

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 42, de 2011, que *altera o art. 16 da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, para permitir a contratação de operações de crédito destinadas à regularização de inadimplência com instituições do sistema financeiro nacional.*

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

É submetido à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Resolução (PRS) nº 42, de 2011, do Senador Casildo Maldaner, de ementa em epígrafe. Apresentado em 13 de setembro último, coube a mim relatá-lo.

Convém notar, preliminarmente, que a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, *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.*

O projeto em comento é composto por dois artigos. O primeiro modifica o art. 16 da norma recém citada, alterando a redação do *caput*, acrescentando dois novos parágrafos e renomeando o atual parágrafo único como § 3º. As mudanças pretendidas são as seguintes:

- a) permitir que entes inadimplentes contratem operações de crédito, junto às instituições financeiras credoras, destinados a regularizar o débito;
- b) reiterar que as operações autorizadas devem observar os limites, condições e demais exigências da Resolução nº 43, de 2001;

- c) permitir, contudo, que os governos estaduais e municipais solicitem ao Senado Federal, por intermédio do Ministério da Fazenda, autorização para não cumprir os seguintes limites:
- realização de operações de créditos em montante não superior às despesas de capital (como requerido pelo art. 167, inciso III, da Constituição Federal), bem como não superior a 16% da receita corrente líquida (RCL);
 - comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada não superior a 11,5% da RCL;
 - montante da dívida consolidada não superior aos tetos estabelecidos na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2000 (quais sejam, 2 vezes a RCL, para os Estados, e 1,2 vezes a RCL, para os Municípios).

O art. 2º constitui a cláusula de vigência e estipula que a norma resultante entrará em vigor na data da sua publicação.

Na Justificação, o autor assim argumenta:

A regularização de possíveis situações de inadimplência dos entes passa, necessariamente, entre outras ações, pela possibilidade de reestruturação ou refinanciamento de sua dívida em inadimplemento. Ou seja, pela realização de novas operações de crédito junto às próprias instituições financeiras credoras, públicas ou privadas, certamente com adequações e ganhos para as finanças estaduais ou municipais.

Em 22 de novembro, cabe acrescentar, o Senador Aloysio Nunes Ferreira apresentou a Emenda nº 2, com a Emenda nº 1 correspondendo ao Substitutivo de autoria deste relator. A nova emenda propõe acrescentar um parágrafo ao art. 21 da Resolução nº 43, de 2001. O citado artigo trata da documentação que deve acompanhar os pedidos de verificação de limites e de condições para a realização das operações de crédito encaminhados ao Ministério da Fazenda pelos governos estaduais e municipais. O parágrafo a ser acrescido, a seu tempo, prevê que os órgãos federais responsáveis pela inscrição de pendências relativas a obrigações fiscais, legais, financeiras e contratuais de Estados e Municípios no Cadastro Único de Convênios (CAUC) notificarão os entes inadimplentes trinta dias antes da inscrição definitiva. Trata-se, segundo o seu autor, de minorar as dificuldades encontradas pelos entes subnacionais, que estariam conhecendo as situações

de inadimplência somente após a efetivação da sua inscrição, sem que haja tempo hábil para a adoção de medidas corretivas.

II – ANÁLISE

É atribuição desta Comissão opinar sobre proposições que disponham sobre limites e condições para as operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme previsão contida nos arts. 99, inciso VI, e 393, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

O PRS nº 42, de 2011, é inegavelmente meritório, pois procura resolver um problema real que os governos estaduais e municipais enfrentam no seu relacionamento com as instituições financeiras. Consideramos, contudo, problemática a sua pretensão de permitir que limites-chave para uma gestão fiscal responsável deixem de ser observados por esses governos. Subordinar esse não-cumprimento a uma manifestação prévia do Ministério da Fazenda não apenas não atenua a gravidade da flexibilização pretendida, como ainda expõe esse órgão a pressões políticas descabidas. Além do mais, não conseguimos vislumbrar como isso poderia se sobrepor a um mandamento constitucional, como no caso da exigência de que as operações de créditos não podem superar as despesas de capital – a chamada “regra de ouro” das finanças públicas.

Ao mesmo tempo em que alguns dos seus comandos são impróprios, quando não injurídicos, julgamos o projeto em comento insuficiente à luz das presentes necessidades tanto dos entes subnacionais, de um lado, como da União, de outro. Por esse motivo, optamos por apresentar, ao final deste parecer, emenda destinada a sanar vários problemas observados, ao longo do tempo, nas normas desta Casa que disciplinam o endividamento público. Trata-se, efetivamente, de racionalizar a tramitação das operações de crédito e a concessão de garantias da União a essas operações. Para isso propõe-se alterar as Resoluções nºs 43, de 2001, e 48, de 2007.

Desde a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, tem efetuado o controle dos limites de endividamento dos Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que verifica o atendimento das condições previstas para cada contratação. Nos últimos anos,

contudo, em razão do crescimento da economia, da melhoria da situação fiscal dos entes subnacionais e da consequente retomada dos investimentos públicos, o número de operações de crédito tem se elevado significativamente, o que vem demandando a racionalização ou mesmo simplificação de alguns procedimentos.

A principal proposta da emenda consiste em permitir que operações, com instituições financeiras, que tenham cumprido todos os requisitos da legislação, mas que não tenham sido submetidas à verificação prévia dos limites e condições pelo Ministério da Fazenda, possam ser objeto de processo de regularização. Esse procedimento já é adotado para as operações com instituições não-financeiras. Adicionalmente, a nova redação do *caput* do art. 24 da Resolução nº 43, de 2001, distingue melhor os procedimentos de autorização pelo Senado Federal e os de verificação de limites e condições pelo Ministério da Fazenda, que são de natureza diversa. Para permitir a regularização de operações de instituições financeiras, propõe-se alterar o § 4º do recém citado art. 24.

O inciso III do art. 21 da mesma norma prevê a possibilidade de análise de operações de crédito no ano anterior aos desembolsos programados, mediante avaliação do trâmite orçamentário para a sua inclusão no exercício seguinte. A alteração proposta pretende esclarecer o significado de “trâmite orçamentário” e possibilitar a aplicação prática desse dispositivo, uma vez que a imprecisão do texto atual tem gerado dúvidas quanto à sua abrangência. De acordo com a emenda, a análise envolverá a verificação de inclusão no projeto de lei orçamentária anual (PLOA).

A exigência de adimplência financeira para que seja contratada nova operação de crédito, prevista na Resolução nº 43, de 2001, não constitui, em geral, impedimento no caso da específica regularização da dívida em atraso. A única exceção são os débitos em atraso com as instituições financeiras, conforme a atual redação do art. 16. Pretende-se, com a emenda, a exemplo do objetivo perseguido pelo PRS nº 42, de 2011, permitir, também para as instituições financeiras, a realização de operação de crédito para a regularização de débitos cujo pagamento esteja pendente, permitindo, assim, melhores condições de recuperação dos ativos dessas instituições.

O § 2º do art. 32, a seu tempo, prevê que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estavam obrigados a promover, junto ao Cadastro

Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), do Ministério da Fazenda, até o dia 30 de junho último, a vinculação de todos os CNPJs de suas unidades administrativas ou órgãos que não possuam personalidade jurídica própria ao CNPJ principal da entidade tomadora da operação de crédito. Ocorre que a Receita Federal do Brasil encontra-se ainda em procedimento de definição das rotinas necessárias para sua efetivação, razão pela qual propõe-se estender o prazo para 30 de junho de 2012.

A emenda também altera a Resolução nº 48, de 2007, para tornar mais objetivos alguns procedimentos para a concessão de garantias aos entes subnacionais, compatibilizando-os, inclusive, com os ditames da Resolução nº 43, de 2001. Dessa forma, atestar-se-á por meio de declarações do chefe do Poder Executivo que os investimentos pretendidos estão previstos no plano plurianual ou, no caso de operação de empresas estatais não-dependentes, no orçamento de investimentos, o mesmo valendo para a inclusão, no orçamento anual, das dotações orçamentárias requeridas pela operação de crédito pleiteada.

Em síntese, a emenda proposta contempla os seguintes aprimoramentos das normas relacionadas com o controle do endividamento público:

- a) permite a regularização de operações de crédito contratadas junto a instituições financeiras sem que tivessem tramitado pelo Ministério da Fazenda;
- b) esclarece a abrangência de “trâmite orçamentário”;
- c) extingue a exigência de plena adimplênciam na renegociação de débitos com as próprias instituições financeiras credoras;
- d) prorroga o prazo para a vinculação de CNPJs;
- e) simplifica as comprovações de previsão orçamentária para o recebimento de garantia da União.

São medidas que, com certeza, muito contribuirão para facilitar os trabalhos do Ministério da Fazenda e desta Casa, mas sem comprometer a gestão fiscal responsável.

