

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre-MG.

Pouso Alegre, 16 de agosto de 2022.

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Executivo

Nos termos do artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 1.365/2022**, de autoria do **Chefe do Poder Executivo** que “**Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com o BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, e dá outras providências.**”

O Projeto de Lei em análise, nos termos do *artigo primeiro (1º)*, determina que fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito junto ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, até o valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), no âmbito do programa/linha de financiamento BDMG Reurb, destinados financiar a contratação de consultorias técnicas para a execução de todos os itens necessários à estruturação de processos de regularização fundiária, observada a legislação vigente, em especial as disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O *artigo segundo (2º)* dispõe que fica o Poder Executivo autorizado a ceder ou vincular em garantia da operação de crédito de que trata esta lei, as cotas de repartição constitucional do Fundo de Participação dos Municípios — FPM, até o

limite suficiente para o pagamento das prestações e demais encargos decorrentes desta Lei, ou autorizados a vincular, como contra garantia da União, à operação de crédito de que trata esta Lei, em caráter irrevogável e irretratável, a modo “pro solvendo”, as receitas a que se referem os artigos 158 e 159, inciso I, alínea “b”, complementadas pelas receitas tributárias estabelecidas no artigo 156, nos termos do § 4º do art. 167, todos da Constituição Federal, bem como outras garantias admitidas em direito.

O *artigo terceiro (3º)* que os recursos provenientes da operação de crédito a que se refere esta Lei deverão ser consignados como receita no Orçamento ou em créditos adicionais, nos termos do inc. I, § 1º, art. 32, da Lei Complementar 101/2000.

O *artigo quarto (4º)* que os orçamentos ou os créditos adicionais deverão consignar as dotações necessárias às amortizações e aos pagamentos dos encargos anuais, relativos aos contratos de financiamento a que se refere o artigo primeiro.

O *artigo quinto (5º)* que fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito ora autorizada.

O *artigo sexto (6º)* dispõe que esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

DA FORMA

A matéria em questão deve ser proposta em forma de Projeto de Lei conforme art. 251 do Regimento Interno:

Art. 251. Os Projetos de Lei Ordinária são proposições que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

DA INICIATIVA

A iniciativa do Chefe do Executivo está conforme o art. 45 c/c art. 65, da Lei Orgânica do Município:

Art. 45 – São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre: (...)

IX - os orçamentos anuais;

XII - os créditos especiais.

Art. 69. Compete ao Prefeito:

XV - contrair empréstimo externo ou interno e fazer operação ou acordo externo de qualquer natureza, após autorização da Câmara, observada a norma constitucional e legal;

DA COMPETÊNCIA

A competência desta Casa de Leis para decidir sobre a matéria está definida no artigo 39, inciso I, alínea b) c/c art. 55, inciso III, da Lei Orgânica Municipal e no artigo 54, IV, alínea b, do Regimento Interno:

Art. 39. Compete à Câmara, fundamentalmente;

I - autorizar:

b) operações de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento.

Art. 55. Os Poderes Legislativo e Executivo e as entidades de Administração Indireta manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de: (...)

III - exercer o controle de operações de crédito, avais e garantias, e o de seus direitos e haveres

Art. 54. São atribuições do Plenário, entre outras, as seguintes: (...) *IV – autorizar, sob a forma de lei, observadas as restrições constitucionais e legais, os seguintes atos e negócios administrativos:*

b) operações de crédito, bem como forma e meios de pagamento;

Corroborando acerca da competência desta Casa de Leis, os ensinamentos de **Nelson Nery Costa**, in *Direito Municipal Brasileiro*, 8ª edição, GZ Editora, p. 177:

Competem, ainda, à Câmara Municipal diversas outras matérias, naquilo que seja classificado como interesse local, podendo ser a aprovação de autorização de empréstimos e operações de crédito, assim como a forma e os meios de pagamento; (grifo nosso)

O presente projeto de lei foi elaborado no exercício da competência legislativa, consoante o disposto no artigo 30, incisos I, da Constituição Federal, já que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local:

Todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local.

(CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

Ainda quanto a iniciativa, na lição de **Helly Lopes Meirelles**:

Só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica – lei – de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo.

E, segundo leciona **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**: “...quem exerce função administrativa está adstrito a satisfazer interesse público, ou seja, interesse de outrem: a coletividade.” (Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., Malheiros, pág.62).

A fiscalização contábil do Executivo é abordada por **Diogenes Gasparini**, in Direito Administrativo, 8ª edição, Saraiva, 2003, páginas 778 a 780:

Em mais de uma passagem a Constituição da República outorga ao Legislativo competência para participar da função administrativa realizada, precipuamente, pelo Executivo. A contribuição dos órgãos legiferantes para a validade da atuação da Administração Pública acaba redundando em controle, já que lhe cabe aprovar ou autorizar essa atuação.

(...)

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União cabe ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70 e 71).

(...)

