COMISSÃO DE COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº 220/2018
MENSAGEM Nº 008/2018

AUTOR: EXECUTIVO MUNICIPAL.
EMENTA: Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a União, através da Caixa Econômica Federal, agente financeiro e co-executora da fase III do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM, na forma que indica e dá outras providências.

Relatório

Veio à análise desta Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização o Projeto de Lei nº 220/2018, de autoria do Executivo Municipal, que autoriza o Poder Executivo "a contratar operação de crédito com a União, através da Caixa Econômica Federal, agente financeiro e co-executora da fase III do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM".

Na Mensagem enviada o Prefeito informa que os recursos da operação de crédito, objeto da presente proposição legislativa- de até R$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais), provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID- serão obrigatoriamente aplicados no projeto acima mencionado.

O Projeto de Lei em epígrafe foi enviado à Câmara de Vereadores em 25/07/2018.

Em 29/08/2018, foi anexado "Estudo Técnico" da Analista da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final-CCJ. Ainda na CCJ, teve como Relator o vereador Paulo Magalhães, que se manifestou pela constitucionalidade e aprovação do projeto. A vereadora Aladilce Souza apresentou voto contrário, vencido pelo voto do Relator.

Nessa Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, foi designado relator o vereador Tiago Correia, que emitiu voto favorável. Com fulcro no artigo 83 do Regimento Interno (Resolução nº 910/1991), solicitei vistas e passo a emitir o presente voto em separado.

Ressaltamos que o projeto de lei tramita em regime de urgência, pleiteado pelo Prefeito, nos termos do art. 47 da Lei Orgânica do Município e art. 189 do Regimento Interno.

Esse é o breve relatório. Passo a opinar.

A Lei Orgânica do Município traz que compete ao Prefeito contrair empréstimos e oferecer garantias (art. 52, inciso X). Traz, ainda, em seu art. 21, inciso I, alínea "u", que compete à Câmara, privativamente, autorizar o Prefeito, por deliberação da maioria absoluta dos seus membros, a contrair empréstimos, regulando-lhes as condições e a respectiva aplicação.

Os recursos do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM – 2ª Fase/2ª Etapa são originários do Contrato de Empréstimo nº 3391/OC-BR, assinado pela União junto ao BID em 28 de dezembro de 2017.

O Manual do PNAFM, disponível em http://www.ucp.fazenda.gov.br/pnafm-3a-fase/MOPPNAFMIIVersoFinal08032018.pdf, traz em sua Cláusula 2 as condições para o município habilitar-se à Operação de Crédito de que trata o PL, dispondo que, o Submutuário deverá elaborar, preliminarmente, um Projeto de Modernização utilizando o Sistema de Elaboração, Execução e Monitoramento de Projetos - SEEMP, desenvolvido pelo Ministério da Fazenda e, adicionalmente: fazer constar da LOA previsão para receber recursos do financiamento e aportar a contrapartida; obter a autorização legislativa para a contratação da operação de crédito; obter autorização da STN/MF sobre o cumprimento dos limites para a contratação da operação de crédito; dentre outras.

Note que, conforme o Manual referido, a elaboração do Projeto de Modernização é prévia à aprovação da Lei autorizativa. No processo legislativo corrente, em que pese tal exigência, não consta nenhum projeto anexado para análise dessa Casa Legislativa.

Referenciando a Constituição, ao tratar de realização de empréstimos ou operação de crédito, o artigo 167, III, traz que a mesma é permitida DESDE QUE não excedam o montante de despesas de capital do ente federativo.

A Câmara Municipal autorizou à gestão do Prefeito ACM Neto, até 2017, 3 bilhões em operação de crédito, aproximadamente, à diversos agentes financeiros (nacionais e internacionais). Sobre os agentes financeiros internacionais, registramos aqui o risco do atrelamento ao dólar. A valorização da moeda estrangeira em relação ao real, que vem acontecendo desde 2013, supera o controle e planejamento do município. De R$ 2,34 (dezembro/2013), o dólar saltou para R$ 4,24 no mês corrente.

A Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF em seu primeiro artigo, parágrafo primeiro, traz que:

> "A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a **obediência a limites** e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, **operações de crédito**, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."

O Art. 2º do PL ora analisado dispõe que o Poder Executivo pode vincular, como contra garantia à garantia da União à operação de crédito, em caráter irrevogável e irretratável, as cotas de repartição constitucional das Receitas Tributárias de que o Município é titular na forma dos arts. 158 e 159, complementadas por receitas tributárias previstas no art. 156, nos termos do § 4º do art. 167, inciso IV, todos da Constituição da República Federativa do Brasil, assim como outras garantias em direito admitidas. A grosso modo, toda a receita fiscal de Salvador é garantia do empréstimo. Agravante disso é o fato das mesmas garantias já estarem concedidas as outros empréstimos realizados.

O Projeto de Lei cria, também, a pretexto de atender a implementação e execução do Programa, dois cargos de provimento em comissão, de natureza excepcional e transitória. Afirmamos que cargos comissionados no serviço público se destinam apenas às funções de chefia e assessoramento. Assim, todas as demais atividades de órgãos estatais devem ser exercidas por servidores concursados. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal. A contratação como está sendo feita pela Prefeitura, recorrentemente,

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
O Poder do Cidadão
ILIADA ARCAM REVERSA
CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL.
SERVIDOR
MAT.

evidencia burla ao comando constitucional previsto no inciso V do artigo 37 da Constituição, que determina expressamente esse mandamento: as funções de confiança e os cargos em comissão no serviço público destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. A criação da Unidade de Gestão do Projeto não implica na contratação de comissionados. Esta pode ser formada por servidores concursados.

No artigo 5º, o Poder Executivo fica autorizado a promover as modificações orçamentárias e no Plano Plurianual, prevalecendo-se no que for necessário, créditos adicionais, transferências, transposições e remanejamentos, para o cumprimento do disposto na Lei. Neste ponto está exposta mais uma irregularidade: a Lei do PPA determina que o Plano deve ser atualizado pelo Poder Executivo em função da aprovação das Leis Orçamentárias Anuais e das Leis de Créditos Adicionais. Em caso de inclusão ou alteração de Programa ou Objetivo, a lei determina que o Executivo encaminhe projeto de lei de revisão à Câmara, cumprido todos os requisitos e escutas necessárias. Nada disso foi feito, nem no Projeto de Lei de origem da operação de crédito, nem no projeto de lei consignado na epígrafe.

O PPA é peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária, esse é o disposto em nossa Carta Magna, que determina em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual. No § 2º desse artigo exige que a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO. E no art. 166 § 3º, I, prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o plano plurianual e com a LDO.

Dito isso, concluímos

que o Projeto de Lei nº 220/2018 não demonstrou o interesse público e a gestão tributária responsável da Cidade. VOTO PELA SUA REPROVAÇÃO, bem como de eventuais emendas propostas.

É o parecer. 31 de agosto de 2018

Marta Rodrigues
Vereadora do Partido dos Trabalhadores-PT
Membra da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização