

PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 31, de 2017, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *altera a Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001, para possibilitar a contratação de operações de crédito externo e interno pelos consórcios públicos.*

Relatora: Senadora **MARIA DO CARMO ALVES**

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Resolução (PRS) nº 31, de 2017, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, que altera a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 43, de 21 de dezembro de 2001.

O PRS nº 31, de 2017, possibilita aos consórcios públicos estaduais ou municipais, constituídos sob a forma de pessoa jurídica de direito público ou privado, contratar operações de crédito externo e interno. Determina ainda que os limites, as vedações e as demais condições e exigências previstas pela Resolução nº 43, de 2001, para a contratação de operação de crédito serão observados, individualmente, por cada ente que dele participe.

Na justificção, o autor enfatiza que *o presente Projeto de Resolução do Senado busca assegurar a possibilidade de consórcios públicos estaduais ou municipais contratarem operações de crédito internas ou externas. A ausência de uma referência expressa aos consórcios públicos na Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, que disciplina os limites, garantias e condições de autorização para operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tem sido motivo para a Secretaria do Tesouro Nacional não acatar pedidos de operações de crédito envolvendo essas entidades.*



SF/18486.89186-61

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O Projeto de Resolução nº 31, de 2017, não apresenta óbices de natureza constitucional, jurídica ou regimental, pois se refere à regulamentação do exercício de competência privativa constitucionalmente atribuída ao Senado Federal, nos termos do art. 52, incisos V a IX, da Constituição.

Ademais, reveste-se sob a forma de resolução, como prevê o art. 213, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal.

Em termos de técnica legislativa, convém frisar que a Resolução nº 43, de 2001, é a norma do Senado Federal que regulamenta o exercício da competência privativa a que acabamos de nos referir, procedendo de forma acertada o projeto ao pretender alterar norma própria preexistente. De resto, não há reparos a fazer ao texto, salientando, ainda, que o projeto está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Assim, o projeto de resolução em exame não apresenta vício de constitucionalidade, nem quanto à iniciativa parlamentar para a instauração do processo legislativo, nem relativamente à matéria nele tratada. Adicionalmente, todos os requisitos regimentais pertinentes à matéria foram cumpridos.

É verdade que as Resoluções do Senado Federal atualmente em vigor e que regulamentam esse preceito constitucional, as de nºs 40 e 43, de 2001, não explicitam os consórcios públicos entre os entes habilitados a pleitear e contratar operações de crédito.

A despeito dessa constatação, cumpre ressaltar que a literatura jurídica sobre a natureza dos consórcios tende a entendê-los como entidades integrantes da administração indireta dos entes associados, de forma que, implicitamente, estariam submetidos às disposições das referidas resoluções, sendo, portanto, em princípio, habilitados a realizar operações de crédito.



Enfatize-se que a Lei nº 11.107, 6 de abril de 2005, que *dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências*, determina, explicitamente, que o consórcio público com personalidade de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados, incluindo-o entre as autarquias, submetendo-se, assim, ao controle de seu endividamento pelo Senado Federal.

A alteração proposta à Resolução nº 43, de 2001, é, portanto, pertinente e meritória, possibilitando que aquelas associações, hoje restringidas em seu direito de acesso ao crédito, devido à referida lacuna legal, tenham, expressamente, delimitadas as responsabilidades das partes envolvidas nas associações e, conseqüentemente, demarcadas as condições sob as quais se processará a apuração da observância dos limites globais e demais exigências para a contratação das operações de crédito.

A relevância do projeto se manifesta ainda em sua importância para que se viabilize, aos municípios com população inferior a noventa mil habitantes, o acesso a operações de crédito externo. Como se sabe, esses municípios, hoje, estão, na prática, impedidos de pleitear operações de crédito externo, pois a Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) somente analisa e credencia pleitos, com garantia da União, de municípios com populações superiores a esse número, conforme a sua Resolução nº 294, de 18 de setembro de 2006. Obviamente, a não concessão de garantia da União praticamente inviabiliza que esses entes tenham acesso ao crédito externo. Também nesse contexto, entendemos meritório e oportuno o Projeto de Resolução nº 31, de 2017.

