

PARECER N° , DE 2020

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 16, de 2021, que disciplina o tratamento a ser dispensado às operações realizadas de acordo com as Leis Complementares nº 156, de 28 de dezembro de 2016, nº 159, de 19 de maio de 2017, e nº 178, de 13 de janeiro de 2021, no que tange às contratações dessas operações e às concessões de garantia pela União previstas nas Resoluções do Senado Federal nos 40 e 43, de 2001, e nº 48, de 2007, bem como autoriza a realização de aditamentos contratuais a operações de crédito externo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de suas respectivas administrações indiretas, cuja finalidade seja a substituição da taxa de juros aplicável a essas operações, no caso de a taxa vigente ser baseada na London InterBank Offered Rate – LIBOR ou na European Interbank Offered Rate – EURIBOR.

SF/21212.11418-64

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

I – RELATÓRIO

Em exame no Plenário do Senado Federal, o Projeto de Resolução do Senado Federal (PRS) nº 16, de 2021, de autoria do Senador Fernando Bezerra. O objetivo primordial do PRS nº 16, de 2021, é viabilizar as operações realizadas no âmbito do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF).

O PEF contém conjunto de metas e de compromissos pactuados pela União, estados, municípios e Distrito Federal, com o

objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhoria das respectivas capacidades de pagamento.

A elaboração do PEF decorre do Pacto Federativo, que consiste na organização do Estado brasileiro em diversos níveis de governo, cuja atuação, além da autonomia e atribuição de competências efetivadas pela Constituição Federal de 1988, pressupõe a cooperação entre os entes da Federação integrantes de cada um desses níveis.

O PEF é baseado no que preconiza o federalismo de cooperação, em que se requer uma situação fiscal equilibrada entre todos os entes da Federação, além da compreensão de que a sustentabilidade fiscal é fundamental ao desenvolvimento econômico da Nação, e tendo em vista a deterioração do cenário fiscal de diversos desses entes.

Para viabilizar mais esta ferramenta de apoio federativo, é mister que se atualizem algumas resoluções desta Casa.

Assim, o PRS nº 16, de 2021 propõe-se a atualização das Resoluções do Senado Federal nº 43, de 2001, e 48, de 2007 e a revogação da Resolução nº 10, de 2017, fazendo remissão expressa aos programas de acompanhamento e transparência fiscal, para que as condições para contratação de operação de crédito e concessão de garantia da União, estejam alinhadas com o novo arcabouço de relacionamento intergovernamental.

A Resolução 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.”

Por sua vez, a Resolução nº 48, de 2007, “dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.”

Já a Resolução nº 10, de 2017, disciplina o tratamento a ser dispensado às renegociações de dívidas previstas na Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, e na Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, no que tange às contratações das operações de crédito e das concessões de garantia pela União.



SF/2121.11418-64

No final do ano, as taxas LIBOR e EURIBOR serão extintas, imperando suas substituições, o que enseja a necessidade urgente de se adotarem providências nesse sentido, o que não será possível no caso de a realização dos termos aditivos para permitir tais substituições forem submetidos aos procedimentos instruídos pelas Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43, de 2001, e nº 48, de 2007, inclusive em relação à autorização específica dessas operações pelo Senado Federal.

Acrescente-se que a segurança ao processo se dá pela a existência, nos aditamentos contratuais em questão, de cláusula prevendo o compromisso de buscar a manutenção do equilíbrio econômico ou a ausência de transferência de proveito econômico entre o credor e o devedor da operação.

Estima-se que serão necessários aditar cerca de 300 contratos em um curtíssimo espaço de tempo. A não celebração desses aditivos poderá prejudicar a execução regular desses contratos, implicando, certamente, algum prejuízo para Estados e Municípios.

Assim, tendo em vista o objetivo de tão-somente substituir as taxas de juros LIBOR e EURIBOR, a legislação trouxe mecanismo com o objetivo de garantir que a formalização desses aditamentos contratuais não gere proveito econômico entre as partes, no sentido de que esses deverão conter cláusula prevendo o compromisso de buscar a manutenção do equilíbrio econômico ou a ausência de transferência de proveito econômico entre o credor e o devedor da operação.

Como não há definição por parte da comunidade financeira internacional acerca de qual taxa será a substituta da LIBOR para contratos de operação de crédito do gênero, a presente proposta prevê que seja utilizada a taxa validada pelas partes contratantes, o organismo financeiro internacional credor e signatário da respectiva operação de crédito, bem como pelo Ministério da Economia do Brasil, oferecendo a devida segurança técnica e jurídica a tal substituição.

Quando a taxa substituta da LIBOR estiver definida pela comunidade internacional, o que deve ocorrer até o final de 2021, o Senado Federal poderá alterar a Resolução objeto da presente proposta prevendo expressa e nominalmente a adoção de tal taxa para todas novas operações, assim como hoje ocorre com a LIBOR.



SF/2121.11418-64

Para o alcance do objeto do projeto, o art. 1º subordina as normas estabelecidas nesta Resolução as operações de crédito interno e externo da União, inclusive a concessão de garantias.

O art. 2º, do Projeto de Resolução, autoriza a realização de aditamentos contratuais a operações de crédito externo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de suas respectivas administrações indiretas, cuja finalidade seja a substituição da taxa de juros aplicável a essas operações por outras que vierem a substituí-las mercado internacional, e sejam validadas pelo organismo financeiro internacional credor e signatário da operação de crédito e pelo Ministério da Economia, buscando a manutenção do equilíbrio econômico ou a ausência de transferência de proveito econômico entre o credor e o devedor da operação.

