



SENADO FEDERAL

OFÍCIO "S" N° 40, DE 2019

(nº 342/2019, na origem)

Solicita consulta acerca do disposto no artigo nº 7º, inciso II, da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal.

AUTORIA: Prefeitura de São Paulo

DOCUMENTOS:

- [Texto do ofício](#)



[Página da matéria](#)



Ofício nº 342/2019-PREF.G

São Paulo, 02, de outubro de 2019.

Assunto: Parecer PGFN/CAF/Nº 1327/2017 – Art. 7º, inciso II, da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal - Os valores relativos à previsão de pagamento de precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos – Limite de que trata o inciso II do art. 7º da Resolução nº 43, do Senado Federal.

À Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Exmo. Sr. Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, sirvo-me do presente para apresentar a essa dourada Comissão de Assuntos Econômicos consulta acerca o exato alcance do enunciado prescritivo constante do art. 7º, inciso II, da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, que dispõe sobre o “limite anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar” a ser observado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em relação às operações de crédito interno e externo, haja vista o entendimento externado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Parecer PGFN/CAF/Nº 1327/2017, que, modificando entendimento assente desde a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), concluiu que “os valores relativos à previsão de pagamento de precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, por comporem a dívida consolidada, devem, sim, ser considerados para fins de cálculo do limite de que trata o inciso II do art. 7º da Resolução nº 43, do Senado Federal”.

**À Sua Excelência o Senhor OMAR AZIZ
Senador da República
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos Senado Federal
Praça dos Três Poderes - Brasília - DF CEP 70165-900**



Ante os consectários negativos ao Município (e aos demais entes) decorrentes da sobredita conclusão, que já tem sido adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional, consectários esses consistentes no comprometimento da capacidade de alavancagem financeira da municipalidade, e tendo vista que, conforme será demonstrado adiante, tal conclusão não traduz a melhor aplicação do Direito, roga-se a essa Comissão a elaboração de Parecer acerca da questão jurídica debatida.

Analizando a argumentação desenvolvida por aquela Procuradoria, é possível verificar que ela possui como principal ponto de sustentação o conceito de “dívida pública consolidada” dado pelo inciso III do artigo 2º da Resolução 43, de 2001, do Senado Federal, o qual decorreria do quanto determinado no § 7º do art. 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e que, segundo aquele órgão, teria sido utilizado pelo art. 7º, inciso II, da resolução em comento para fins de fixação do limite nele previsto.

Os referidos dispositivos assim dispõem:

“Art. 30 (...) §7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.” – Lei complementar nº 101/2000.

“Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

III- o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
(...).” – Resolução do Senado Federal – RSF nº 43/2001.

Em resumo, a linha de raciocínio desenvolvida pela PGFN é a de que, uma vez que os precatórios não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, e considerando que inciso II do artigo 7º da RSF 43/01 dispõe que o limite nele estabelecido diz respeito ao “*comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada*”, imperioso o reconhecimento de que os valores destinados ao pagamento dos referidos precatórios devem integrar o “*comprometimento anual*” a que se refere o inciso.

Segundo aquele órgão, mesmo a regulamentação constitucional pertinente ao pagamento de precatórios, trazida pelas Emendas Constitucionais nº 62, de 9 de dezembro de 2009, e nº 94, de 15 de dezembro de 2016, não traz “*qualquer comando capaz de retirar do conceito de dívida consolidada as obrigações financeiras decorrentes dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos*”, não sendo possível afastar a conclusão a que chegou.

Ocorre que, no âmbito desta municipalidade, sedimentou-se tese contrária à sufragada pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), correspondente ao entendimento que vigorou desde a edição da LRF, cujos fundamentos passamos a deduzir.

Inicialmente não se pode deixar de reconhecer que a súbita alteração do entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que ao longo dos anos inculuiu legítima expectativa a respeito do modo como se deveria considerar o pagamento com precatórios não quitados no respectivo exercício no cálculo do limite de comprometimento anual previsto no inciso II do artigo 7º da RSF nº 43/2001, está a militar contra o postulado constitucional da segurança jurídica e seus consectários, em especial, o da legítima confiança, boa-fé e irretroatividade da interpretação administrativa.

Por sua vez, a partir de uma interpretação teleológica e histórica, mostra-se imperioso reconhecer a circunstância de que tanto a LRF quanto a Resolução nº 43, de 2001, não previam o superveniente regime especial de pagamento de precatórios a que aderiu o Município de São Paulo. O §7º do artigo 30 da Lei Complementar nº 101, de 2001 dispôs sobre a única realidade existente à





**CIDADE DE
SÃO PAULO**

época de sua promulgação, em que precatórios expedidos a partir de maio de 2000 deveriam ser pagos no exercício seguinte, cujo orçamento necessariamente deveria incluí-los para pagamento integral; a frustração do pagamento equivalia a inadimplência a que a LRF visou punir¹.

O Município de São Paulo, conforme previsto em seu orçamento, destina percentual de sua receita corrente líquida ao pagamento de precatórios, estando adimplente com as obrigações assumidas com sua adesão ao regime especial. As situações, porque diversas, não devem ser tratadas de forma idêntica pela STN: não se nota na segunda a irregularidade fiscal inerente à primeira.

Há de se ponderar também, agora lançando mão de uma interpretação sistemática do art. 52, incisos VI e VII, da Constituição Federal e do art. 30, inciso I, e §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ser possível inferir que a referência feita pelo § 7º do artigo 30 da LRF ao termo “limites” não deve ser encarada como uma referência indistinta a todos e quaisquer limites que venham a ser estabelecidos pelo Senado Federal no cumprimento de seu mister constitucional (no atinente às operações de crédito), mas aos limites expressamente referidos pela Carta Fundamental e pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal a esse respeito, quais sejam, os “limites globais para o montante da dívida consolidada” e os “limites globais para operações de crédito externo e interno”.

