



## Consultoria Jurídica da Câmara Municipal de Caruaru

PARECER N° \_\_\_/2018/CJLEG

ATENDIMENTO A CONSULTA FORMULADA PELA PRESIDÊNCIA DA CASA LEGISLATIVA DESTE MUNICÍPIO

**E**MENTA: AUTORIZAÇÃO REQUERIDA PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA CONTRATAR OPERAÇÃO DE CRÉDITO (FINISA) JUNTO À CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, A OFERECER GARANTIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **POSSIBILIDADE. NÃO COMPROMETIMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.**

**PROJETO DE LEI: PL7705/2018**  
**OFÍCIO N° 1/2018**  
**MENSAGEM JUSTIFICA N° 002/2018**

### I - DO RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado pelo Plenário do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei que pretende ver outorgada a autorização ao “*Poder Executivo Municipal a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, a oferecer garantias e dá outras providências*”

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante à lei de Responsabilidade Fiscal por parte do Poder Executivo. Ademais, considera o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo financeiro.

Em mensagem escrita, esclarece a digníssima autora que o presente projeto de Lei, justifica-se pela necessidade de expansão, manutenção, implementação de infraestrutura no Município de Caruaru.



É o relatório.

Passo a opinar.

## II – DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as 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 serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.** De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – **As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa,** que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, **será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.**

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.



A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica 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 caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### III – ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito pela sua autora de forma digital, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal. Observa-se que autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Os artigos 36 e 96 da Lei Orgânica Municipal atribuem ao prefeito a iniciativa exclusiva de projetos de lei que tratem de matéria orçamentária e que autorizam a abertura de crédito, contrair empréstimos e a realização de operações de crédito. No mesmo sentido a Lei Orgânica Municipal dispõem que



compete à Câmara Municipal deliberar sobre a aprovação de empréstimos de interesse do município. Desta forma, estão corretas a competência e iniciativa do projeto de lei.

Assim, da leitura da legislação compete para referendar o ato, torna-se imprescindível que o Poder Legislativo Municipal autorize o Poder Executivo a contrair empréstimo, visto que a competência para indicar projeto de lei com impacto financeiro é do Poder Executivo. Nesses termos, ficou estabelecido pelo legislador municipal na Lei Orgânica do Município de Caruaru, vejamos:

Art. 36 - **São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre: (...) VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

A autorização para contratar operação de crédito junto a instituição bancária é, irrefutavelmente, situação eminentemente de matéria financeira. Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo municipal.

#### IV- DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Quando observado os dois binômios, quais sejam, competência exclusiva do Poder Executivo, mais o fato de ser matéria de cunho financeiro, o quórum qualificado para aprovação deve ser observado. Com esse contexto material e processual legislativo, deve-se entender pela necessidade do quórum de 2/3 (dois terços) dos edis para a aprovação do texto. Assim, a Lei Orgânica Municipal:

Art. 36 - **São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre: (...) VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (...) § 2º - **As leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, assim como alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e concessão de serviços públicos exigem, para a sua aprovação, o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros da Câmara.**

## V – DO MÉRITO

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis cabe também a Prefeita, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município de realizar operações de créditos.

O artigo 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, o que ocorre no presente projeto de lei.

A competência do Município para dispor sobre essa matéria encontra-se subordinada às disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e às resoluções n.º 40 e n.º 43, 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.

Ademais, acerca da contratação de operações de crédito, adotou-se o atendimento das seguintes condições:

- a) existência de prévia e expressa autorização para contratação no texto de lei específica;
- b) inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação; observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;
- c) consideração do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal que veda as operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, salvo as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.



Em segundo plano é necessário indicarmos quais as orientações legais para o ato que visa operações de créditos por parte da Administração Pública, especificamente a Lei Complementar Nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

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; III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo; V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Prevendo a diminuição da arrecadação própria, ou de repasses de vários níveis, Federal e/ou Estadual, o legislador federal previu possibilidades de obtenção de recursos por meio de crédito público. Comum tem se tornado o fato da busca de capitais obtidos por meio de financiamento, por parte da Administração Pública, como uma alternativa para suprir a deficiência arrecadatória desde que a economia nacional sobre baixa nos últimos anos.

O empréstimo público é medida revestida de regularidade e legalidade, visto que suplementa a necessidade de momento das finanças públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal permite aos entes públicos a indicação de garantia nas operações de crédito. Pois a garantia é o compromisso para o adimplemento da obrigação contratual assumida pelo ente.

No presente projeto de lei a garantia está descrita no art. 2º, qual seja:



Art. 2º Para garantia do principal, encargos e acessórios das operações de crédito contratadas pelo Município de Caruaru, observada a finalidade indicada no art. 1º e seu parágrafo único, fica o Poder Executivo autorizado a ceder e/ou vincular em garantia, em caráter irrevogável e irretratável, a modo pro solvendo, as receitas e parcelas de quotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Não obstante a regularidade do direito material, o presente projeto de lei ainda indica a previsibilidade das respectivas formas de pagamentos.

Deste modo o empréstimo público requerido pelo Poder Executivo Municipal é completamente legal, pois está em consonância com os ditames constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria.

## VI - CONCLUSÃO

Ante o exposto, Ante todo o exposto, s.m.j. não encontramos nenhum vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no projeto de lei, em atenção às normas que gerem o Município de Caruaru (Lei Orgânica Municipal), a Lei de Responsabilidade Fiscal e os mandamentos Constitucionais, opinando pelo prosseguimento das demais fases do processo legislativo.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 16 de Janeiro de 2017.

**JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS**  
**Consultor Jurídico Geral**