COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

RECEBIDO EM:
16/10/18 às 14:42
DIRETORIA LEGISLATIVA

PARECER Nº 219, de 2018.

ANTEPROJETO DE LEI 122 DE 2018.

PROPONENTE: Poder Executivo

RELATOR: Fernando Hallberg/PPL

EMENTA: Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal e dá outras providências.

PARECER CONTRÁRIO.

I - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Justiça e Redação opinar sobre os aspectos constitucionais, legais, regimentais e a boa técnica legislativa das proposições.

O Projeto apresentado pelo Poder Executivo Municipal visa autorização para contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, até o valor de R$ 28.000,000,00 (vinte e oito milhões de reais), no âmbito do programa FINISA (Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento), Modalidade Apoio Financeiro destinado à aplicação em Aporte, objetivando financiar programas de investimentos, com abrangência em aquisição de imóvel no município.

O artigo 2° traz como garantia da operação de crédito de que trata esta lei, em caráter irrevogável e irretratável as receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O artigo 3° dispõe que para pagamento do principal, de juros, tarifas bancárias e outros encargos da operação de crédito, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a ceder ou vincular, em garantia da operação de crédito de que trata esta Lei, o Fundo de Participação dos Municípios - FPM até o limite suficiente para o pagamento das prestações e demais encargos.

O artigo 4° traz 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 que deverão consignar as dotações necessárias às amortizações e aos pagamentos dos encargos anuais, relativos aos contratos de financiamento a que se refere o artigo 1°, conforme o artigo 5°.

O artigo 6° determina que o Chefe do Poder Executivo municipal fica autorizado a abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito autorizada.

Afirma a justificativa:

"Submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal o incluso Anteprojeto de Lei que "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONTRATAR OPERAÇÃO DE CRÉDITO JUNTO À CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O presente anteprojeto de lei foi elaborado a fim de contratar operação de crédito junto a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de adquirir o imóvel do antigo Atacado Liderança.

Tendo em vista que o município de Cascavel é ainda jovem, apenas 66 anos, porém com um crescimento exponencial, conforme pode ser observado ao longo dos últimos 20 anos. Nas últimas décadas, a cidade passou por um crescimento expressivo, de 245 mil habitantes no ano de 2000, para cerca de 320 mil no ano de 2018 e com projeção para 365 mil para o ano de 2030 segundo IPARDES, ou seja, um avanço de quase 50% em 30 anos.

Também, entre dos anos 2000 e 2016, a cidade dobrou o número de empreendimentos, passando de 5.365 empresas para 10.619, segundo dados RAIS (Relatório Anual de Informações Sociais), reforçando a taxa exponencial de crescimento da cidade.

No ano de 2000, o Município também viabilizou um grande projeto na área de Turismo, a criação do Centro de Eventos Pedro Luiz Boaretto, uma estrutura ampla, para época, adaptando um espaço que era sediado o antigo Instituto Brasileiro do Café. O espaço cumpriu por anos sua função ao município, apesar da falta de condições pela quantidade de pilares no salão principal. Porém com crescimento da cidade, novas oportunidades foram aparecendo e não comporta essas novas demandas.

Com objetivo de atender as novas demandas, bem como oportunizar a realização de novos eventos, possibilitando assim a atração de feiras, shows e grandes eventos, criando no Município novas oportunidades de negócios, além da geração de fluxo turístico, atrelado ao desenvolvimento do trade turístico da região, bem como, a geração de emprego e renda, tanto pela área de turismo, como pela oportunidade de desenvolvimento de novos tipos de negócios e

empreendimentos, o Município de Cascavel propõem a aquisição de um novo espaço, mais adequado a realização de grandes eventos".

Além disso, a Mensagem traz especificações técnicas, localização, metragem entre outras disposições gerais a respeito do imóvel objeto de aquisição do presente Anteprojeto.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. A Lei Orgânica Municipal em seu artigo 68 dispõe que compete à Câmara Municipal deliberar sobre a aprovação de empréstimos de interesse do município, vejamos

> "Art. 68. 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".

Logo, atribui ao prefeito à iniciativa exclusiva de projetos de lei que tratem de matéria orçamentária e que autorizam a abertura de crédito, contrair empréstimos e a realização de operações de crédito. Desta forma, estão corretas a competência e iniciativa do projeto de lei.