O mesmo pode se dizer em relação aos Municípios. Tais competências são das Câmaras dos Vereadores, auxiliadas pelas Cortes de Contas locais, e, onde estas não existirem, pelo Tribunal de Contas competente, observado, é claro, o que especificamente a Constituição Federal lhes atribuiu no art. 31 e seus quatro parágrafos. (grifo nosso).

DOS REQUISITOS LEGAIS

Por operação de crédito entende-se por empréstimo de dinheiro para que a Administração Pública possa cobrir despesas. Conforme própria justificativa do Projeto de Lei, o crédito será destinado a financiar a contratação — pelo poder público municipal, via processo licitatório - de consultorias técnicas para a execução de todos os itens necessários à estruturação de processos de regularização fundiária, tais como: mapeamento, georreferenciamento e pesquisa cadastral dos imóveis, projeto urbanístico de regularização fundiária, cadastro dos proprietários.

Além, justifica a o motivo da contratação da operação de crédito, *in ipsius verbis*:

O município de Pouso Alegre enfrenta atualmente um grave problema social originado pela proliferação de loteamentos irregulares em sua área territorial. São mais de 50 loteamentos irregulares, muitos deles localizados em áreas periféricas, sem a devida urbanização e saneamento, deixando seus moradores à margem de serviços públicos regulares. Trata-se de um programa

habitacional da maior relevância e que está regulamentado na Lei 13.465/17.

Enfrentar a regularização fundiária é trazer dignidade à população assistida pelo programa, que passa a deter o título de propriedade de sua casa ou lote, podendo obter linhas de financiamento para reforma, ampliação ou construção, e ainda passa a integrar a malha urbana, trazendo recursos ao município sob forma de IPTU e demais impostos, que em contrapartida poderá lhe oferecer toda a gama de serviços públicos urbanísticos existentes nas regiões regulares, como: esgotamento sanitário, drenagem pluvial, asfaltamento de vias, sarjetas, calçadas, iluminação pública, creches, escolas, unidades de saúde da família.

O BDMG instituiu o programa BDMG Reurb neste ano com o objetivo de dotar os municípios de recursos financiamento, senão para resolver todo o problema fundiário em seu território, pelo menos iniciar o enfrentamento desse problema sendo o município responsável pela condução do processo de regularização fundiária. O investimento em projetos de regularização fundiária gera um retorno muito grande devido ao seu alcance social, desestimula novos loteamentos irregulares e o surgimento de favelas, e traz dignidade ao cidadão ao ter sua propriedade reconhecida e inserida no contexto urbanístico do município.

O crédito a ser obtido pela municipalidade, passa a integrar a sua receita corrente ou de capital, nos termos do artigo 11 §§ 1º e 2º da Lei 4.320/64.

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a

atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente

Sua concessão está adstrita aos requisitos do artigo 32, da Lei Complementar 101/2000:

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.

A L.O.M., em seu art. 136, com redação similar ao art. 167, inciso III, CR/88, trata da vedação de operação de crédito que exceda o montante das despesas de capital. Veja:

Art. 136. São vedados: (...)

III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos complementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovados pela Câmara, por maioria de seus membros

A operação de crédito em análise, de até R\$ 3.000.000,00, não excede o montante das despesas de capital (R\$ 888.565.443,06), previsto na LOA/2022, não se aplicando procedimentos distintos, atendendo, então, ao requisito supracitado.

O art. 4º, inciso II, da LOA/2021, também prevê a realização de operações de crédito, atendendo ao requisito supracitado.

Art. 4º Ficam os Poderes Executivo e Legislativo autorizados a:
II - realizar operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária com a finalidade de manter o equilíbrio orçamentário e financeiro do Município, observados os preceitos legais aplicáveis à matéria;

O Projeto de Lei em análise também está instruído com o parecer técnico demonstrando a viabilidade da operação de crédito e estimativa de impacto orçamentário financeiro, atendendo, novamente, aos requisitos supracitados.

DA DECLARAÇÃO DE CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO

O município de Pouso Alegre, através do ilustre Secretário Municipal de Finanças, encaminhou declaração com base no art. 1º, §2º e art. 3º, inciso II da Resolução SF nº 40/2001 e art. 7º, inciso III da Resolução SF nº 43/2001 informando que **o município atende ao limite para endividamento imposto pela legislação mencionada.**

Isto posto, **não encontramos óbices legais** ao regular processo de tramitação do presente projeto de lei, podendo ser encaminhado às respectivas comissões temáticas desta Casa de Leis.

Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais de tramitação, sendo que a questão de mérito cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

QUORUM

Oportuno esclarecer que é exigido quórum de dois terços dos membros da Câmara, **maioria qualificada**, nos termos do artigo 53, §1º, da L.O.M. c/c artigo 56, II, do R.I.C.M.P.A.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 1.365/2022**, para ser para ser submetido à análise das ‘*Comissões Temáticas*’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária. Salienta-se que o parecer jurídico, ora exarado, é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis. É o modesto entendimento e parecer, S.M.J.

Rodrigo Moraes Pereira
OAB/MG nº 114.586