

# **PARECER N° , DE 2019**

SF/19154.84598-99

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem nº 4, de 2019, do Presidente da República (nº 790, de 27 de dezembro 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\$ 73.300.000,00 (setenta e três milhões e trezentos mil dólares dos Estados Unidos da América), entre o Município de Fortaleza, no Estado do Ceará, e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), cujos recursos destinam-se ao financiamento parcial do “Programa Fortaleza Cidade Sustentável”.

**RELATOR:** Senador

## **I – RELATÓRIO**

A Mensagem nº 4, de 2019, do Presidente da República (nº 790, de 27 de dezembro 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 Fortaleza, no Estado do Ceará, junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Os recursos da operação destinam-se ao financiamento parcial do “Programa Fortaleza Cidade Sustentável”.

O objetivo geral do Programa é promover a integração entre os ambientes natural e construído no Município de Fortaleza, de modo a impactar positivamente na saúde ambiental e na segurança da população. Para tanto, são previstas a execução de despesas ao longo de seis anos em dois componentes, “Recuperação do Ambiente Social, Urbano e Ambiental” e “Governança, Planejamento e Gestão Urbana e Ambiental”.

O primeiro componente se divide em três subcomponentes: “Águas da Cidade”, determinado à melhoria das condições sanitárias e da balneabilidade das praias de Fortaleza; “Rede de Sistema Naturais”, destinado à oferta de áreas de lazer para as áreas mais pobres no município; e “Reciclando Atitudes”, ligado à ampliação da coleta seletiva de lixo. Por sua vez, o segundo componente se reparte em dois subcomponentes: “Instrumentos de Planejamento e Controle Urbano e Ambiental”, fixado para melhorar o ordenamento do espaço público; e “Oportunidades de Negócios”, atribuído ao desenvolvimento imobiliário e ambiental das áreas afetadas.

O programa em questão foi considerado como passível de obtenção de financiamento externo pela Comissão de Financiamentos Externos (Cofex), na forma da Recomendação nº 03/0112, de 15 de dezembro de 2015, homologada pelo então Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão em 11 de fevereiro de 2016. A operação foi ainda credenciada no Banco Central do Brasil sob o Registro de Operações Financeiras (ROF) TA802091 em 6 de junho de 2017.

## **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 do mencionado art. 52 da Lei Maior.

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 132, de 19 de abril 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 igual ao valor do financiamento.

A COPEM declara que o Município de Fortaleza 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.

Em relação a esse último aspecto, convém observar que a STN estipulou prazo de validade da verificação dos limites do art. 7º da RSF nº 43, de 2001, de 270 dias, visto que o cálculo desses limites resultou em percentuais de comprometimento inferiores a 80%. Esse prazo, que encontra abrigo no § 6º do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal, iniciou-se em 17 de abril de 2018 e se encerrou em 11 de janeiro de 2019, ocasião em que o Senado Federal estava em recesso constitucional. A despeito disso, o pleito em análise foi recebido por esta Casa em 28 de dezembro de 2018, ou seja, quando a verificação dos limites ainda estava válida.

Embora as decisões pretéritas da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) em questões de ordem não constituam automaticamente jurisprudência, é razoável seguir o encaminhamento proposto pela então Presidente desta Comissão, ex-Senadora Gleisi Hoffmann, durante a 9ª reunião da CAE, em 12 de abril de 2016, quando da exposição das razões de indeferimento da questão de ordem formulada, em 5 de abril de 2016, pelo então Senador Ricardo Ferraço, relativo à conduta do Senado Federal diante de pareceres com análise vencida dos limites de endividamento.

À época, a Presidência da CAE declarou que, se, durante o exame de determinado pleito, a análise da STN estivesse vencida, o Senado Federal poderia discutir e votar a matéria normalmente, pois as resoluções do Senado Federal acerca de operações de crédito têm caráter tão somente autorizativo,



não impõe ao mutuário a obrigação de contratar. A contratação da operação de crédito é um ato facultativo do ente subnacional, que somente poderá exercê-lo efetivamente se, no momento da contratação, observar os limites de endividamento dispostos na RSF nº 43, de 2001. Desse modo, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, a STN obrigatoriamente calculará novamente tais limites.

Em prosseguimento à análise, ainda de acordo com a COPEM, existe declaração do Chefe do Poder Executivo do Município de Fortaleza, 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 10.645, de 23 de novembro de 2017) e conta com dotações necessárias e suficientes na Lei Orçamentária para o exercício de 2018 (Lei municipal nº 10.660, de 27 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 Fortaleza 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 3º quadrimestre de 2017, 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 41,39% (quarenta e um inteiros e trinta e nove centésimos por cento) de sua RCL, portanto, abaixo do limite de 60% (sessenta por cento) da RCL 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 34, de 12 de abril de 2018, emitido pela Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública

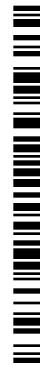


(CODIP) da STN. Esse documento demonstra que o custo efetivo da operação, flutuante conforme a variação da taxa *Libor* de seis meses para o dólar dos Estados Unidos da América, mais a margem variável definida pelo Banco, está situado em 4,1% (quatro inteiros e um décimo por cento) ao ano para uma *duration* de 14,07 anos, que é inferior ao custo de captação das emissões da União na mesma moeda e na mesma *duration*, o qual se situa em 5,75% (cinco inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) ao ano. Assim, inexiste restrição para eventual inclusão de cláusula contratual que permita a securitização da operação.