Destaque-se, porém, que o PRS nº 31, de 2017, antes de contornar situação impeditiva de acesso de pequenos municípios ao crédito externo, facilita e confere maior efetividade e eficácia às ações dos consórcios públicos, ao regulamentar o seu acesso ao mercado financeiro, interno e internacional.

A propósito, vale ressaltar que os consórcios racionalizam o uso dos recursos públicos e seu acesso ao crédito – desde que respeitados os limites e condições impostos aos consorciados – contribuirá para uma maior eficiência administrativa e para melhorar a qualidade dos serviços ofertados. Dessa forma, o PRS nº 31, de 2017, vai muito além da simples anulação de restrição hoje imposta àqueles municípios.



Entretanto, em conformidade com a própria lei que regulamenta os consórcios públicos (Lei nº 11.107, de 2005), entendemos que o PRS nº 31, de 2017, não pode se descuidar do controle que deve ser exercido sobre os impactos dessas operações financeiras no endividamento público.

De acordo com a referida lei, os diversos recursos empregados por cada um dos partícipes dos consórcios públicos variam em função do montante de suas receitas, de sua população e dos bens e serviços disponíveis. Nada mais apropriado do que lhes assegurar a possibilidade de acesso aos empréstimos e financiamento, mantendo essa característica que os individualiza no âmbito da associação que venham a formar e que preserva a sua autonomia constitucional.

É o que pretendemos com os aperfeiçoamentos que propomos, nos termos de emenda substitutiva que apresentamos na conclusão deste parecer.

Essa emenda visa detalhar os procedimentos a serem observados por cada participante do consórcio no cumprimento das condições e limites de endividamento de que tratam as referidas resoluções do Senado Federal.

Nesse sentido, para viabilizar essa avaliação individual, o consórcio público deverá definir, no momento da contratação da operação de crédito, a forma a ser adotada para a repartição das parcelas de seu valor total entre os consorciados. Para tanto, ou se utiliza a quota parte do ente da Federação no contrato de rateio vigente no momento da contratação do crédito, ou a quota de investimentos atribuída a cada ente consorciado, incluída a hipótese de que um ou mais consorciados não assumam parcelas de responsabilidades em determinada operação.

Esse mesmo critério deverá ser observado relativamente às garantias e contragarantias a serem prestadas pelos entes consorciados, ou seja, elas deverão se limitar a valores proporcionais ao valor apropriado por cada ente.

Ademais, a emenda que apresentamos acresce novos dispositivos à Resolução nº 43, de 2001, os arts. 20-B e 20-C, para tratar das responsabilidades financeiras dos entes associados nos casos de sua retirada ou de sua exclusão do consórcio público ou de extinção de seu contrato.



A exclusão de ente consorciado nos termos do § 5º do art. 8º da Lei nº 11.107, de 2005, ou seja, em decorrência do não cumprimento de despesas assumidas por meio de contrato de rateio do empréstimo, implicará imediata execução das garantias e contragarantias por ele oferecidas, com consequente e proporcional redução das obrigações do consórcio junto ao credor.

Já nas situações de retirada de um ente consorciado, de que trata o art. 11 da referida Lei nº 11.105, de 2005, ou seja, nos termos e na forma previamente disciplinada por lei, fica facultado a esse ente manter o pagamento das obrigações financeiras assumidas com a contratação de operação de crédito. Em caso de inadimplência desses pagamentos, será imediatamente procedida a execução das garantias e contragarantias concedidas.

Por último, nos casos de extinção do contrato de consórcio público, propomos que fiquem mantidas as responsabilidades financeiras assumidas em decorrência de operação de crédito contratada durante sua vigência e, em casos de dúvidas sobre a responsabilização financeira de cada ente acerca das obrigações remanescentes, os entes consorciados deverão responder solidariamente por essas obrigações, até que haja decisão que indique os respectivos responsáveis, assegurado o direito de regresso sobre os entes que tenham se apropriado de investimentos decorrentes de operação de crédito de forma superior ao ônus financeiro assumido até o momento da extinção do contrato.

