



PARECER N. 405/2023

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 52/2023

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 52/2023, que "Dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo para contratar Operações de Crédito com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e/ou com o Banco do Brasil – BB, com ou sem a garantia da União e dá outras providências".

INTERESSADA: Diretoria Legislativa.

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 52/2023.
AUTORIZAÇÃO PARA O PODER EXECUTIVO
CONTRATAR OPERAÇÕES DE CRÉDITO. LEI
DE RESPONSABILIDADE FISCAL.
RESOLUÇÕES DO SENADO FEDERAL N.
40/2001, 43/2001 E 48/2007. ART. 167, III, DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REJEIÇÃO.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei Complementar n. 52/2023, que "Dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo para contratar Operações de Crédito com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e/ou com o Banco do Brasil – BB, com ou sem a garantia da União e dá outras providências".

Extraí-se que a intenção do projeto é autorizar o Poder Executivo a contratar operações de crédito junto ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social até o valor de R\$ 300.000.000,00, com ou sem a garantia da União. As receitas serão destinadas a infraestrutura, drenagem, pavimentação, recapeamento, mobilidade urbana, saneamento, habitação, sustentabilidade ambiental, fortalecimento da agricultura, modernização tributária, promoção do planejamento, Programa de Cidades Inteligentes, modernização tecnológica e desenvolvimento da inovação.

O art. 1º, § 3º, do projeto estabelece que os recursos provenientes de operação de crédito com as linhas de financiamento do Banco do Brasil serão contratados no exercício fiscal de 2023, enquanto as linhas de financiamento do BNDES serão contratadas a partir do exercício financeiro de 2024.

A operação de crédito junto ao Banco do Brasil, no valor de R\$ 150.000.000,00, não oferece carência e tem prazo de amortização de 10 anos e taxa de juros de CDI + 1,66% ao ano.

A operação de crédito junto ao BNDES, no valor de R\$ 150.000.000,00, oferece carência de 12 meses, prazo de amortização de 10 anos e taxa de juros de TLP + 1,5% ao ano.

É o necessário a relatar.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

O Projeto de Lei Complementar n. 52/2023 se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 30, I, da Constituição Federal e o art. 22, I, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local, de relevância preponderante para os municípios de Rio Branco.

2.2. Iniciativa

Também não há vício de iniciativa, pois a contratação de operações de crédito para posterior abertura de créditos adicionais é matéria tipicamente orçamentária e compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis orçamentárias na forma do art. 77 da Lei Orgânica.

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, trata-se de matéria reservada à lei complementar, conforme art. 43, § 1º, XIII, da Lei Orgânica, não havendo equívoco neste ponto.

2.4. Mérito

O projeto de lei complementar autoriza o Poder Executivo municipal a contratar operações de crédito junto ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social até o valor de R\$ 300.000.000,00, com ou sem a garantia da União. As receitas serão destinadas a infraestrutura, drenagem, pavimentação, recapeamento, mobilidade urbana, saneamento, habitação, sustentabilidade ambiental, fortalecimento da agricultura, modernização tributária, promoção do planejamento, Programa de Cidades Inteligentes, modernização tecnológica e desenvolvimento da inovação (art. 1º).

O empréstimo junto ao Banco do Brasil será contratado em 2023 e a operação junto ao BNDES será contratada a partir do exercício financeiro de 2024 (art. 1º, § 3º).

Como garantia da operação de crédito e contragarantia à União, são oferecidas as receitas previstas nos arts. 156, 158 e 159, I, b, d e e, da Constituição, bem como outras cauções admitidas em direito (arts. 2º e 3º).

Com relação ao empréstimo junto ao Banco do Brasil, ressaltamos a **necessidade de esclarecimentos** do Executivo, porquanto a proposta bancária (fl. 80) traz condições diferenciadas conforme a operação tenha ou não a garantia da União, com notável elevação nos juros e demais encargos caso inexista o aval da União.

O documento de fl. 90 também não é claro se as condições ali descritas valem caso o empréstimo seja feito sem a garantia da União.

Assim, para evitar lesão ao erário, é importante que o Poder Executivo esclareça se a operação de crédito junto ao Banco do Brasil terá ou não a garantia da União, devendo essa condição ficar explicitada no projeto por meio de emenda.