Em resposta à garantia a ser concedida pela União, o Município de Fortaleza 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 10.543, de 18 de novembro de 2016, são consideradas suficientes para ressarcir a União, caso esta honre compromisso na qualidade de garantidora da operação junto ao BIRD, segundo o Memorando SEI nº 18, de 9 de abril de 2018, da Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (COAFI) da STN.

A seu tempo, por meio da Nota Técnica SEI nº 21, de 5 de março de 2018, a Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (COREM) da STN expõe que a classificação final da capacidade de pagamento do Município de Fortaleza é “A”, de modo que a operação de crédito pleiteada atendeu a um dos requisitos para a sua elegibilidade à concessão de garantia da União. Essa nota da classificação final da capacidade de pagamento do município reflete a combinação da nota “A” obtida nos indicadores de endividamento, liquidez e poupança corrente.

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 45, de 18 de maio 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, isto é, as vedações impostas pelo art. 8º da RSF nº 48, de 2007, são devidamente observadas no pleito em análise.



SF/19154.84598-99

Enfim, tanto a STN como a PGFN não apresentam óbices para a autorização do presente pleito, que se encontra de acordo com o que preceitua a legislação vigente.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, apresentamos voto favorável à autorização pleiteada na Mensagem nº 4, de 2019, nos termos do seguinte:

### **PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2019**

Autoriza o Município de Fortaleza, situado no Estado do Ceará, a contratar operação de crédito externo, com garantia da República Federativa do Brasil, junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no valor de até US\$ 73.300.000,00 (setenta e três milhões e trezentos mil dólares dos Estados Unidos da América).

O SENADO FEDERAL resolve:

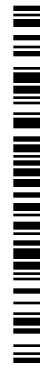
**Art. 1º** É o Município de Fortaleza, situado no Estado do Ceará, autorizado a contratar operação de crédito externo, com a garantia da República Federativa do Brasil, junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no valor de até US\$ 73.300.000,00 (setenta e três milhões e trezentos mil dólares dos Estados Unidos da América).

*Parágrafo único.* Os recursos da operação de crédito de que trata o *caput* destinam-se ao financiamento parcial do “Programa Fortaleza Cidade Sustentável”.

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

I – devedor: Município de Fortaleza (Estado do Ceará);

SF/19154.84598-99



 SF/19154.84598-99

II – credor: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD);

III – garantidor: República Federativa do Brasil;

IV – valor: até US\$ 73.300.000,00 (setenta e três milhões e trezentos mil dólares dos Estados Unidos da América);

V – modalidade: empréstimo flexível com margem variável;

VI – prazo de desembolso: o prazo final para os desembolsos encerrar-se-á em 31 de março de 2024, salvo se o credor conceder extensão desse prazo após a anuência do Ministério da Fazenda;

VII – cronograma estimativo de desembolso: US\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil dólares dos Estados Unidos da América) em 2018; US\$ 6.000.000,00 (seis milhões de dólares dos Estados Unidos da América) em 2019; US\$ 11.000.000,00 (onze milhões de dólares dos Estados Unidos da América) em 2020; US\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares dos Estados Unidos da América) em 2021; US\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares dos Estados Unidos da América) em 2022; US\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares dos Estados Unidos da América) em 2023; e US\$ 8.800.000,00 (oito milhões e oitocentos mil dólares dos Estados Unidos da América) em 2024.

VIII – amortização: prestações semestrais, consecutivas e, na medida do possível, iguais, vencendo-se a primeira até 78 (setenta e oito) meses e a última até 30 (trinta) anos, a contar da data de assinatura do contrato;

IX – juros: calculados com base na taxa *Libor* de seis meses para o dólar dos Estados Unidos da América acrescida de margem variável definida pelo credor, a serem pagos em 15 de março e 15 de setembro de cada ano;

X – conversão: o devedor poderá solicitar conversão de moeda e de taxa de juros em qualquer momento durante a vigência do contrato, conforme disposto contratualmente;

XI – comissão de compromisso: 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) ao ano sobre o saldo não desembolsado do empréstimo;

XII – taxa de abertura de crédito: 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) sobre o montante total do empréstimo, custeada com recursos da própria operação de crédito;

XIII – sobretaxa de exposição: 0,5% (cinco décimos por cento) ao ano sobre o produto do excedente ao Limite Padrão de Exposição do País pela razão entre o saldo devedor da presente operação de crédito e todas as operações de crédito com a cláusula de sobretaxa de exposição em que o devedor ou o garantidor tiverem contratado ou o garantidor der garantia a outros devedores junto ao credor.

*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 Fortaleza, situado no Estado do Ceará, na operação de crédito externo referida nesta Resolução.

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

I – ao cumprimento substancial das condições de efetividade do contrato;

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 Fortaleza 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