PROJETO DE LEI Nº 220/2018

Voto em Separado ao Parecer apresentado pelo Vereador-relator Paulo Magalhães Júnior ao PL nº 220/2018, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final.

1. RELATÓRIO

Trata-se do PL nº 220/2018, de autoria do Poder 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 forma que indica e dá outras providências".

Encaminhada, a proposição, para a Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, foi designado relator o ilustre Vereador Paulo Magalhães Júnior, que emitiu voto favorável. Ao tomar conhecimento do parecer, solicitei vistas com fundamento no art. 83 da Resolução nº 910/91 e apresento voto em separado.

É o relatório.

2. ANÁLISE

O projeto de lei em análise tem por objeto a autorização legislativa para a contratação de operação de crédito no valor de R$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais) junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para *a serem obrigatoriamente aplicados no projeto integrante do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM III, no Município de Salvador*".

A mensagem que encaminhou o projeto traz as informações de que o "Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM tem por objetivo contribuir para a modernização da gestão administrativa, fiscal, financeira e patrimonial dos municípios brasileiros, tornando mais efetivo o sistema fiscal vigente, em cumprimento às normas constitucionais e legais".

Verifica-se, portanto, que a principal justificativa para a contratação de crédito é o projeto integrante do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM III, no Município de Salvador. A mensagem, entretanto, não traz nenhuma informação sobre o projeto a ser executado no Município de Salvador, o que motivou a solicitação de informações junto à Prefeitura Municipal

em 31.07.18 por esta vereadora. Apesar da solicitação, não foi encaminhado, para este Gabinete, o Projeto Técnico elaborado com auxílio da Coordenação Técnica de Projetos da COOPE, tal como exigido para comprovar a condição de elegibilidade do Município para o programa.

No dia 22.08.18, em reunião realizada na CMS, representantes da Prefeitura apresentaram as normas e orientações gerais do programa, mas não houve apresentação do referido Projeto Técnico.

Ainda assim, entretanto, não há, a meu ver, elementos que autorizem a aprovação do PLE do modo como encaminhado para esta Casa.

2.1. Desde 2013 essa Casa Legislativa vem autorizando o endividamento do Município e o comprometimento de receitas importantes para sua gestão. Ao total, já foi autorizada a contratação de operações de crédito no valor de R$ 2,09 bilhões, com as mesmas garantias, como se observa do quadro abaixo:

LEI Nº	AGENTE FINANCEIRO	VALOR U$	VALOR R$
8.481/2013	CEF (Corredores de Transporte e financiamento de contrapartidas)	-	550.000.000,00
8.653/2014	BNDES (Programa de Modernização Adm. Trib.)	-	105.000.000,00
8.652/2014	BID (Programa Nac. Des. do Turismo)	52.512.340,00	166.989.241,20
9.182/2016	BIRD (Programa Salvador Social)	250.000.000,00	795.000.000,00
9.181/2016	BID (Mané Dendê)	67.500.000,00	214.650.000,00
9.296/2017	CAF (Proquali)	60.700.000,00	193.026.000,00
9.288/2017	CEF (Hospital Municipal e Centro Histórico)	-	75.000.000,00
TOTAL DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO AUTORIZADAS			**2.099.665.241,20**

Convém ressaltar que não se trata de assumir posição contrária à contratação de operação de crédito, pois compreendemos que ela é importante para a realização de obras estruturantes para o Município. Trata-se de exigir que a gestão da coisa pública

seja cuidadosa, tenha a publicidade necessária e seja amplamente debatida com a sociedade.

A partir das poucas informações concedidas pela Mensagem não é possível averiguar a necessidade dessa operação de crédito até porque o respectivo Projeto Técnico, com seu detalhamento, não foi encaminhado para essa Casa. Note-se que a apresentação realizada foi genérica, limitando a dar informações gerais do programa, seus objetivos e metas, mas não houve uma exposição das atividades e dos programas que, efetivamente, serão realizados no Município, de forma descritiva.

Some-se a isso o fato de que o projeto, em seu art. 4º, menciona a consignação anual no orçamento de valores suficientes para suportar a contrapartida financeira do Município sem indicar qual é esse valor. Indica, apenas, qual a previsão do percentual mínimo de contrapartida (10%). Impossível apreciar o projeto sem esta informação desde quando o valor da contrapartida também ficará comprometido.

2.2. Nos termos do o art. 15, §1º, II, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a operação de crédito deve estar compatível com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) para que possua devida legalidade formal.

O orçamento caracteriza-se como um planejamento que traça paradigmas sobre a forma e o montante de aplicação da despesa pública em determinado período, possuindo como base a receita pública auferida pelo ente federativo. O Poder Executivo é legitimado como o autor da proposta de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), enquanto é competência do Poder Legislativo aprovar e transformar, posteriormente, a proposta em lei.

