

**LEIS - DECRETOS - PORTARIAS**

**CÂMARA MUNICIPAL DE  
GUARULHOS - CMG**

**COMISSÃO ESPECIAL - CE**

**PARECER Nº 01/2022**

**Projeto de Lei nº: 885/2022**

**Autor:** Executivo Municipal

**Dispondo sobre:** "Autoriza o Município de Guarulhos a contratar com a DESENVOLVE SP - Agência de Fomento do Estado de São Paulo, operações de crédito com outorga de garantia e dá outras providências".

**PARECER**

**1. Relatório**

O presente parecer trata da análise do Projeto de Lei nº 885/2022, de autoria do Executivo Municipal, que versa sobre a autorização do Poder Executivo para contratar com a DESENVOLVE SP - Agência de Fomento do Estado de São Paulo operações de crédito no montante de até R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) com outorga de garantia.

Nos termos da propositura, os recursos provenientes das operações de crédito serão destinados a obras de pavimentação e recapeamento de vias municipais.

Para garantia do principal e encargos do financiamento, o Poder Executivo Municipal fica autorizado a vincular como garantia as receitas a que se referem o inciso IV do art. 158 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988 - CF/1988 e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM disciplinado pelo art. 159, inciso I, alínea 'b', abaixo transcritos, cumulativamente ou apenas um destes, em montante necessário e suficiente para a amortização das parcelas do principal e o pagamento dos acessórios da dívida.

**CF/1988. Art. 158.** Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

**Parágrafo único.** As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

**CF/1988. Art. 159.** A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

(...)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

(...)

No que se refere ao orçamento do Município, serão consignadas dotações necessárias à amortização e aos pagamentos dos encargos anuais relativos aos contratos de financiamento supramencionado, quais sejam, as despesas relativas à amortização do principal, juros e demais encargos decorrentes da operação de crédito ora pretendida.

Por fim, fica autorizado o Chefe do Poder Executivo a abrir créditos adicionais especiais destinados a fazer frente aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito em questão.

**2. Fatos e competências**

Em 28 de março de 2022, o Executivo Municipal encaminhou a esta Edilidade o presente projeto de lei. Após, lida e considerada objeto de deliberação, na 8ª Sessão Extraordinária, realizada em 30 de março de 2022, e ocorrida à indicação dos vereadores que compõe a Comissão Especial para análise da matéria, o Presidente desta Casa de Leis, Vereador Fausto Miguel Martello, designou o Vereador Geraldo Celestino para presidir esta Comissão, conforme disciplina o § 1º do art. 327 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos - LOM-Gru/1990, abaixo transcrito.

**LOM-Gru/1990. Art. 327.** Os projetos de lei relativos ao orçamento anual, ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma de seu regimento.

**§ 1º -** Caberá a uma comissão especialmente designada:

I - examinar e emitir parecer sobre programas, planos e projetos referidos no *caput* deste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito;

(...)

Do ponto de vista da legalidade, destacamos que a iniciativa da matéria encontra respaldo no inciso IV do art. 39 da LOM-Gru/1990 que assim preceitua:

**LOM-Gru/1990. Art. 39.** São de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de lei que disponham sobre:

(...)

IV - matéria orçamentária.

O quórum para a aprovação da matéria é o de maioria absoluta e a votação nominal na conformidade com o que preceituam os artigos 47, inciso IX do § 1º, e 49, parágrafo único, da LOM-Gru/1990, abaixo transcrito.

**LOM-Gru/1990. Art. 47.** Ressalvadas as exceções previstas nos §§ 1º e 2º deste artigo, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros.

**§ 1º -** Dependendo do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara a aprovação de projetos que disponham sobre as seguintes matérias:

(...)

IX - lei de diretrizes orçamentárias, plano plurianual e lei orçamentária anual;

(...)

**LOM-Gru/1990. Art. 49. (...)**

**Parágrafo único.** A votação nominal constitui a regra, salvo se o Plenário aprovar o requerimento determinando votação simbólica.

**3. Análise do mérito**

De acordo com o art. 11, § 2º da Lei nº 4320/1964, que "estatuí normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal", a constituição de dívidas, denominada também de operações de crédito, constitui receita de capital, conforme abaixo descrito:

**Lei nº 4320/1964. Art. 11 -** A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

(...)

**§ 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. (o grifo não é original)

A CF/1988 veda a vinculação de receitas, constitui-se, porém, exceção à esta regra a vinculação ora pretendida por via de outorga de garantia. Vejamos:

**CF/1988. Art. 167.** São vedados:

(...)

IV - a **vinculação de receita** de impostos a órgão, fundo ou despesa, **ressalvadas** a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a **prestação de garantias às operações de crédito** por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

(...) (o grifo não é original)

Encontra, portanto, respaldo constitucional a garantia dada pela Municipalidade à operação de crédito ora pretendida.

Para a obtenção de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, a Municipalidade deve atentar para os limites e condições impostas para realização de operações de crédito, definidos pela Constituição Federal de 1988 - CF/1988, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF/2000 e Resoluções nº 40 e 43 do Senado Federal - SF.

Vejamos o que diz o art. 32 da LRF/2000:

**LRF/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**;

(...) (o grifo não é original)

Pois bem. O projeto ora em comento visa ao atendimento da condição imposta pelo inciso I supramencionado, sendo prescindível o atendimento do inciso II supramencionado. Passemos agora à análise dos limites e condições fixados pelo Senado Federal conforme disposto no inciso III supramencionado.