A contratação de operações de crédito pelos Estados, Municípios e Distrito Federal precisa atender aos seguintes requisitos:

1. Existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica. O presente projeto trata da última hipótese, de autorização de operação de crédito por lei específica.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



2. Inclusão, no orçamento ou em créditos adicionais, dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita. O art. 4º do projeto versa sobre a inclusão, no orçamento, da receita proveniente da operação de crédito. Ressaltamos que o art. 6º, II, da Lei Complementar municipal n. 211/2023 (LOA) autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais para atender despesas financiadas por operações de crédito autorizadas em lei específica.

3. Observância das Resoluções do Senado Federal n. 40 e 43/2001, que estabelecem limites para o endividamento e para a contratação de operações de crédito.

Cabe realçar que, em conjunto com estes autos, tramita o Projeto de Lei Complementar n. 51/2023, que dispõe sobre a autorização de operação de crédito no valor de R\$ 40.000.000,00 no exercício de 2023.

A análise sobre o cumprimento dos limites fixados pelo Senado deve ocorrer de maneira global, contemplando as operações de créditos previstas nestes autos e no PLC 51/2023.

No caso dos Municípios, a dívida consolidada líquida não pode exceder a 1,2 vezes a receita corrente líquida (art. 3º, II, da Resolução do Senado n. 40/2001). O Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2023, disponível no SAPL¹, demonstra o atendimento desse limite.

As operações de crédito devem observar ainda os limites previstos no art. 7º da Resolução do Senado Federal n. 43/2001:

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% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4;

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

III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O limite de que trata o inciso I, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando em consideração o cronograma anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida de acordo com os critérios estabelecidos no § 6º deste artigo.

¹ Disponível em:

<https://sapl.riobranco.ac.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2023/23180/oficio_no_238-2023-gapbre.pdf>. Acesso em: 26 out. 2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA

105
coburl

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica às operações de concessão de garantias e de antecipação de receita orçamentária, cujos limites são definidos pelos arts. 9º e 10, respectivamente.

§ 3º São excluídas dos limites de que trata o caput as seguintes modalidades de operações de crédito: (Redação dada pela Resolução n.º 19, de 2003)

I - contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal; (Incluído pela Resolução n.º 19, de 2003)

II - contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente - Reluz, estabelecido com base na Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000. (Incluído pela Resolução n.º 19, de 2003)

III - contratadas diretamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou com seus agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações. (Incluído pela Resolução n.º 29, de 2009)

IV - destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). (Incluído pela Resolução n.º 45, de 2010)

§ 4º Para efeitos de atendimento ao disposto no inciso II do caput, o cálculo do comprometimento anual com amortizações e encargos será feito pela média anual da relação entre o comprometimento previsto e a receita corrente líquida projetada ano a ano, considerando-se, alternativamente, o que for mais benéfico: (Redação dada pela Resolução n.º 36, de 2009)

I - todos os exercícios financeiros em que houver pagamentos previstos da operação pretendida; ou (Incluído pela Resolução n.º 36, de 2009)

II - os exercícios financeiros em que houver pagamentos até 31 de dezembro de 2027. (Incluído pela Resolução n.º 36, de 2009)

§ 5º (Revogado pela Resolução n.º 45, de 2010)

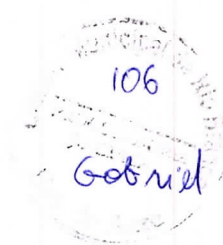
§ 6º Para os efeitos deste artigo, a receita corrente líquida será projetada mediante a aplicação de fator de atualização a ser divulgado pelo Ministério da Fazenda, sobre a receita corrente líquida do período de 12 (doze) meses findos no mês de referência.

§ 7º O disposto neste artigo não se aplica às operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas.

§ 8º O disposto no inciso II do caput não se aplica às operações de crédito que, na data da publicação desta Resolução estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



§ 9º Os projetos de implantação de infraestrutura de que trata o inciso IV do § 3º deste artigo continuarão a gozar de excepcionalidade, em relação aos limites de endividamento, até sua plena execução, ainda que excluídos da matriz de responsabilidade da Copa do Mundo Fifa 2014 e venham a ser financiados por outras fontes alternativas de financiamento, desde que a execução das obras seja iniciada até 30 de junho de 2014. (Incluído pela Resolução n.º 10, de 2013)

Também se devem respeitar os limites para garantias concedidas pelos entes públicos, conforme art. 9º da Resolução do Senado Federal n. 43/2001:

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.