Decorrida aprovação das leis orçamentárias supramencionadas e possuindo em vista a ausência de situações especiais ou extraordinárias que fundamentem o remanejamento, quaisquer emendas e/ou alterações devem estar referendadas pelo Poder Legislativo. **Mas essas alterações devem ser promovidas em caráter excepcional, e não ordinário.** Os atos administrativos que não estiverem consubstanciados na lei incidirão em crime de responsabilidade ao gestor público.

O art. 163, §3º, I, da LOM, em correlação lógica ao art. 33 da lei federal nº 4.320/64, dispõe que as emendas aos projetos da LOA devem estar em conformidade com a LDO e a PPA. Em mesmo sentido, deve-se interpretar que os veículos legislativos que possibilitem abertura de crédito, modificando as disposições orçamentárias já consubstanciadas, deve estar conectada às orientações da tríade orçamentária.

Em sentido contrário ao racionalmente auferido, o art. 5º do Projeto de Lei nº 220/18 autoriza que o Poder Executivo efetive quaisquer mudanças que julgar necessárias no PPA e na LOA para cumprir a materialidade desse mesmo projeto. Ou seja, inverte-se a lógica jurídica para estabelecer que dispositivos legislativos orçamentários superiores tenham que se adequar à lei ordinária que meramente autoriza contratação de crédito.

Não é demais salientar que a mensagem nº 09/18, enviada à Câmara, nem mesmo indica, objetivamente, qual a alteração que deve ser feita para adequar as peças orçamentárias ao projeto encaminhado, solicitando, tão somente, uma autorização genérica para modificação de peças fundamentais do orçamento público.

É sobressalente o vício de constitucionalidade formal e material de tal passagem normativa, haja vista, se aprovada, oferecerá legitimidade ao Poder Executivo para proceder à alteração de leis orçamentárias ausente quaisquer participações do Poder Legislativo. Ora! Não há que se falar em legalidade (art. 37, caput, CF/88), reserva legal – ato administrativo não é apto a fundamentação –, autorização orçamentária e separação de poderes (art. 2º, caput, CF/88) nesta seara.

Na pirâmide jurídica pátria é impossível fundamentar que o Poder Executivo possa, por meio de decretos, alterar/emendar o PPA e a LOA para adequá-las aos desígnios de certa operação de crédito externo. Não obstante, o Poder Executivo não pode trazer a si competência que, como se viu, é atrelada ao Poder Legislativo – sob pena de configurar usurpação de competência.

Com fulcro na teoria da separação dos poderes e no sistema de *check and balance*, é corrente a necessidade de a Câmara Municipal rejeitar a proposta em face da a grave inconstitucionalidade formal e material que o toca.

2.3. Com relação aos cargos comissionados, essa gestão vem criando uma série de cargos comissionados em afronta à Constituição Federal de 2018. A última Lei Complementar de nº 70/2018 por meio dos artigos 8º e 9º, criou 09 (nove) cargos comissionados lotados na Secretaria Municipal de Trabalho, Esportes e Lazer (SEMTEL), e mais 12 (doze) cargos comissionados lotados na Secretaria Municipal de Comunicação (SECOM), num total de 21 (vinte e um) novos cargos comissionados.

De fato, o Poder Executivo vem, sistematicamente, ao longo dos últimos 02 (dois) anos, criando diversos cargos em comissão em desconformidade com o quanto disposto no art. 37, V, da CF/88, como se infere do conteúdo das Leis 9.275/2017, 9.287/2017 e 9.296/2017, esta última alterada pela Lei 9.370/2018.

A irregularidade na contratação de pessoal pelo Poder Executivo e a necessidade de observância da regra do art. 37, inciso II, da CF/88, já vem sendo apontado pelo TCM

nos pareceres dados nas prestações de contas dos anos de 2013, 2015 e 2016, atentando, especificamente, para a contratação temporária e por meio de terceirização.

Some-se a isso o fato de que o projeto, no particular, não confere denominação própria aos cargos, nem define suas respectivas atribuições que permitam, inclusive, identifica-los como cargos de direção, chefia e assessoramento de modo que se permita averiguar a observância à previsão constitucional.

Portanto, o presente projeto, ao pretender criar mais cargos, viola a Constituição Federal e vai na contramão dos pareceres do TCM.

Some-se a isso o fato de que a proposição encaminhada para a Câmara não se fez acompanhar da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, nos termos do art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal; tampouco da declaração do ordenador da despesa de que a criação de cargos tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a LDO, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.4. Assim sendo, uma vez que a mensagem não encaminhou para esta Casa Legislativa informações suficientes para que possamos examinar a conveniência da operação de crédito, voto em separado pela rejeição do projeto.

3. VOTO EM SEPARADO

Em face do exposto, diante dos argumentos acima apontados, VOTO PELA REJEIÇÃO DO PLE Nº 220/2018, pois não constatamos que não há justifica para a operação de crédito.

Sala das Comissões, 27 de agosto de 2018

Aladilde Souza
Vereadora PCdoB