**A) Resolução nº 40 do Senado Federal, de 20 de dezembro de 2001, que "dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal"**

**SF 40/2001. 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. 2.

**Município de Guarulhos:** A Dívida Consolidada Líquida do Município montava ao final do 6º bimestre de 2021 ao valor de R\$ 1.933.822.920,16<sup>1</sup> (um bilhão, novecentos e trinta e três milhões, oitocentos e vinte e dois mil, novecentos e vinte reais e dezesseis centavos). Somando esse valor ao empréstimo interno ora pretendido tem-se R\$ 1.993.822.920,16 (um bilhão, novecentos e noventa e três milhões, oitocentos e vinte e dois mil e novecentos e vinte reais e dezesseis centavos). Na previsão atualizada de 2021, a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou a ordem de R\$ 4.566.997.382,91<sup>2</sup> (quatro bilhões, quinhentos e sessenta e seis milhões, novecentos e noventa e sete mil e trezentos e oitenta e dois reais e noventa e um centavos). Dessa forma, a Dívida Consolidada Líquida representa cerca de 43,66% (quarenta e três inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) da RCL do Município, ou seja, abaixo do percentual definido pela Resolução nº 40/2001 do SF.

**B) Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001, do Senado Federal que "dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências"**

**SF 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% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º; (o grifo não é original)

(...)

**Município de Guarulhos:** Segundo o anexo do orçamento da receita do Município constante na Lei Municipal nº 7983/2021, que "dispõe sobre a estimativa da receita e fixação da despesa do Município para o exercício financeiro de 2022", existe a previsão de realização de R\$ 448.145.680,00 (quatrocentos e quarenta e oito milhões, cento e quarenta e cinco mil e seiscentos e oitenta reais) em operações de crédito<sup>3</sup> que somado à operação de crédito ora pretendida, tem-se R\$ 508.145.680,00 (quinhentos e oito milhões, cento e quarenta e cinco mil, seiscentos e oitenta reais) em possíveis financiamentos para exercícios financeiros seguintes. Utilizando como referência a última RCL informada pelo Executivo Municipal, atualizada para 2021, o indicador previsto neste dispositivo encontra-se em 11,12% (onze inteiros e doze centésimos por cento), portanto, em conformidade legal.

Por fim, o Executivo Municipal encaminhou informações adicionais a esta Comissão Especial, restando demonstrado de maneira mais acurada: a regra de ouro das finanças públicas; o cumprimento dos arts. 7º e 9º da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

**4. Posicionamento**

Portanto, tendo em vista que a propositura observa os requisitos constitucionais e legais referentes à matéria orçamentária relativa a operações de crédito, esta Comissão Especial posiciona-se pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 885/2022, exarando o presente parecer **favorável**.

**Todavia, os Vereadores Dr. Laércio Sandes, Edmilson Souza, Janete Rocha Pietá e Márcia Taschetti apontam as seguintes restrições:**

- existência de outros empréstimos como a comunidade Andina, os quais até o momento não foram utilizados, sendo já pagos os serviços e juros do empréstimo;

- não foi apresentada a complementação desta verba ao orçamento aprovado em dezembro de 2021;

- a operação de crédito terá impacto em outros setores vitais dependentes do ICMS e do FPM;

- ausência de informações referentes aos juros cobrados e do início do pagamento da operação de crédito, bem como da forma de amortização da operação de crédito;

- ausência das vias e respectivas regiões municipais que poderão ser contempladas pelas obras de pavimentação e recapeamento;

- não consideração de remanejamento de recursos em fundos municipais existentes ao invés da contratação da operação de crédito e

- falta de tempo hábil para análise aprofundada da matéria.

Contudo, ao Douto Plenário, soberano que é, a manifestação final.

Sala das Comissões, em 31 de março de 2022.

**COMISSÃO ESPECIAL**

Geraldo Celestino - Presidente

**Integrantes**

DR. ALEXANDRE DENTISTA

DR. LAÉRCIO SANDES

EDMILSON SOUZA

GELEIA PROTETOR

JANETE ROCHA PIETÁ

JORGINHO MOTA

LAMÉ

LEANDRO DOURADO

MARCIA TASCHETTI

PAULO ROBERTO CECCHINATO

RAFAEL ACOSTA

SERGIO MAGNUM

TICIANO AMERICANO

VANESSA DE JESUS

WELLITON BEZERRA

WESLEY CASA FORTE

**DECLINADO**

<sup>1</sup> [http://contaspublicas.guarulhos.sp.gov.br/res\\_noml\\_prim/res\\_nom\\_prim\\_6bim\\_2021%20Rep.pdf](http://contaspublicas.guarulhos.sp.gov.br/res_noml_prim/res_nom_prim_6bim_2021%20Rep.pdf)

<sup>2</sup> [http://contaspublicas.guarulhos.sp.gov.br/rec\\_corr\\_liq/rec\\_corr\\_liq\\_6bim\\_2021.pdf](http://contaspublicas.guarulhos.sp.gov.br/rec_corr_liq/rec_corr_liq_6bim_2021.pdf)

<sup>3</sup> [https://www.guarulhos.sp.gov.br/06\\_prefeitura/leis/leis\\_download/07983lei\\_sub\\_11\\_orcamento\\_da\\_receita\\_do\\_municipio.pdf](https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/07983lei_sub_11_orcamento_da_receita_do_municipio.pdf)

**CERTIFICAÇÃO DIGITAL**

Esta publicação é Certificada Digitalmente, acesse o guia de Certificação Digital: [diariooficial.guarulhos.sp.gov.br](http://diariooficial.guarulhos.sp.gov.br).

Caso haja necessidade de cópias autenticadas em papel, contate a Chefia de Gabinete do Prefeito do Município de Guarulhos, no endereço abaixo:

Av. Bom Clima, 91 - Bom Clima - Guarulhos - SP