Quanto à forma para viabilizar a operação de crédito, com fulcro no artigo 47 da Constituição Federal, o instrumento adequado para tanto é o projeto de Lei Ordinária.

O artigo 167, III da CF/88 permite a realização de empréstimos ou operações de crédito, condicionando que estas operações não excedam o montante de despesas de capital do ente federativo.

A competência do Município para dispor sobre essa matéria encontra-se subordinada às disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e às resoluções n.º 40 e n.º 43, ambas do Senado Federal, a quem compete, de conformidade com o disposto no art. 52, incisos VII e VIII, da Constituição Federal, dispor sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as concessões de garantias, seus limites e condições de autorização.

Nesse sentido, faz-se necessário invocar os ditames da Lei Complementar Nacional n° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz em seu bojo a normatização quantos às operações de crédito por parte da Administração Pública:

> "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.

§ 1° 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."

Desse modo, conforme legislação, imprescindível autorização legislativa para que o município possa contrair empréstimo, além das demais exigências trazidas pela legislação.

No que corresponde aos recursos/valores indicados no projeto, é competência da Comissão da Economia e Finanças com toda a sua técnica analisar as indicações constituídas.

Na governança, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, o administrador e os agentes públicos devem atentar aos conceitos de legalidade e juridicidade, que significa que além da regra escrita, devem se adequar aos princípios da administração pública em prol do interesse público.

Nesse sentido, analisamos o entendimento dos doutrinadores:

Celso Antônio Bandeira de Mello e Alexandre de Moraes, respectivamente:

"Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover os interesses públicos assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos

meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições." (MELLO, Celso Antônio Bandeira de Curso de Direito Administrativo, 10ª Ed. Ed. Malheiros editores, 1998, São Paulo, pg. 63).

Esses princípios estão expressos na Constituição, vejamos:

> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

Destacamos o princípio da eficiência, inovação de uma Emenda Constitucional de 1998, sendo aplicável a toda a administração pública, nasceu da implantação de um modelo de gestão conhecido como "administração gerencial". Este princípio exige que a atividade estatal seja exercida com presteza e rendimento funcional, não apenas pautado na legalidade, mas também nos resultados satisfatórios a população, em ações com que o custo/benefício seja expressamente demonstrado, o que não ocorre no projeto apresentado a essa Comissão.

Respectivamente, assim como o funcionamento da administração, qualquer violação a esses princípios, acarretará ao infrator, violação ao preceito constitucional, impondo-se como atos de improbidades administrativas, alcançado pela lei 8.429/92, e na esfera penal, como crime, alcançado pela lei 10.028/2000.

Ademais, observamos os seguintes aspectos:

- REDUÇÃO DA RECEITA

Em um cenário marcado pela redução da arrecadação municipal, como demonstrado, mostra-se de grande irresponsabilidade financeira a concessão de autorização para contratação de operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, ferindo gravemente os princípios orçamentários do equilíbrio e da economicidade.

O anteprojeto de lei analisado também estabelece que a operação de crédito pretendida "deve ser consignada como receita no Orçamento ou em crédito adicional que deverão consignar as dotações necessárias às amortizações e aos pagamentos dos encargos anuais"

Segundo o artigo 43 da Lei 4320/64, para abertura de créditos adicionais é necessária a existência de recursos financeiros disponíveis, nos seguintes termos "a abertura dos créditos suplementares e especiais dependem da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa".

De acordo com dados apresentados na audiência pública de prestação de contas realizada do Poder Executivo, sabemos que a Prefeitura de Cascavel está operando bem próxima do limite de alerta – não há, portanto, justificativa plausível para um financiamento no montante de R$ 28.000.000,00 (vinte e oito milhões de reais), gerando endividamento desnecessário para o Município. Além disso, sabemos que a arrecadação material foi muito menor do que a prevista.

É importante ressaltar que a operação de crédito ora prevista no valor de mais de R$ 28.000.000,00 (vinte e oito milhões), na atual conjuntura econômica financeira que apresenta os cofres públicos, mostra inviável a autorização de mais uma despesa a ser paga pelos contribuintes. É preciso deixar claro que as receitas municipais estão em queda, sendo que o fechamento do 2° quadrimestre de 2018 chegou apenas a R$ 560.000.000,00 (quinhentos e sessenta milhões de reais) bem abaixo do R$ 1.170.000.000,00 (um bilhão cento e setenta milhões de reais) que fora previsto na Lei Orçamentária Anual.

Em contrapartida a essa queda na arrecadação, há grande impacto negativo nas finanças públicas com o aumento da despesa de toda ordem, hoje o Poder Público Municipal possui mais de R$ 12.000.000,00 (doze milhões) de reais em precatórios, há previsão de mais de R$ 20.000.000,00 (vinte milhões) de reais para aporte ao IPMC para o ano que vem, sem falar em mais de R$ 40.000.000,00 (quarenta milhões) de reais para pagamento de operações de créditos e outras dividas.

O resultado primário previsto na LDO para 2019 é negativo chegando à casa de mais de R$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais). Ou seja, o Poder Público Municipal continuará com dificuldades em arcar com suas obrigações financeiras.

Fora tudo isso, tem-se ainda um limite de despesa com pessoal que já atingiu o limite prudencial passando da casa dos 51% e aumentando a cada mês. Ou seja, a administração pública está totalmente comprometida com a sua arrecadação e ainda quer criar mais despesas.

- FALTA DE INTERESSE PÚBLICO

O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, embora seja implícito e não contemplado em nenhum texto normativo, é um dos princípios basilares da Administração Pública, pois estabelece que havendo conflito entre o interesse da coletividade e o do particular, deve sobrepor-se sobre o interesse da coletividade, o qual é tutelado pelo Estado. Assim, toda atuação da Administração Pública deve ser pautada pelo interesse público, respeitando-se, contudo, os direitos e garantias individuais expressos na Constituição.

Para Maria de Zanella di Pietro (2006, p. 68): O princípio da supremacia do interesse público, também chamado de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua

execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.

O Poder Discricionário é aquele no qual é permitido a Administração Pública praticar atos com a liberdade de escolha, pautada na conveniência e oportunidade. Ao utilizar-se do Poder Discricionário o administrador deve fazer a escolha entre as alternativas permitidas no ordenamento, sob pena de agir com arbitrariedade. Nada obstante, a discricionariedade deve ser exercida dentro dos limites permitidos em lei.

Alexandrino e Paulo (2006, p. 144) mencionam que: [...] conveniência e oportunidade formam o poder discricionário e esses elementos permitem que o administrador público eleja, entre as várias condutas previstas em lei, a que se traduzir mais propícia para o interesse público. Nos casos em que o ato discricionário é pratica com abuso de autoridade ou fora dos limites legais, ou ainda com finalidade diversa ao interesse público, ele será ilegítimo e nulo.

O ato discricionário deve sempre pautado no princípio do interesse público sobre o privado, jamais atendendo os interesses particulares do administrador. Além disso, o Poder Discricionário não possui liberdade absoluta, mas sim relativa, pois está circunscrito por diversos limites, como as exigências do bem comum e os princípios norteadores do regime jurídico administrativo, em especial os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Nesse sentido, é que a jurisprudência vem se manifestando no sentido de que o controle realizado pelo Poder Judiciário não se limita apenas a controlar a legalidade do ato, mas também o mérito deste ato. Assim, manifestando-se essa Comissão favoravelmente pelo projeto em questão, estaríamos correndo grande risco de autorizar um ato de grande desvio e abuso de poder com finalidade diversa da satisfação interesse público.

A liberdade de agir com conveniência e oportunidade conferido pelo Poder Discricionário não é absoluta, e sim relativa. Dessa maneira, posicionamo-nos pela falta de interesse público na operação de crédito em análise.

Como é sabido, Cascavel tem promovido ajustes fiscais com o aumento de impostos e congelamento de salários de seus servidores públicos. O argumento utilizado é que a crise financeira tem diminuído a capacidade de arrecadação.

Portanto, após avaliar a matéria como Relator, nos termos dos artigos 37 inciso IV e artigo 38 *caput*, ambos do Regimento Interno, verificam-se impedimentos constitucionais, legais e técnicos a tramitação do Projeto, deste modo, manifesto o meu voto **CONTRÁRIO.**

II- VOTO DA COMISSÃO

A Comissão de Justiça e Redação por meio dos seus Vereadores acompanham o voto do Eminente Relator e opinam pelo Voto **CONTRÁRIO** ao Projeto.

É o Parecer. Sala das Comissões Permanentes.

Cascavel, 16 de outubro de 2018.

Damasceno Junior/PSDC	**Pedro Sampaio/PSDB**	**Fernando Hallberg/PPL**
Presidente	Secretário	Membro