

PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem nº 87, de 2018, da Presidência da República (nº 481, de 30 de agosto de 2018, na origem), que solicita autorização do Senado Federal para que seja contratada operação de crédito externo, com garantia da República Federativa do Brasil, no valor de até US\$ 80.800.000,00 (oitenta milhões e oitocentos mil dólares dos Estados Unidos da América), entre o Município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cujos recursos destinam-se ao financiamento parcial do “Programa de Melhoria da Qualidade da Educação do Município de Porto Alegre”.

RELATOR: Senador

Raimundo Lira

I – RELATÓRIO

A Mensagem nº 87, de 2018, da Presidência da República (nº 481, de 30 de agosto de 2018, na origem), ora sob análise desta Comissão, contém pleito para que seja autorizada operação de crédito externo, com garantia da União, do Município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os recursos da operação destinam-se ao financiamento parcial do “Programa de Melhoria da Qualidade da Educação do Município de Porto Alegre”.

O Programa tem como objetivos a expansão da cobertura e a melhora da qualidade da educação na rede pública de Porto Alegre. Há a perspectiva de expansão da cobertura de jornada estendida na educação infantil e no ensino fundamental através da construção, ampliação e reforma de unidades educativas municipais. Também há a intenção de aprimoramento da gestão educacional voltada a resultados acadêmicos e a progressão escolar, com base na reorganização curricular da educação básica, na adoção de uma política de recursos humanos alinhada à nova proposta pedagógica e na implantação de um sistema de monitoramento dos resultados da rede de ensino.



O programa em questão foi considerado como passível de obtenção de financiamento externo pela Comissão de Financiamentos Externos (Cofix), na forma da Recomendação nº 07/0108, de 17 de dezembro de 2014, estando os desembolsos da operação de crédito externo previstos para ocorrerem entre os anos de 2018 e 2023. A operação foi ainda credenciada no Banco Central do Brasil sob o Registro de Operações Financeiras (ROF) TA789559 em 26 de dezembro de 2016. Importa também dizer que as normas gerais do contrato de empréstimo constam do sítio eletrônico do BID, sendo a versão em vigor datada de maio de 2016.

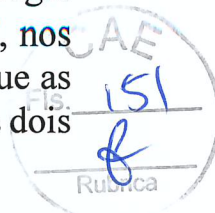
II – ANÁLISE

O art. 52, inciso V, da Constituição Federal confere ao Senado Federal a competência para autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Cabe também a esta Casa dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo dos entes da Federação, inclusive suas autarquias e entidades controladas, e para a concessão de garantia da União para as referidas operações, conforme os incisos VII e VIII desse dispositivo constitucional.

Essas normas constam das Resoluções nºs 40 e 43, de 2001, e nº 48, de 2007, todas do Senado Federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) também normatiza o tema, principalmente em seus arts. 32 e 40. Segundo o art. 29 da Resolução do Senado Federal (RSF) nº 43, de 2001, os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas à autorização específica desta Casa serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda com parecer técnico que demonstre o atendimento dos requisitos mínimos exigidos pela referida resolução. Já o art. 11 da RSF nº 48, de 2007, detalha a instrução do pleito para a concessão de garantia da União.

Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) presta as devidas informações sobre as finanças da União, na condição de garantidora da operação, bem como analisa as informações referentes ao mutuário. No Parecer SEI nº 253, de 25 de junho de 2018, a Coordenação-Geral de Operações de Crédito dos Estados e Municípios (COPEM) da STN informa que o programa de investimentos do mutuário contará com contrapartida mínima de US\$ 80.800.000,00 (oitenta milhões e oitocentos mil dólares dos Estados Unidos da América).