Já o art. 3º da Proposta, extingue à observância dos limites globais para o montante da dívida pública, ao processo de verificação e o atendimento de limites e condições para operações de crédito e ao atendimento dos limites e condições para a concessão de garantia pela União, dispensando-se sua verificação, às operações de crédito externo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de suas respectivas administrações indiretas, bem como os aditamentos contratuais cuja finalidade seja a substituição da taxa de juros aplicável a essas operações não se

Segundo a alteração promovida pelo art. 4º e 5º do PRS nº 16, de 2021, amplia a transparência fiscal no contratos firmados.

E para finalizar, no art 6º, revoga-se a Resolução do Senado Federal nº 10, de 2017, que disciplinava o tratamento dado às renegociações de dívidas, no que tange às contratações de créditos.

II – ANÁLISE

Nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, durante o estado de calamidade, cabe a deliberação pelo Plenário, por intermédio de Sessão Deliberativa Remota, de matérias urgentes, que não podem esperar a normalização da situação atípica que estamos vivenciando, em função da pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

Diante da pandemia que estamos enfrentando, não restam dúvidas da urgência das matéria analisada, É o caso do projeto de resolução

SF/2121.11418-64

em análise, pois sua aprovação é indispensável para que sejam realizados as operações e os aditamentos aos contratos de financiamento celebrados sob a égide das Leis Complementares nºs 156, de 2016, 159, de 2017, e 178, de 2021. Sem eles, cria-se insegurança jurídica e impedimento para que se alcancem plenamente os objetivos da legislação, que visa o saneamento das contas de estados e municípios.

Ademais, a espécie normativa adotada é adequada, por se tratar de matéria de competência privativa do Senado Federal dispor sobre limites globais para o montante da dívida mobiliária e consolidada, sobre os limites globais e condições para operações de crédito dos entes da Federação e sobre os limites e condições para a concessão de garantia da União, nos termos dos incisos VI a IX do *caput* do art. 52 da Constituição.

Quanto à técnica legislativa, o texto em geral obedece ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998. Todavia, há que se corrigir lapso redacional contido no parágrafo único do art. 2º do PRS nº 16, de 2021, que faz remissão a inciso inexistente no *caput*. Propomos emenda com o intuito de sanar este problema.

Sobre o mérito da matéria, trata-se de proposição oportuna e necessária. O uso das taxas de juros LIBOR e EURIBOR como referência em contratos financeiros deve ser descontinuada a partir de 2022, o que poderia colocar em risco a execução regular de centenas de contratos celebrados pela União e pelos estados, Distrito Federal e municípios que se enquadram nessa situação. Nesse contexto, o prazo exíguo para tal ajuste justifica que os aditamentos sejam excepcionalmente dispensados das exigências regulares determinadas pelas resoluções do Senado Federal que tratam da matéria.

As operações realizadas de acordo com as Leis Complementares nº 156, de 2016, nº 159, de 2017, e nº 178, de 2021, entendemos ser oportuno dispensá-las do cumprimento das condições e exigências estipulados nas normas do Senado Federal. Como as referidas leis complementares tratam de programas do governo federal que visam o saneamento e o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais, com medidas que importam melhores condições financeiras para suas dívidas com a União e com exigências de adoção de medidas de ajuste fiscal ali previstas, entendemos ser dispensável o controle estipulado pelo Senado Federal, sob pena de duplicação desnecessária dos procedimentos de controle do seu processo de endividamento.



SF/21212.11418-64

Outros pontos do projeto são ajustes que tornam a legislação afinada com os programas de ajuste e transparência fiscal acordados com a União, além de pertinente dispositivo que determina inclusão de cláusula prevendo o compromisso de buscar a manutenção do equilíbrio econômico ou a ausência de transferência de proveito econômico entre o credor e o devedor nos contratos aditados.

A Emenda nº 1, do Senador José Serra, altera o art. 4º do PRS nº 16, de 2021, que dá nova redação ao inciso IV do art. 5º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para dar nova redação também ao inciso II do art. 7º da mesma resolução. A modificação proposta aumenta o limite de comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada das operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, dos atuais 11,5% para 12,5% da receita corrente líquida.

Entendemos que a Emenda nº 1, do Senador José Serra, tem a justa preocupação com a sustentabilidade e o custo fiscal das dívidas dos entes subnacionais, especialmente no atual contexto de crise sanitária. Entretanto, a alteração proposta alarga o escopo da proposição ora analisada para além de seus objetivos. Ademais, longe da neutralidade financeira e jurídica embutida na proposta original, tem consequências substantivas. De um lado, ao aumentar automaticamente a capacidade nominal de endividamento desses entes, sem que haja alteração dos fundamentos econômicos ou fiscais subjacentes, milita contra, e não a favor da sustentabilidade das dívidas. Por outro lado, peca ao não considerar o aumento do custo fiscal para a União embutido na proposta, em um contexto já de grande dificuldade para trazer as contas federais a uma trajetória de equilíbrio. Por essas razões, não deve ser acatada.

III – VOTO

Ante do exposto, voto pela rejeição da Emenda nº 1-PLEN e aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 16, de 2021, e da seguinte emenda:



SF/21212.11418-64

EMENDA N° (Redação) – PLEN

Dê-se ao parágrafo único, do art 2º, do Projeto de Resolução do Senado nº 16, de 2020, a seguinte redação:

“Art. 2º.....

Parágrafo único. O instrumento contratual que formalizar o aditamento previsto no caput deste artigo deverá conter cláusula prevendo o compromisso de buscar a manutenção do equilíbrio econômico ou a ausência de transferência de proveito econômico entre o credor e o devedor da operação.

Sala das Sessões,

SENADOR OTTO ALENCAR

PSD/BA


SF/21212.11418-64