Acerca da Emenda nº 2, embora meritória, impõe-se notar que a Resolução nº 43, de 2001, dispõe sobre operações de crédito e concessões de garantia, em estrita conformidade com a incumbência atribuída ao Senado Federal pelo art. 52, inciso VII, da Constituição Federal. As inscrições no

CAUC, no entanto, referem-se a transferências voluntárias. Trata-se de tema estranho ao campo de atuação privativa desta Casa. Essas transferências estão disciplinadas no Capítulo V da LRF, a qual foi promulgada com fundamento no art. 163, inciso I, da Lei Maior, que requer lei complementar para a edição de regras gerais sobre finanças públicas. Subsidiariamente, em obediência ao disposto no § 1º do art. 25 da LRF, também valem as disposições contidas nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs). No âmbito do União, p. ex., a LDO para 2012 (Lei nº 12.465, de 2011), ao tratar desse tema, estipula, no art. 37, § 2º, que o concedente comunicará ao conveniente quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal, fixando prazo de até 45 dias, prorrogável por igual período, para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos. Assim, consideramos que a emenda apresentada é injurídica, pois extrapola a competência legislativa exclusiva da Câmara Alta, e redundante, pois já está contemplada, com vantagem, no marco legal apropriado.

III – VOTO

Em face do exposto, voto contrariamente à Emenda nº 2 e favoravelmente ao PRS nº 42, de 2011, com a seguinte emenda:

EMENDA N° — CAE (SUBSTITUTIVA)
 (ao PRS nº 42, de 2011)

Altera as Resoluções do Senado Federal nºs 43, de 2001, e 48, de 2007, para permitir a contratação de operações de crédito destinadas à regularização de inadimplência com instituições do sistema financeiro nacional e dá outras providências.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º Os arts. 16, 21, 24 e 32 da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 16.** É vedada a contratação de operação de crédito por tomador que esteja inadimplente com instituições integrantes do sistema financeiro nacional, exceto quando a operação de crédito se vincular à regularização do débito contraído junto à própria instituição concedente.

.....” (NR)

“**Art. 21.**.....

.....
 III – declaração do Chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, atestando a inclusão no orçamento vigente dos recursos provenientes da operação pleiteada, exceto no caso de operações por antecipação de receita orçamentária, ou, no caso em que o primeiro desembolso não se realize no ano da análise, declaração de inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA do exercício subsequente, e desde que a autorização legislativa de que trata o inciso II tenha sido efetivada por meio de lei específica;

.....” (NR)

“Art. 24. A constatação de irregularidades na instrução de processos de verificação de limites e condições regidos por esta Resolução, no âmbito do Ministério da Fazenda, e a constatação de irregularidades na instrução de processos de autorização regidos por esta Resolução, no âmbito do Senado Federal, implicará a devolução do pleito à origem, sem prejuízo das eventuais cominações legais aos infratores.

.....
 § 4º Em se constatando a existência de operação de crédito nos termos do disposto no *caput*, contratada junto a instituição financeira ou não financeira dentro dos limites e condições estabelecidos por esta Resolução, pelo Ministério da Fazenda, a realização de nova operação de crédito pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, fica condicionada à regularização da operação.

.....” (NR)

“Art. 32.

.....
 § 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam obrigados a promover, junto ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda, até o dia 30 de junho de 2012, a vinculação de todos os CNPJs de suas unidades administrativas ou órgãos que não possuem personalidade jurídica própria ao CNPJ principal da entidade tomadora da operação de crédito.

.....” (NR)

Art. 2º Os arts. 10 e 11 da Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10.

I – declaração do Chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, quanto à existência de dotação na lei orçamentária para o ingresso dos recursos, o aporte de contrapartida, bem como os encargos decorrentes da operação, existência de previsão no plano plurianual ou, no caso de empresas estatais, inclusão do projeto no orçamento de investimento;

.....” (NR)

“Art. 11.

Parágrafo único.

e) declaração do chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, de que o programa ou projeto está incluído no plano plurianual;

f) declaração do chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, quanto à inclusão na lei orçamentária das dotações necessárias ao ingresso dos recursos externos, ao pagamento dos encargos da operação, bem como à contrapartida nacional ou ao sinal da operação em se tratando do financiamento da aquisição de bens e serviços, quando cabível;

g) declaração do chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, quanto à inclusão dos programas e projetos, no caso das empresas estatais, no Orçamento de Investimentos.

..... ” (NR)

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator