de investimentos voltados à melhoria da eficiência, qualidade e transparência da gestão pública, visando a modernização da administração tributária e qualificação do gasto público no município. Diversas demandas da gestão tributária, tais como: o sistema integrado de gestão tributária, o atendimento centralizado ao contribuinte, o treinamento de pessoal, a otimização dos sistemas de cobrança e fiscalização e a atualização da legislação tributária são gargalos a serem superados, o que somente será possível, a rigor, com investimento (disponibilização de recursos).

Todavia, insiste-se que em proposições como a presente, o parlamento deve ser municiado de todas as informações, o mais amplamente possível (*inclusive por exigência legal*) a fim de ter segurança e solidez em suas análises e em suas manifestações. Cabe, pois, às Comissões e ao Plenário, a análise de mérito, em todos os seus aspectos, acerca da proposição em questão

Diante de todo o exposto, do ponto de vista formal, a proposição é legal e constitucional, além do que se encontra redigida em boa técnica. Todavia, devem ser comprovados nos autos, formalmente, s.m.j., a observância das disposições legais destacadas, especialmente relacionadas à LRF e às Resoluções n.º 40/2001 e n.º 43/2001,



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

ambas do Senado Federal, conforme tópico "VI" anterior, com todas as informações indispensáveis à integral análise da proposição disponibilizadas, devendo as Comissões pertinentes diligenciarem nesse sentido junto ao Poder Executivo.

É como entendo, s.m.j.

Plenário Jorge Pignaton, em 28 de novembro de 2019.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo