

**PARECER Nº , DE 2023**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Mensagem (SF) nº 2, de 2023, da Presidência da República, que *solicita, nos termos do art. 52, incisos V, VII e VIII, da Constituição, a autorização para contratação de operação de crédito externo, com a garantia da República Federativa do Brasil no valor de US\$ 104,000,000.00 (cento e quatro milhões de dólares dos Estados Unidos da América), de principal, entre o Município de Recife, Estado de Pernambuco e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, cujos recursos destinam-se ao financiamento parcial do Programa para Promoção da Sustentabilidade Fiscal e Melhoria da Efetividade do Gasto Público do Município do Recife.*

Relator: Senador **FERNANDO DUEIRE**

**I – RELATÓRIO**

Vem para apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) pleito do Município de Recife, Pernambuco (PE), que solicita autorização para contratar operação de crédito externo, com garantia da União, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de US\$ 104.000.000,00 (cento e quatro milhões de dólares dos Estados Unidos da América – USD) de principal.

Os recursos dessa operação de crédito destinam-se ao financiamento do “Programa da Sustentabilidade Fiscal e Melhoria da Efetividade do Gasto Público do Município de Recife”.

Esse Programa se insere no Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e no Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), instituído pela Lei Complementar (LCP) nº 178, de 13 de janeiro de 2021. A Prefeitura do Município do Recife, conforme Nota Técnica SEI nº 49549/2022/ME, de 07/11/2022, solicitou adesão ao PEF em 13 de dezembro



de 2021, e obteve deferimento por parte a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no dia 23 do mesmo mês. O PEF irá vigorar até o final de 2024.

O Programa foi identificado como passível de obtenção de financiamento externo pela Comissão de Financiamentos Externos-Cofix, por meio da Resolução nº 04, de 17/02/2022.

Não consta do Parecer SEI Nº 2377/2023/ME da Secretaria do Tesouro Nacional qualquer informação acerca da inscrição da operação de crédito no Registro de Operações Financeiras do Registro Declaratório Eletrônico (ROF/RDE). Consta do processo, no entanto, o Registro ROF TB119468, o qual, segundo o Banco Central, trata-se de declaração sob inteira responsabilidade do declarante, Município do Recife.

A STN emitiu o PARECER SEI Nº 2377/2023/ME, em 24/03/2023, onde constam: (a) a verificação dos limites e condições para contratação da operação de crédito; (b) a análise dos requisitos legais e normativos referentes à concessão da garantia da União; e (c) informações relativas aos riscos para o Tesouro Nacional. Nesse Parecer, a STN concluiu que o Município de Recife cumpre os requisitos legais e normativos necessários à realização de operação de crédito, com garantia da União, no âmbito do PEF. Considerando o disposto no § 1º do art. 2º da Portaria ME nº 5194/2022, o prazo de validade da verificação de limites e condições para contratação da operação de crédito e para a concessão de garantia pela União seria de 270 (duzentos e setenta) dias, contados a partir de 22/03/2023.

O Secretário do Tesouro Nacional, a quem o processo foi encaminhado para manifestação conclusiva acerca da oportunidade e conveniência da concessão da garantia da União, exarou, no Parecer acima referido, que, dado o disposto no art. 3º, § 3º, inc. II, bem como no art. 17, III, da LCP nº 178, de 2021, a presente operação de crédito deveria receber a garantia da União.

Por sua vez, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) concluiu pelo encaminhamento do pleito à consideração do Senhor Ministro de Estado da Fazenda para que, entendendo cabível, encaminhe a matéria para exame do Senado Federal, sob a ressalva de que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, sejam tomadas as seguintes providências: (a) seja verificada a regularidade do Ente com relação ao pagamento de precatórios; e (b) seja formalizado o respectivo contrato de contragarantia entre o Ente e a União.



## II – ANÁLISE

Como regra geral, a análise de operações de crédito externo fundamenta-se no art. 52, incisos V, VII e VIII, da Constituição Federal (CF) e visa verificar o cumprimento das determinações das Resoluções do Senado Federal (RSF) nºs 40 e 43, de 2001, e 48, de 2007, e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essas normas regulam os limites e condições para a contratação de operações de crédito internas e externas, inclusive a concessão de garantia, no âmbito dos três níveis de governo.

No caso em tela, contudo, como o Município de Recife aderiu ao PEF, os normativos que regulamentam os requerimentos para concessão de empréstimos e oferecimento de contragarantia pela União são diferentes. O art. 30, III, e parágrafo único da LCP nº 178, de 2021, dispensam os requisitos legais exigidos para a contratação de operações de crédito e para a concessão de garantia, inclusive aqueles dispostos na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Além disso, conforme disposto no art. 3º, § 3º, inc. II da referida LCP, existe a previsão de que operações autorizadas no PEF poderão contar com a garantia da União, cuja concessão é autorizada pelo inciso III do art. 17 da mesma Lei.

Com efeito, a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 15, de 2021, por sua vez, estabelece que as operações de crédito a serem realizadas no âmbito do PEF não se sujeitam à observância dos requisitos de que tratam as RSF nº 40 e nº 43, ambas de 2001, e nº 48, de 2007.

Entretanto, conforme orientações aplicáveis da PGFN nos Pareceres PGFN/CAF/Nº 1196/2017 e PGFN/CAF/Nº 584/2017, embora a LCP nº 178, de 2021, tenha afastado os requisitos legais para a contratação das operações de crédito e para a concessão de garantia da União, permanece necessária a verificação das exigências que têm origem na Constituição Federal, como aquelas constantes dos incisos I a V do § 1º do art. 32 da LRF, bem como permanece necessária a análise da suficiência das contragarantias oferecidas à garantia da União.

Adicionalmente, conforme manifestação contida no Parecer nº 4399/2021/ME, a PGFN entende que, para as operações de crédito a serem contratadas com fulcro na LCP nº 178, de 2021, deve-se atender também ao requisito de que trata o art. 167-A da Constituição. Esse artigo faculta aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos órgãos autônomos de estados e municípios, a tomarem diversas providências para impedir a criação de novas despesas de pessoal e obrigatórias em geral.



Dessa forma, a aprovação da operação requer o atendimento dos seguintes requisitos:

i) Existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica.

A contratação da operação de crédito foi autorizada pela Lei Municipal nº 18.953, de 29/06/2022. Portanto, considera-se o requisito como atendido.

ii) Inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação.

O chefe do Poder Executivo municipal declarou que os recursos da operação de crédito estão inclusos no orçamento do exercício de 2023, conforme Lei Orçamentária Municipal nº 19.006, de 13/12/2022. Portanto, considera-se o requisito como atendido.

iii) Atendimento ao disposto no inciso III do art. 167 da Constituição (Regra de Ouro).

Esse limite foi verificado para os exercícios anterior e corrente (2022 e 2023, respectivamente), conforme metodologia usualmente adotada pela STN. A Secretaria concluiu, com base nas informações declaradas pelo Chefe do Poder Executivo e na verificação das despesas de capital constantes do Anexo I da lei orçamentária anual, que o limite foi atendido para o ano corrente. Para 2022, a STN também concluiu que o limite foi atendido, com base nas informações declaradas pelo Chefe do Poder Executivo, confrontadas com o Balanço Orçamentário do 6º bimestre de 2022, constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

iv) Enquadramento no limite disposto no art. 167-A da Constituição.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco atestou, na Certidão de 31/01/2023, o cumprimento do disposto no art. 167-A da Constituição Federal para o exercício de 2022. Portanto, considera-se o requisito como atendido.

v) Existência de autorização legislativa para o oferecimento de contragarantias à garantia da União, nos termos do § 4º do art. 3º da Lei Complementar nº 178 de 2021.



Autorização concedida no art. 2º da Lei Municipal nº 18.953, de 29/06/2022, “em caráter irrevogável e irretratável”. Portanto, considera-se o requisito como atendido.

vi) Existência de resolução emitida pela Cofix relativa à operação.

A Cofix, por meio da Resolução nº 04, de 17/02/2022, autorizou a preparação do Programa no valor de até US\$ 104.000.000,00 provenientes do BID. Portanto, considera-se o requisito como atendido.

vii) Suficiência das contragarantias oferecidas.

Segundo a metodologia estabelecida na Portaria ME nº 5.623/2022, foi realizada pela Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (COAFI/STN) a análise da suficiência das contragarantias à garantia da União. Conforme informação consignada no Ofício SEI nº 4224/2023/ME, de 09/01/2023, as contragarantias oferecidas pelo ente são consideradas suficientes para ressarcir a União, caso ela venha a honrar compromisso na condição de garantidora da operação. Adicionalmente, a COAFI/STN declarou, por meio do mesmo Ofício, não ter conhecimento de ações judiciais em vigor que obstem a execução de contragarantias contra o Município de Recife, o que foi ratificado por consulta ao Sistema de Acompanhamento de Haveres de Estados e Municípios (SAHEM). Portanto, considera-se o requisito como atendido.

viii) Atendimento do critério relativo ao comprometimento com a implementação das medidas descritas no § 1º do art. 10 do Decreto nº 10.819, de 2021, que autoriza contratação de operações de crédito com garantia da União até o limite de 3% (três por cento) da receita corrente líquida (RCL) apurada no exercício anterior, desde que o ente se comprometa a adotar algumas ações que permitam maior equilíbrio fiscal.

Conforme conclusão da Nota Técnica nº 49549/2022/ME, emitida pela COREM/STN, "o Município de Recife (PE) cumpre a previsão contida no inciso I do § 1º do artigo 10 do Decreto nº 10.819, de 2021". Portanto, considera-se o referido requisito como atendido.

ix) Atendimento do limite quantitativo para operações do PEF estabelecido pelo Decreto nº 10.819, de 2021, e pela Portaria STN nº 1.487, de 2022.



Conforme conclusão da Nota Técnica nº 49549/2022/ME, emitida pela COREM/STN, a operação de crédito pleiteada pelo Município de Recife enquadra-se no limite previsto no inciso I do artigo 15 da Portaria STN nº 1.487, de 2022. Esse é o mesmo limite de 3% da RCL que consta do Decreto nº 10.819, de 2021. Portanto, considera-se o referido requisito como atendido.

x) Observância do limite da União para conceder garantias de que trata o art. 9º-A da RSF nº 48, de 2007.

Em relação ao intralimite anual das garantias de que trata o art. 9º-A da RSF nº 48, de 2007, a STN sugeriu à Secretaria Especial de Fazenda que propusesse ao Senado Federal o valor de R\$ 31,00 bilhões para o exercício atual, conforme Nota Técnica SEI nº 54243/2022/ME, de 06/12/2022. Até o dia útil anterior ao da elaboração do Parecer daquela Secretaria, o montante de operações de crédito de entes subnacionais garantidas pela União e deferidas pela STN correspondia a 18,28% daquele valor. Quanto à observância do limite para a União conceder garantias, a STN informou que há margem para a concessão da pleiteada garantia da União, dentro do limite estabelecido no artigo 9º da RSF nº 48, de 2007, que é de 60% da RCL. As informações contidas no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do RGF da União relativo ao 3º quadrimestre de 2022 demonstram que o saldo total das garantias concedidas pela União encontrava-se em 24,40% da RCL.

Sobre os requisitos legais para a solicitação de desembolso em operação no âmbito do PEF 22, a LCP nº 178, de 2021, estabeleceu, em seu art. 6º, condicionantes para a autorização das liberações de recursos das operações de crédito contratadas no âmbito do referido Plano. Esses condicionantes incluem, para a primeira liberação, manifestação da PGFN sobre o cumprimento do disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 178, de 2021, e, para as seguintes, atesto da STN acerca do cumprimento das metas e dos compromissos previstos no Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, bem como de limites para despesa com pessoal.

A respeito desse tema, destaca-se que o Contrato de Empréstimo estabelece, na Cláusula 2.02 das Disposições Especiais, item "f", que o Município de Recife deverá, previamente a todos os desembolsos do empréstimo, apresentar ao BID evidência de que o Governo Federal atestou que o PEF permanece vigente e que estão cumpridos os requisitos legais relativos aos pedidos de desembolsos. Além disso, a Ata de Negociação, em seu item 4, reforça esse ponto. Diante do exposto, entende-



se que a redação do Contrato atende às exigências legais relativas a operações no âmbito do PEF.

Foi, no mais, observado o disposto no art. 8º, da Resolução nº 48, de 2007, do Senado Federal, que veda disposição contratual de natureza política, atentatória à soberania nacional e à ordem pública, contrária à Constituição e às leis brasileiras, bem assim que implique compensação automática de débitos e créditos.

Cabe destacar também o mérito do Programa para Promoção da Sustentabilidade Fiscal e Melhoria da Efetividade do Gasto Público. Esse programa compreende um conjunto de políticas de ajuste fiscal e sustentabilidade econômica que visa contribuir para o fortalecimento do equilíbrio fiscal e melhoria da efetividade do investimento público do Recife, visando a garantia da sustentabilidade fiscal do município e possibilidade de realização de novos investimentos na cidade.

O Programa foi elaborado em três componentes que giram em torno: i) da busca pelo equilíbrio fiscal; ii) da modernização da gestão de receitas municipais; e iii) da melhoria da qualidade do gasto público.

Para a população, os resultados positivos estarão relacionados com melhorias na arrecadação, redução dos gastos e transparência fiscal, contribuindo para uma melhoria na qualidade de vida da sociedade recifense. Adicionalmente, o Programa contribuirá para que o Município, os agentes privados e os cidadãos possam se beneficiar com uma gestão de investimentos que visa minimizar os fatores determinantes às mudanças climáticas, promovendo mitigação de seus impactos, principalmente sobre as populações de maior vulnerabilidade, em especial, aquelas de baixa renda.

### III – VOTO

O pleito encaminhado pelo Município de Recife (PE) encontra-se de acordo com o que preceituam a Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e os demais normativos que regulamentam a autorização do Senado Federal para operações de crédito externo e oferecimento de garantias pela União, devendo ser concedida a autorização para a contratação da operação de crédito externo pretendida, nos termos do seguinte:



## PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2023

Autoriza o Município de Recife (PE) a contratar operação de crédito externo, com garantia da República Federativa do Brasil, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de US\$ 104.000.000,00 (cento e quatro milhões de dólares dos Estados Unidos da América) para financiamento do Programa para Promoção da Sustentabilidade Fiscal e Melhoria da Efetividade do Gasto Público do Município do Recife.

O SENADO FEDERAL resolve:

**Art. 1º** É o Município de Recife (PE) autorizado a contratar operação de crédito externo, com garantia da República Federativa do Brasil, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de até US\$ 104.000.000,00 (cento e quatro milhões de dólares dos Estados Unidos da América)

*Parágrafo único.* Os recursos dessa operação de crédito destinam-se ao financiamento do “Programa para Promoção da Sustentabilidade Fiscal e Melhoria da Efetividade do Gasto Público do Município do Recife”.

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

**I - Devedor:** Município de Recife (PE);

**II - Credor:** Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);

**III - Garantidor:** República Federativa do Brasil;

**IV - Valor:** até US\$ 104.000.000,00 (cento e quatro milhões de dólares dos Estados Unidos da América), sujeita ao Sistema de Amortização Constante;





**V - Juros:** taxa SOFR (*Secured Overnight Financing Rate*), acrescida de margem definida periodicamente pelo BID;

**VI - Cronograma Estimativo de Desembolsos:** US\$ 52.000.000,00 (cinquenta e dois milhões de dólares dos Estados Unidos da América) em 2023 e 52.000.000,00 (cinquenta e dois milhões de dólares dos Estados Unidos da América) em 2024;

**VII – Aportes Estimados em Contrapartida:** não há;

**VIII - Comissão de Crédito:** de até 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) anual, aplicado sobre os saldos não desembolsados do empréstimo;

**IX – Despesas de Inspeção e Vigilância, dentro do prazo original de desembolso:** até 1% do montante do empréstimo, dividido pelo número de semestres compreendidos no Prazo Original de Desembolsos.

**X – Prazo de Amortização:** 174 (cento e setenta e quatro) meses;

**XI – Prazo de Carência:** 66 (sessenta e seis) meses;

**XII – Prazo total:** 240 (duzentos e quarenta) meses;

**XIII – Periodicidade:** semestral para juros e anual para amortização.

§ 1º As datas de pagamento do principal e dos encargos financeiros e as datas dos desembolsos previstos poderão ser alteradas em função da data de assinatura do contrato de empréstimo, bem como os montantes estimados dos desembolsos em cada ano poderão ser alterados conforme a execução contratual.

**Art. 3º** Fica a União autorizada a conceder garantia ao Município de Recife (PE) na contratação da operação de crédito externo referida nesta Resolução.

§ 1º O exercício da autorização prevista no *caput* fica condicionado a que o Município de Recife (PE) celebre contrato com a União para a concessão de contragarantias, sob a forma de vinculação das receitas de que tratam o arts. 156, 158 e 159, nos termos do § 4º do art. 167, todos da Constituição Federal, e outras garantias em direito admitidas, podendo o Governo Federal requerer as transferências de recursos necessários para a



cobertura dos compromissos honrados diretamente das contas centralizadoras da arrecadação do Município ou das transferências federais.

§ 2º Previamente à assinatura do contrato, o Ministério da Fazenda verificará a regularidade do Município de Recife (PE) com relação ao pagamento de precatórios.

**Art. 4º** O prazo máximo para o exercício da presente autorização é de 540 (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

