



OFÍCIO n°. 090/2022

Alexânia, Goiás, 03 de maio de 2022.

Excelentíssimo Senhor
Allysson Silva Lima
Prefeito do Município de Alexânia, Estado de Goiás.
Av. 15 de Novembro, Área Especial n° 06, Setor Central, Alexânia/GO, CEP 72930-000

Assunto: Diligência

Excelentíssimo Senhor Prefeito,

Apraz-me cumprimentá-la, cordialmente, oportunidade em que informo que a Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal de Alexânia deliberou pela abertura de diligência, a qual foi deferida, para SOLICITAR a Vossa Excelência que junte **documentos e/ou informações** referentes ao Projeto de Lei n°. 006, de 29 de março de 2022, no que se refere a: **1) Estimativa do impacto-orçamentário e 2) Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias**, conforme Parecer Jurídico n°. 001/2022/ASJUR-P. Legislativo.

Em anexo segue: *a)* cópia da Ata da Reunião da Comissão de Justiça e Redação do dia 03 de maio de 2022; *b)* decisão administrativa deferindo a abertura de diligência e; *c)* Parecer Jurídico n°. 001/2022/ASJUR-P. Legislativo.

Sem mais para o momento, aproveito o ensejo para manifestar votos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

RAFAEL SILVA SANTANA
Presidente da Câmara Municipal de Alexânia

ATA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Reuniram-se no dia 03 de maio do ano de 2022, às 17:00h, os membros da Comissão Permanente de Justiça e Redação, composta pelos seguintes vereadores: Théo Gomes Sobrinho, membro, Adair Rabelo Neto, presidente e, Marques Zedex Alves da Silva, relator, com o objetivo de apreciarem sobre o Projeto de Lei nº. 006/2022, de 29 de março de 2022, o qual: *“Autoriza o Poder Executivo de Alexânia/GO a contratar operação de crédito com instituição financeira, com garantia da União, e dá outras providências”*. O Presidente da Comissão, Adair Rabelo Neto, de posse do Parecer Jurídico, colocou em votação a **abertura de diligência ao Poder Executivo** para juntada de **documentos e/ou esclarecimento** referentes ao projeto de lei 006, de 29 de março de 2022, no que se refere a: **1. Estimativa do impacto-orçamentário e financeiro e; 2. Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, conforme Parecer Jurídico nº. 001/2022-ASJUR-P.Legislativo**. Os vereadores membros da comissão Théo Gomes Sobrinho e Marques Zedex Alves da Silva **votaram favoravelmente à abertura de diligência**. Nada mais havendo a tratar, determinou-se a emissão de despacho do Presidente da Comissão remetendo os autos à Presidência para encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo. Encerrada a presente reunião, após redigida, lida e achada conforme, segue a presente ata assinada por todos.

Sala das Comissões, em 03 de maio de 2022.



ADAIR RABELO NETO
Presidente



MARQUES ZEDEX ALVES DA SILVA
Relator



THEO GOMES SOBRINHO
Membro

DECISÃO ADMINISTRATIVA

Processo nº. 0000266/2022

Assunto: Projeto de Lei 006, de 29 de março de 2022.

Interessado: Prefeito Municipal de Alexânia/GO

DEFIRO, nos termos do art. 109, inciso IX do Regimento Interno desta Casa a abertura de diligência para **SOLICITAR** ao Chefe do Poder Executivo Municipal de Alexânia/GO que junte **documentos e/ou informações** referentes ao Projeto de Lei nº. 006, de 29 de março de 2022, no que se refere a: **1) Estimativa do impacto-orçamentário e 2) Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, conforme Parecer Jurídico nº. 001/2022/ASJUR-P. Legislativo.**

Cumpra-se.

Alexânia, Goiás, 03 de maio de 2022.



RAFAEL SILVA SANTANA
Presidente da Câmara Municipal de Alexânia

PARECER JURÍDICO nº. 001/2022/ASJUR-P. Legislativo

Processo nº. 0000266/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Assunto: Parecer Jurídico sobre os aspectos legais e constitucionais do Projeto de Lei Executivo nº. 006 de 29 de março de 2022.