Por fim, vale ressaltar que mantivemos no projeto a vedação da constituição de consórcios públicos tão somente para fins de contratação de operações de crédito, reforçando as diretrizes e os objetivos da própria Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e o disposto no *caput* do art. 3º do Decreto nº 6.017, de 2007, que o regulamenta, em atendimento à determinação emanada do art. 241 da Constituição. Reitera-se, assim, que a obtenção de crédito não se encontra entre os objetivos fundamentais dos consórcios.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 31, de 2017, na forma da emenda substitutiva que apresentamos a seguir:



EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº 31, DE 2017

Altera a Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001, para possibilitar aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º A Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001, passa a vigorar com as seguintes modificações, numerando-se seu parágrafo único como § 1º:

“Art. 2º

I –
.....

§ 1º

§ 2º Compreendem-se no inciso I do *caput* os consórcios públicos dos quais os entes da Federação participem, observadas as seguintes vedações:

I - o consórcio público não deve ter como objetivo único a contratação de operações de crédito;

II - a União não deve figurar como consorciada. ” (NR)

“Art. 20-A. Para os consórcios públicos, os limites e condições para a realização de operações de crédito de que trata este Capítulo deverão ser atendidos individualmente por cada ente da Federação consorciado.

§ 1º Para a avaliação dos limites e condições individuais a que se refere o *caput*, o consórcio público deverá, no momento da proposta de contratação de operação de crédito, eleger uma das duas formas de apropriação do valor total da operação entre os consorciados:



I – a quota parte do ente da Federação no contrato de rateio vigente no momento da contratação da operação de crédito; ou

II – a quota de investimentos decorrentes da operação de crédito que o consórcio público planejou para cada ente da Federação consorciado, comportando inclusive a hipótese de que um ou mais consorciados não tenham quota em determinada operação.

§ 2º Quando a operação de crédito exigir garantias e contragarantias para sua realização, estas deverão ser oferecidas pelos entes da Federação consorciados de forma proporcional à apropriação do valor total da operação definida nos termos do §1º.”

“Art. 20-B A alteração do contrato de consórcio público, com a retirada ou exclusão de um ou mais entes da Federação, implica:

I - no caso da exclusão de ente da Federação do consórcio público prevista no art. 8º, §5º, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, na execução imediata de garantias e contragarantias daquele ente da Federação, com proporcional redução das obrigações do consórcio junto ao credor.

II - no caso da retirada do ente da Federação do consórcio público prevista no art. 11 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, na manutenção das obrigações decorrentes da operação de crédito, com o ente da Federação optando no ato de sua saída pela:

a) manutenção dos respectivos pagamentos ao consórcio; ou

b) execução das garantias e contragarantias com proporcional redução das obrigações do consórcio junto ao credor.

§ 1º A retirada ou exclusão de ente da Federação do consórcio público deverá ser comunicada ao ofertante de garantias e contragarantias e ao credor em até cinco dias úteis após o ato formal que oficialize a alteração do contrato de consórcio público.

§ 2º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para realizar as comunicações a que se refere o §1º.

§ 3º Caso ente da Federação se retire do consórcio público e fique inadimplente com os pagamentos previstos na alínea *a* do inciso II do *caput*, executar-se-ão as garantias e contragarantias imediatamente.

§ 4º Mediante previsão do contrato de consórcio público, a suspensão de ente da Federação do consórcio público prevista no art. 8º, §5º, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, poderá ser equiparada à



retirada do ente para a manutenção das obrigações a que se refere o inciso II do *caput*. ”

“Art. 20-C A extinção do contrato de consórcio público não altera as responsabilidades financeiras, os limites a que se refere o art. 6º ou as garantias e contragarantias oferecidas em decorrência de operação de crédito contratada quando da vigência do contrato de consórcio público.

Parágrafo único. Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes que tenham se apropriado de investimentos decorrentes de operação de crédito de forma superior ao ônus assumido até o momento da extinção do contrato de consórcio público. ”

“Art. 35-A. Para os consórcios públicos, os requisitos previstos neste Capítulo para instruir os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito deverão ser atendidos, individualmente, por cada ente da Federação consorciado. ”

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/18486.89186-61