CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL. 45
SERVIDOR 6046
MAT.

ESTUDO TÉCNICO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

Projeto de Lei N° 165/2014
Autor: Executivo Municipal
Ementa: Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito externo, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, na forma que indica, e dá outras providências.

A proposição em análise visa à captação de recursos a fim de ser aplicada no **Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR,** através de crédito externo, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

O autor destaca em sua justificativa a vocação de Salvador para o turismo e a necessidade de melhoria na qualidade do espaço urbano, de requalificação de equipamentos culturais e turísticos, o desenvolvimento de novos produtos, além da qualificação de mão de obra.

Segundo a proposição, "estão previstas, dentre outras ações, a implantação de museus, teatros, centro esportivo, equipamentos culturais, sistema de informação ao turista, recuperação de parques e promoção da cidade de Salvador, destacando seu potencial cultural e náutico."

O limite da operação de crédito será de U$ 52.512.340,00 (cinquenta e dois milhões, quinhentos e doze mil, trezentos e quarenta dólares americanos)

A proposição em tela, também cria 10 (dez) cargos com o objetivo de possibilitar a coordenação, implantação e acompanhamento do projeto.

Ressalte-se que o Executivo solicitou que a tramitação seja feita sob o regime de urgência, conforme o art. 47 da Lei Orgânica do Município e o art. 177 do Regimento Interno.

A **Lei Orgânica do Município** assim estatui:

> Art. 52. O Poder Executivo é exercido pelo prefeito, competindo-lhe:
>
> (...)
>
> XXVII - abrir créditos suplementares e especiais com autorização legislativa;

Há situações que obrigam o chefe do Executivo a recorrer a novos recursos financeiros para atender a gastos imprevistos ou excedentes da previsão orçamentária. Tais recursos são obtidos pelos chamados **créditos adicionais**

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL. 46
SERVIDOR 6046
MAT.

do orçamento, dentre os quais existem os **créditos suplementares, especiais** e **extraordinários.** A abertura de créditos adicionais deve ser evitada, pois prejudica a Administração Pública, desequilibrando o orçamento e gerando déficit.[1]

Os empréstimos internos e externos a serem tomados pelo Município devem vir precedidos de autorização legal da Câmara, por se tratar de encargos extraordinários da administração financeira, Esses empréstimos ficam também sujeitos ao controle do Senado Federal, pois que os externos dependem de sua prévia autorização, e ambos só poderão ser contraídos dentro dos limites globais de endividamento do Município e nas condições gerais estabelecidas e aprovadas pelo Senado Federal (CF, art.52, V a VII)[2]

Impende observar os dispositivos da **Constituição Federal** acerca da matéria:

> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
>
> (...)
>
> VII - dispor sobre limites globais e condições para as **operações de crédito externo e interno** da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;
>
> Art. 167. São vedados:
>
> (...)
>
> V- a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia **autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes;

A **Resolução N° 43/2001 do Senado Federal** *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:*

> 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;
>
> 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;

[1] Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 2013, cit., pp. 770-772

[2] Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 2013, cit., pp. 269

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL. 47
SERVIDOR 6096
MAT.

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.

Art. 18. A concessão de garantia, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, a **operações de crédito interno e externo** exigirá:

I - o oferecimento de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida;

II - a adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e as entidades por ele controladas.

(...)

Art. 20. Os contratos relativos a **operações de crédito externo** não podem conter qualquer cláusula:

I - de natureza política;
II - atentatória à soberania nacional e à ordem pública;
III - contrária à Constituição e às leis brasileiras; e
IV - que implique compensação automática de débitos e créditos.

Art. 23. Os pedidos de autorização para a realização de **operações de crédito interno ou externo** de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que envolvam **aval ou garantia da União** deverão conter:

I - exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual conste a classificação da situação financeira do pleiteante, em conformidade com a norma do Ministério da Fazenda que dispõe sobre a capacidade de pagamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação que regula a matéria;

III - documentação de que trata o art. 21; e

IV - No caso de operações de crédito destinadas ao financiamento de etapas complementares ou subseqüentes dos respectivos projetos, o pleiteante deverá apresentar ao Senado Federal o demonstrativo físico-financeiro dos desembolsos ocorridos, comparando-o com o cumprimento das metas apresentadas ao Senado Federal por ocasião da solicitação do financiamento do projeto.
Parágrafo único. No caso de **operações de crédito externas**, a documentação de que trata o caput deverá ser encaminhada ao Senado Federal por meio de mensagem do Presidente da República.(NR)

Art. 28. São sujeitas a **autorização específica do Senado Federal**, as seguintes modalidades de operações:

I - de **crédito externo**;

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
48
FL.
SERVIDOR
6046
MAT.