Assim parece ser, pois uma vez que o comando normativo subjacente ao § 7º do artigo 30 da LRF tem o condão de, em certa medida, restringir a autonomia administrativa e financeira dos entes federativos (justamente por impor “travas” à contratação de operações de crédito), não se afigura razoável que seja interpretado extensivamente, com ampliação indevida do alcance pretendido pelo legislador originário.

Nessa ordem de ideias, tem-se que o disposto no referido parágrafo comprehende tão somente os limites fixados pelo Senado Federal para o montante

¹ §7º equipara os precatórios judiciais não pagos durante a execução orçamentária aos da dívida consolidada, o que inclui esses valores na apuração geral do limite fixado, elevando-o ficticiamente e podendo levar à ultrapassagem do limite previsto, sujeitando o agente/autor do excesso às sanções formais. (Flávio da Cruz e outros, *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*, ed. Atlas, 2001, destacamos)





CIDADE DE SÃO PAULO

da dívida consolidada (limite global) de cada um dos entes federativos. É dizer, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos devem ser computados no conceito de dívida consolidada apenas para fins de verificação do cumprimento dos limites estabelecidos para o valor total desta dívida.

Tal premissa, a rigor, deve nortear a interpretação das Resoluções do Senado Federal que fixam os preditos limites, em especial do artigo 7º da RSF 43/01, cujo inciso II é objeto da questão jurídica ora apreciada.

Além da seara estritamente jurídica, é de se destacar, ademais disso, os prejuízos que a aplicação do novo posicionamento exarado pelo Governo Federal pode acarretar ao Município de São Paulo e aos seus cidadãos, que, potencialmente, deixarão de receber bilhões de Reais em investimentos públicos, decorrentes de financiamentos.

A esse respeito, salienta-se que esta municipalidade por mais de 19 anos não contratou operações de crédito para financiar projetos de investimentos na cidade, com exceção feita a operações de crédito para o financiamento de melhorias da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programas federais, bem como excetuando duas operações de crédito previstas no contrato de refinanciamento pactuado com a União, em sede da Medida Provisória nº 2185-35/2001, todas elas apresentando valores insignificantes diante do lapso temporal em questão.

Em razão disso, nas últimas duas décadas os níveis históricos de investimentos públicos realizados na cidade apresentaram-se notoriamente baixos frente às necessidades que uma cidade do porte de São Paulo possui. Não é razoável que um Município como São Paulo, dotado de relevância internacional, sendo a maior cidade brasileira e a 10ª maior cidade do mundo em termos de Produto Interno Bruto, seja detentor de antecedentes marcados por tamanha abstinência de investimentos.

Vale ressaltar que atualmente a cidade de São Paulo apresenta importantes deficiências estruturais em diversos segmentos e regiões do Município, como saúde, educação, habitação, mobilidade urbana, saneamento, regularização da vazão de águas drenadas e eliminação de enchentes, dentre outras, deficiências estas impossíveis de serem saneadas apenas por meio da aplicação de recursos financeiros próprios.



Fato relevante, na verdade um divisor de águas na vida financeira desta cidade, que em 26 de fevereiro de 2016, com o firmamento do 3º termo aditivo ao contrato de refinanciamento firmado com a União, que resultou na redução expressiva do endividamento municipal em aproximadamente R\$ 47 bilhões, equivalente a uma redução de 60% da dívida contratual municipal, o Município de São Paulo finalmente, após tantos anos, vislumbrou a possibilidade de contratar novos financiamentos para viabilizar investimentos públicos prioritários e de interesse público relevante.

Com efeito, todos os limites legais e contratuais de endividamento voltaram a níveis confortáveis permitindo que a Municipalidade planejasse a captação de recursos no mercado financeiro para a realização desses investimentos.

Sendo assim, e principalmente buscando reinstaurar a segurança jurídica sobre tema que afeta diretamente diversos entes federativos e, indiretamente, milhões de cidadãos, rogamos a essa ilustre Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal que se pronuncie acerca do assunto posto.

Atenciosamente,

BRUNO COVAS
Prefeito



SENADO FEDERAL
Gab. Sen. José Serra

Memo GSJSER nº 0087/2019

Brasília, 03 de outubro de 2019.

À Sua Excelência o Senhor
SENADOR OMAR AZIZ
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
SENADO FEDERAL

ASSUNTO: Encaminha Ofício nº 342/2019- PREF.G

Senhor Presidente,

Encaminho Ofício nº 342/2019-PREF.G, do Prefeito Bruno Covas, do Município de São Paulo que solicita consulta acerca do exato alcance do enunciado prescrito constante do art. 7º, inciso II, da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal.

Atenciosamente,


Senador José Serra
(PSDB / SP)



OF. 49/2019/CAE

Brasília, 9 de outubro de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Senado Federal

Senhor Presidente,

Solicito a Vossa Excelência autorizar a autuação do Ofício nº 342/2019-PREF.G, do Prefeito de São Paulo, Bruno Covas, encaminhado para esta Comissão pelo senador José Serra, que faz consulta a esta Comissão acerca do alcance constante do art. 7º, inciso II, da Resolução nº 43 de 2001, do Senado Federal.

Atenciosamente,

Senador OMAR AZIZ
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos

Recebido em 10/10/19
Hora: 11:48

Juliana Soares Amorim
Assistente SLE/SGM