I. Relatório

Tratam-se os autos de proposição legislativa de autoria do Prefeito Municipal de Alexânia/GO, qual seja, Projeto de Lei nº. 006, de 29 de março de 2022, que: *“Autoriza o Poder Executivo de Alexânia/GO a contratar operação de crédito com instituição financeira com garantia da União, e dá outras providências.”*¹

Vieram os autos para análise e emissão de parecer jurídico no que concerne aos aspectos legais e constitucionais do referido projeto de lei, encontrando-se instruído com os seguintes documentos: *a)* ofício 083/2022/GABIN; *b)* minuta do projeto de lei; *c)* justificativa; *d)* estimativa de custos para pavimentação de vias, *e)* plantas de situação de setores da cidade (mapas); *f)* simulador de cronograma de reembolso; *g)* Certidão de leitura do projeto; *h)* Despacho encaminhando o projeto à Comissão de Justiça e Redação; *i)* Convocação de Reunião da Comissão de Justiça e Redação; *j)* Despacho de distribuição para Relatoria e; *h)* Ata de reunião constando deliberação solicitando parecer jurídico.

É o relatório, passo a análise.

II. Fundamentação

De início, importa enfatizar que o exame se limita somente à matéria jurídica, tendo por base da análise os documentos carreados aos autos e a legislação aplicável ao caso. Portanto, o presente parecer irá analisar os seguintes aspectos do projeto de lei: *a)* Competência e Iniciativa e *b)* Constitucionalidade e legalidade da matéria.

¹ Ementa do Projeto de Lei 006, de 29 de março de 2022, fls. 02 do Processo Administrativo 0000266/2022 da Câmara Municipal de Alexânia/GO.

II. 1. Competência e Inciativa

O Projeto de Lei nº. 006, de 29 de março de 2022, nos termos de seu art. 1º, tem como objeto a autorização legislativa para que o Poder Executivo do Município de Alexânia/GO contrate operação de crédito junto à instituição financeira, com garantia da união, vejamos:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo do Município de Alexânia/GO **autorizado a contratar** operação de crédito junto à instituição financeira que funcione pelo Banco Central do Brasil, com garantia da União, até o valor de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), por meio de Programa/Linha de Financiamento, nos termos da Resolução nº. 4.589, de 29 de julho de 2017, e suas alterações posteriores, destinado a despesas de capital (infraestrutura urbana e viária), observada a legislação vigente, em especial as disposições da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, e alterações posteriores.

O art. 30, caput e inciso I da Constituição Federal prevê que: “*Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local*”. A redação do referido dispositivo é reproduzida no art. 64, inciso I da Constituição do Estado de Goiás e no art. 5º, inciso I da Lei Orgânica do Município de Alexânia/GO.

Nesse sentido o art. 5º, caput e inciso VI e art. 20, caput e inciso II, ambos da Lei Orgânica do Município de Alexânia/GO asseveram que:

Art. 5º. Ao Município de Alexânia compete:

VI – dispor sobre obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito, bem como sobre a forma e os meios de pagamento;

Art. 20. A Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, cabe legislar a respeito de todas as matérias da competência municipal e, especialmente, sobre: tributária;

II – empréstimos e operações de crédito;

Portanto, não há vício de competência e de iniciativa no que se refere ao Projeto de Lei nº. 006, de 29 de março de 2022.

II. 2. Constitucionalidade e Legalidade

Conforme relatado, o Projeto de Lei nº. 006, de 29 de março de 2022 tem como objeto a autorização legislativa para **contratar operação de crédito**, com garantia da união, tratando-se de **endividamento do Município**.

No que se refere aos lançamentos contábeis, as operações de crédito são inseridas no rol de receitas, conforme art. 3º da Lei Federal nº. 4.320/1964. No entanto, após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a doutrina passou a entender que o empréstimo público difere de receita pública, uma vez que o primeiro se refere à mera entrada de caixa com o **endividamento do Ente**, já a segunda corresponde à entrada de dinheiro que acresce ao patrimônio público.

Nesse sentido, KIYOSHI HARAD² leciona:

O empréstimo público não se confunde com a receita pública, que pressupõe o ingresso de dinheiro aos cofres públicos, sem qualquer contrapartida, ou seja, corresponde a uma entrada de dinheiro que acresce o patrimônio do Estado. O empréstimo público não aumenta o patrimônio estatal, **por representar mera entrada de caixa** com a correspondência no passivo. A cada soma de dinheiro que o Estado recebe, a título de empréstimo, corresponde uma contrapartida no passivo, traduzida pela **obrigação de restituir dentro de determinado prazo**. Os empréstimos públicos representam, pois, meras “**entradas de caixa**” ou “**movimentos de fundos**”, constituindo-se em um dos meios de obtenção de fundos pelo Estado. Como já assinalamos, a Lei nº 4.320/64 inclui os recursos financeiros obtidos de empréstimos públicos no rol de receitas (art. 11).