A COPEM declara que o Município de Porto Alegre atende a regra de ouro das finanças públicas nos exercícios financeiros de 2017 e 2018, nos termos dos incisos I e II do § 1º do art. 6º da RSF nº 43, de 2001, visto que as receitas de operações de crédito são inferiores às despesas de capital nesses dois



exercícios financeiros. Além disso, a COPEM atesta que o mutuário cumpre os limites de endividamento constantes dos incisos I a III do *caput* do art. 7º da RSF nº 43, de 2001, referentes, respectivamente, ao montante global de operações de crédito realizadas em um exercício em relação à receita corrente líquida (RCL), ao comprometimento anual com amortização e encargos em relação à RCL e à relação entre a dívida consolidada líquida e a RCL.

Ainda de acordo com a COPEM, existe declaração do Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Alegre, no Sistema de Análise de Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM), comprovando que o programa está incluído no Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021 (Lei municipal nº 12.297, de 4 de setembro de 2017), bem como conta com dotações necessárias e suficientes na Lei Orçamentária para o exercício de 2018 (Lei municipal nº 12.365, de 28 de dezembro de 2017) quanto ao ingresso dos recursos, ao pagamento dos encargos e ao aporte da contrapartida.

Em relação à adimplência, a COPEM afirma que o Município de Porto Alegre está adimplente com os financiamentos e refinanciamentos concedidos pela União ou garantias por ela honradas, além de entender que a verificação da adimplência do ente relativamente ao pagamento de precatórios deverá ocorrer no momento da assinatura do contrato de garantia. Além do mais, a COPEM cita documentos do Poder Executivo municipal e do tribunal de contas competente que atestam a observância, pelo ente, dos gastos mínimos com saúde e educação, do pleno exercício da competência tributária e do controle da despesa total com pessoal.

A COPEM revela ainda que a União apresenta margem para a concessão da garantia pleiteada. Ao final do 1º quadrimestre de 2018, de acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do Relatório de Gestão Fiscal da União, o total de garantias concedidas pela União estava em 38,26% (trinta e oito inteiros e vinte e seis centésimos por cento) de sua RCL, logo, abaixo do limite de 60% (sessenta por cento) estabelecido pelo art. 9º da RSF nº 48, de 2007. Adicionalmente, a COPEM relata que, por meio de declaração do Chefe do Poder Executivo no SADIPEM, o ente declara que não firmou contrato na modalidade de Parceria Público-Privada.

Ademais, a COPEM cita o Memorando SEI nº 54, de 11 de maio de 2018, emitido pela Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública (CODIP) da STN. Esse documento demonstra que o custo efetivo da operação, flutuante conforme a *variação da taxa Libor de três meses para o dólar dos Estados Unidos da América*, mais a margem variável definida pelo BID, está situado em 4,43% (quatro inteiros e quarenta e três centésimos por cento) ao

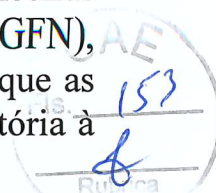
ano, que é inferior ao custo máximo das emissões da União na mesma moeda, o qual se situa em 5,88% (cinco inteiros e oitenta e oito centésimos por cento) ao ano. Portanto, é desnecessária a inclusão de cláusula no contrato proibindo a securitização da operação de crédito.

Em resposta à garantia a ser concedida pela União, o Município de Porto Alegre oferecerá contragarantias sob a forma de vinculação da parcela municipal da arrecadação com impostos federais, conforme previsto nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, e das receitas próprias municipais a que se refere o art. 156 também da Carta Magna, bem de como outras garantias em direito admitidas. Essas contragarantias previstas na Lei municipal nº 11.864, de 29 de junho de 2015, alterada pelas Leis municipais nº 11.964, de 30 de novembro de 2015, e nº 12.067, de 3 de junho de 2016, são consideradas suficientes para ressarcir a União, caso esta honre compromisso na qualidade de garantidora da operação junto ao BID, segundo o Memorando SEI nº 17, de 9 de maio de 2018, da Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (COAFI) da STN.

Como no entendimento inicial da STN o ente não dispunha de avaliação de capacidade de pagamento válida na data de publicação da Portaria do Ministério da Fazenda (MF) nº 501, de 24 de novembro de 2017, houve novas apurações dessa capacidade de pagamento por parte da Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (COREM) da STN. Em suas Notas Técnicas SEI nº 12, de 21 de dezembro de 2017, e nº 45, de 11 de maio de 2018, a COREM expõe que a classificação final da capacidade de pagamento do Município de Porto Alegre é “C”, sendo, portanto, a operação de crédito pleiteada inelegível, relativamente aos riscos do Tesouro Nacional, para a concessão de garantia da União.

Porém, na ação judicial nº 5015884-45.2018.4.04.7100, que tramita na 6ª Vara Federal de Porto Alegre, de acordo com a Procuradoria-Regional da União na 4ª Região (Parecer de Força Executória nº 109, de 27 de março de 2018), o mutuário obteve provimento da antecipação de tutela requerida para que a STN considerasse em sua análise a capacidade de pagamento do ente equivalente à nota “B”, na forma calculada previamente com base na Portaria MF nº 306, de 10 de setembro de 2012, que foi revogada pela Portaria MF nº 501, de 2017. Isto é, por força de decisão judicial proferida em desfavor da União, a STN entende que o ente cumpre os requisitos legais e normativos necessários para a obtenção da garantia da União.

Por sua vez, a Coordenação-Geral de Operações Financeiras Externas da União (COF) da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por intermédio do Parecer SEI nº 111, de 17 de agosto de 2018, frisa que as minutas contratuais não contêm disposição de natureza política, atentatória à



soberania nacional e à ordem pública, contrária à Constituição e às leis do País, bem assim que implique compensação automática de débitos e créditos. Em outras palavras, as vedações impostas pelo art. 8º da RSF nº 48, de 2007, são devidamente observadas no pleito em análise.

Enfim, tanto a STN como a PGFN não apresentam óbices para a autorização do presente pleito, que, sob a reclassificação judicial da capacidade de pagamento, encontra-se de acordo com o que preceitua a legislação vigente. Assim sendo, o Município de Porto Alegre está apto a receber a autorização senatorial para a contratação da operação de crédito pretendida acompanhada da concessão da garantia da União. Por fim, convém observar que, para a eficácia plena dos instrumentos contratuais, será necessário que o BID modifique a sua decisão anterior de cancelamento da operação de crédito, em razão de os contratos não terem sido assinados até 31 de março de 2018.

III – VOTO

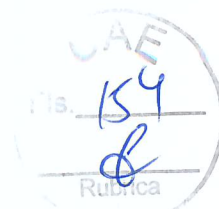
Diante do exposto, apresentamos voto favorável à autorização pleiteada na Mensagem nº 87, de 2018, nos termos do seguinte:

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2018

Autoriza o Município de Porto Alegre, situado no Estado do Rio Grande do Sul, a contratar operação de crédito externo, com garantia da República Federativa do Brasil, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de até US\$ 80.800.000,00 (oitenta milhões e oitocentos mil dólares dos Estados Unidos da América).

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º É o Município de Porto Alegre, situado no Estado do Rio Grande do Sul, autorizado a contratar operação de crédito externo, com a garantia da República Federativa do Brasil, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de até US\$ 80.800.000,00 (oitenta milhões e oitocentos mil dólares dos Estados Unidos da América).



Parágrafo único. Os recursos da operação destinam-se ao financiamento parcial do “Programa de Melhoria da Qualidade da Educação do Município de Porto Alegre”.