Parágrafo único. **O limite de que trata o caput poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:**

I - não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;

II - esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;

III - esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997 (Redação dada pela Resolução n.º 3, de 2002)

Há nos autos a informação de que não foram realizadas operações de crédito no exercício financeiro vigente (fl. 88).

Entretanto, segundo o art. 7º, § 1º, da Resolução n. 43/2001, o limite de que trata o inciso I, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando em consideração o **cronograma anual de ingresso**.

O Demonstrativo das Operações de Crédito do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2023 menciona o recebimento de R\$ 16.281.795,17 relativos a operações de crédito.

Ademais, a tabela de fl. 37 menciona que, no exercício em curso (2023), será liberado ao Município o valor de R\$ 47.742.959,03 decorrente de operações de crédito já contratadas. Esse valor coaduna com a Lei Complementar municipal n. 211/2023 (LOA), que prevê no orçamento deste exercício receita de R\$ 46.600.007,00 decorrente de operações de crédito.

Para os fins do art. 7º, I, da Resolução n. 43/2001, deve-se considerar o ingresso dos recursos, conforme segue:



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



2023
R\$ 47.742.959,03 (tabela de fl. 37)
R\$ 40.000.000,00 (operação de crédito junto à Caixa – PLC 51/2023)
R\$ 150.000.000,00 (operação de crédito junto ao BB - PLC 52/2023)
TOTAL: R\$ 237.742.959,03. Valor superior ao limite previsto na Resolução do Senado Federal (R\$ 228.437.490,13 - fl. 21)

Como se nota, analisando conjuntamente as operações de crédito previstas no PLC 51/2023 e no PLC 52/2023, tudo indica que no exercício de 2023 será ultrapassado o limite previsto no art. 7º, I, da Resolução n. 43/2001, conforme documentos juntados aos autos.

O limite do art. 7º, II, da Resolução n. 43/2001, por sua vez, foi respeitado, conforme tabela de fl. 21.

Quanto ao art. 9º da Resolução n. 43/2001, o Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2023 demonstra que não haverá descumprimento.

No mais, inexistente violação do art. 15 da Resolução do Senado n. 43/2001, porquanto ainda não foi atingido o limite temporal de 120 dias antes do término do mandato do Prefeito.

4. Autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo (art. 28, I, da Resolução do Senado n. 40/2001). O presente projeto versa sobre operação de crédito interno, não se aplicando tal exigência.

5. Atendimento do art. 167, III, da Constituição (regra de ouro), que dispõe:

Art. 167. São vedados:

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

O art. 1º, § 2º, proíbe que os recursos da operação de crédito sejam aplicados em despesas correntes. Logo, os recursos serão integralmente investidos em despesas de capital e não haverá violação da regra de ouro.

6. Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

Foi apresentado o impacto orçamentário-financeiro do projeto para os exercícios de 2023, 2024 e 2025 (fl. 18).

Ademais, foi apresentada declaração do ordenador de despesas demonstrando a compatibilidade do projeto com a Lei Orçamentária Anual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual (art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal).



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA**



Também consta a dotação orçamentária que arcará com o pagamento da operação de crédito (fl. 22).

Finalmente, esclarecemos que cabe aos parlamentares, em seu juízo político, avaliar a conveniência e oportunidade da proposição, zelando pela sustentabilidade da dívida do Município (art. 164-A da Constituição Federal) e impedindo que seja inviabilizada a capacidade de investimentos e a melhoria dos serviços oferecidos à população.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que existe óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 52/2023, a saber, a não comprovação do limite previsto no art. 7º, I, da Resolução do Senado n. 43/2001, conforme se infere da documentação acostada aos autos.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão de Urbanismo, Infraestrutura, Trânsito e Transportes e na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Comissões Técnicas.

Rio Branco-Acre, 26 de outubro de 2023.


Evelyn Andrade Ferreira

Procuradora-Geral
Matrícula 11.144


Renan Braga e Braga

Procurador
Matrícula 11.156