(...)

Art. 44. .....

§ 2º Nas operações de **crédito externo com garantia da União**, a concessão da garantia será expressamente mencionada no ato de autorização.

A **Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)**, por sua vez, diz que:

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:

(...)

IV - **autorização específica do Senado Federal**, quando se tratar de operação de **crédito externo**;

(...)

§ 5º **Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.**

Já a **Lei de Crimes Fiscais (Lei Nº 10.028/2000)** aduz:

Art. 359-A. **Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa**:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

Parágrafo único. **Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo**:

I – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;

II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

Pertinente destacar notícia veiculada no sítio do Senado Federal:

"Estados e Municípios estão recorrendo cada vez mais a empréstimos oferecidos por organismos internacionais, seja para honrar dívidas anteriores, seja para ter recursos para investir. Se, no caso da dívida interna, os principais problemas são a taxa de juros e o indexador, ***em relação a empréstimos externos, o risco é o atrelamento ao dólar****, o que preocupa os especialistas*

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
49
FL.
SERVIDOR
6046
MAT.

ouvidos pela CAE. ***Caso a moeda estrangeira se valorize muito em relação ao real, o que vem acontecendo em 2013, os débitos podem crescer além do controle de estados e municípios.*** *Ainda assim, como as condições dos financiamentos junto à União estão muito caras, os governos estaduais e municipais estão preferindo recorrer a credores externos. Só em dezembro de 2012, o Senado aprovou operações de crédito externo em benefício dos estados da Bahia, Santa Catarina, Ceará e Rio Grande do Sul. A* ***Bahia*** *contratou empréstimo de US$ 600 milhões com o* ***Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)*** *para "financiar o Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado da Bahia" - ou seja, para refinanciar a própria dívida."* [3]

Vale registrar que, neste ano, o Estado da Bahia, também, teve aprovado pelo BID um empréstimo de U$ 200 milhões para fortalecer o sistema de saúde, com foco na região metropolitana. O empréstimo tem um prazo de 25 anos, com períodos de graça de 5,5 anos e uma taxa de juros baseada na LIBOR. A contrapartida local é de US$ 85 milhões. O organismo executor é o Estado da Bahia por meio da Secretaria de Estado de Saúde. [4]

Cabe destacar os seguintes dispositivos da **Resolução 910/ 91 – Regimento Interno**:

> **Art. 176.** A iniciativa dos Projetos de Lei cabe a qualquer Vereador e ao Prefeito, sendo privativa deste a Proposta Orçamentária, até aqueles **que disponham sobre matéria financeira, criem cargos, funções ou empregos públicos**, aumentem vencimentos ou **importem em aumento da despesa ou diminuição da receita**, ressalvada a competência da Câmara, no que concerne à organização de sua Secretaria, e a fixação dos vencimentos dos seus servidores.
>
> PARÁGRAFO ÚNICO Nos Projetos referidos in caput deste artigo, serão admitidas emendas que aumentem, direta ou indiretamente, as despesas propostas, ou diminuam a receita, inclusive as que criem cargos ou funções.
>
> **Art. 177.** O Prefeito poderá enviar à Câmara Projetos de Lei sobre qualquer matéria, os quais, quando solicitar, deverão ser apreciados em **regime de urgência**, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar do seu recebimento, pelo Protocolo da Secretaria da Câmara, conforme determina o art. 47 e seus parágrafos 1°, 2° e 3° da Lei Orgânica do Município.
>
> (...)

Quanto à competência legislativa, a **Constituição Federal**, no seu art. 30, incisos I e II, determina que cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

3 Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/realidade-brasileira/emprestimos-internacionais-feitos-por-estados-e-municipios-brasileiros-e-o-problema-do-credito-externo-ser-atrelado-ao-dolar.aspx

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL. 50
SERVIDOR 6046
MAT.

Interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado ou da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal.[5]

Frise-se que por se tratar de matéria financeira, caberá a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização pronunciar-se quanto ao mérito, nos termos do art. 61, III da Resolução 910/91 – Regimento Interno.

Sala da Comissão, 05 de agosto de 2014

Jaqueline Carneiro
Analista Legislativo - CCJ
Matrícula: 6046/ OAB N° 33.170

[4] Disponível em: http://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2014-07-30/saude-na-bahia-brasil,10885.html

[5] Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 2013, cit., pp.136-137