Art. 2º A operação de crédito referida no art. 1º deverá ser realizada nas seguintes condições:

I – devedor: Município de Porto Alegre (Rio Grande do Sul);

II – credor: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);

III – garantidor: República Federativa do Brasil;

IV – valor: até US\$ 80.800.000,00 (oitenta milhões e oitocentos mil dólares dos Estados Unidos da América);

V – modalidade: Mecanismo de Financiamento Flexível;

VI – prazo de desembolso: o prazo original de desembolsos será de 5 (cinco) anos, contados a partir da data de entrada em vigor do contrato de empréstimo, sendo que qualquer prorrogação do prazo original de desembolsos deverá contar com a anuência do garantidor;

VII – cronograma estimativo de desembolso: US\$ 827.100,00 (oitocentos e vinte e sete mil e cem dólares dos Estados Unidos da América) em 2018, US\$ 6.598.790,00 (seis milhões, quinhentos e noventa e oito mil e setecentos e noventa dólares dos Estados Unidos da América) em 2019, US\$ 14.181.620,00 (catorze milhões, cento e oitenta e um mil e seiscentos e vinte dólares dos Estados Unidos da América) em 2020, US\$ 31.547.865,00 (trinta e um milhões, quinhentos e quarenta e sete mil e oitocentos e sessenta e cinco dólares dos Estados Unidos da América) em 2021, US\$ 25.047.075,00 (vinte e cinco milhões, quarenta e sete mil e setenta e cinco dólares dos Estados Unidos da América) em 2022 e US\$ 2.597.550,00 (dois milhões, quinhentos e noventa e sete mil e quinhentos e cinquenta dólares dos Estados Unidos da América) em 2023;

VIII – amortização: prestações semestrais, consecutivas e, na medida do possível, iguais, vencendo-se a primeira até 66 (sessenta e seis) meses e a última até 25 (vinte e cinco) anos, a contar da data de assinatura do contrato de empréstimo;



IX – juros: exigidos sobre os saldos devedores diários a uma taxa de juros anual baseada na *Libor* para cada trimestre relativa ao dólar dos Estados Unidos da América mais a margem aplicável para empréstimos do capital ordinário do credor, enquanto o empréstimo não tiver sido objeto de conversão;

X – conversão: o devedor poderá solicitar conversão de moeda e de taxa de juros em qualquer momento durante a vigência do contrato de empréstimo, desde que haja anuência prévia do garantidor, que será manifestada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

XI – comissão de crédito: até 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) ao ano sobre o saldo não desembolsado do empréstimo, com incidência a partir de 60 (sessenta) dias, a contar da data de assinatura do contrato de empréstimo;

XII – despesas com inspeção e supervisão gerais: em determinado semestre, até 1% (um por cento) do valor do empréstimo, dividido pelo número de semestres compreendidos no prazo original de desembolsos.

Parágrafo único. As datas de pagamento do principal e dos encargos financeiros e as datas dos desembolsos poderão ser alteradas em função da data de assinatura do contrato de empréstimo, assim como os montantes estimados dos desembolsos em cada ano poderão ser alterados conforme a execução contratual.

Art. 3º Fica a República Federativa do Brasil autorizada a conceder garantia ao Município de Porto Alegre, situado no Estado do Rio Grande do Sul, na operação de crédito externo referida nesta Resolução.

Parágrafo único. A autorização prevista no *caput* fica condicionada:

I – ao cumprimento substancial das condições prévias ao primeiro desembolso;

II – à comprovação da situação de adimplemento quanto aos pagamentos e prestações de contas de que trata o art. 10 da Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007, bem como quanto ao pagamento de precatórios judiciais;



III – à celebração de contrato de concessão de contragarantia entre o Município de Porto Alegre e a União, sob a forma de vinculação das cotas de repartição das receitas tributárias previstas nos arts. 158 e 159, complementadas pelas receitas próprias de impostos estabelecidas no art. 156, nos termos do § 4º do art. 167, todos da Constituição Federal, bem como de outras garantias em direito admitidas.

Art. 4º O prazo máximo para o exercício da presente autorização é de quinhentos e quarenta dias, contados a partir da vigência desta Resolução.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,



, Presidente



, Relator