Percebe-se, portanto, que atribuir a operação de caixa o *status* de receita pública se mostra impreciso, vez que não acarreta o acréscimo ao Patrimônio Público, como a receita propriamente dita, sendo a “**movimentação de fundos**” uma classificação tecnicamente mais acertada, pois embora haja entrada de caixa, essa corresponde uma contrapartida no passivo, traduzida pela obrigação de restituir dentro de determinado prazo.

Sobre o endividamento público, a LRF destina um capítulo, tratando, inclusive da operação de crédito, vejamos:

CAPÍTULO VII DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

Seção I Definições Básicas

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - **dívida pública consolidada** ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, **assumidas em**

² Direito Financeiro e Tributário, 26ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017, e-book.

virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

[...]

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

[...]

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, **sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.**

De igual modo, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público³ dispõe acerca dos registros contábeis relativos às operações de crédito, vejamos:

Considera-se dívida pública consolidada o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses [...]

Operações de crédito contratuais são as obrigações financeiras internas ou externas assumidas em virtude de contrato, tratado, convênio ou outro instrumento jurídico que constitua e regule o negócio consensualmente firmado, estabelecendo as obrigações das partes contratantes. (Grifamos).

No caso em tela, ao analisar a documentação constante nos autos, notadamente o “simulador de cronograma de reembolso”, percebe-se que a pretensão é contratar operação de crédito para amortização em até 120 (cento e vinte) meses, dessa forma, caso contratada, a operação de crédito será enquadrada como dívida pública consolidada, não podendo ser o empréstimo confundido meramente como receita pública.

Destarte, importante frisar que do contrato de operação de crédito decorrem encargos da dívida, tais como os juros, previstos no art. 2º, *caput* e § 3º do projeto de lei em análise:

Art. 2º. Para garantia do principal e encargos da operação de crédito, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a ceder ou vincular em garantia, em

³ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 9ª Edição. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943.



caráter irrevogável e irretroatável, as receitas e parcelas de quotas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

§ 3º. Fica o Poder Executivo Municipal **obrigado a promover o empenho e consignação das despesas** nos montantes necessários à amortização da dívida nos prazos contratualmente estipulados, para cada um dos exercícios financeiros em que se efetuar as **amortizações do principal, juros e encargos da dívida**, até o seu pagamento final.

A respeito dos juros, esses se enquadram como despesa corrente, sendo "*Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária*"⁴, nos termos do art. 13 da Lei Federal nº. 4.320/1964.

Ademais, "*os custos dos empréstimos devem ser reconhecidos como despesa no período que são incorridos, independentemente de como os empréstimos são aplicados. Assim, conforme essa metodologia, todos os custos devem ser considerados como despesas, independentemente de terem sido aplicados em ativos qualificáveis ou não.*"⁵

Feitas essas considerações, resta evidenciado que a proposição legislativa implica no efetivo aumento de despesa e, para tal, deve se atentar aos requisitos legais, especialmente aos art. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, vejamos:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

⁴ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 9ª Edição. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943.

⁵ Idem.



Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Dos dispositivos acima, observa-se a necessidade da proposição legislativa que gere despesa ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, sob pena de ser considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Ocorre que, não constam nos autos qualquer indicação estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro em total desrespeito aos artigos mencionados, sendo esses imprescindíveis para legalidade e constitucionalidade do presente projeto de lei.

Ante o exposto, caso aprovada pelo Município Alexânia lei objetivando a realização de operação de crédito em desconformidade com os requisitos materiais e procedimentais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, podendo ensejar repercussões cíveis e criminais às autoridades municipais.

III. Conclusão

Diante do exposto, em resposta à consulta efetuada, o parecer é pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do Projeto de Lei 006, de 29 de março de 2022, uma vez que não preenche os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e Ato das Disposições Transitórias.

Recomenda-se diligência para requisitar ao Poder Executivo a seguinte documentação para adequação do projeto de lei:

- a) estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro;
- b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Salienta-se que a conveniência e oportunidade do empréstimo, assim como a destinação dos recursos caracterizam matéria política, cabendo exclusivamente aos Edis analisarem, sendo o presente parecer exclusivamente de cunho técnico.

Este é o parecer. S.M.J.

Alexânia, Goiás, 03 de maio de 2022.



GUILHERME ROQUE DE SOUZA
Assessor Jurídico OAB/GO 41.659



Salienta-se que a conveniência e oportunidade do empréstimo, assim como a destinação dos recursos caracterizam matéria política, cabendo exclusivamente aos Edis analisarem, sendo o presente parecer exclusivamente de cunho técnico.

Este é o parecer. S.M.J.

Alexânia, Goiás, 03 de maio de 2022.



GUILHERME ROQUE DE SOUZA

Assessor Jurídico OAB/GO 41.659