



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 100, DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem (SF) nº 64, de 2023, que Solicita, nos termos do art. 52, incisos V, VII e VIII, da Constituição, a autorização para a contratação de operação de crédito externo, com a garantia da República Federativa do Brasil no valor de US\$ 40,000,000.00 (quarenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), de principal, entre o Governo do Estado de Alagoas e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, cujos recursos destinam-se ao financiamento do “Programa de Sustentabilidade Fiscal, Eficiência e Eficácia do Gasto Público do Estado de Alagoas – PROGESTÃO Alagoas”.

PRESIDENTE: Senador Vanderlan Cardoso

RELATOR: Senador Renan Calheiros

RELATOR ADHOC: Senador Fernando Farias

03 de outubro de 2023



PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem nº 64, de 2023, da Presidência da República (nº 483, de 20 de setembro de 2023 na origem), que *solicita, nos termos do art. 52, incisos V, VII e VIII, da Constituição, autorização do Senado Federal para a contratação de operação de crédito externo, com a garantia da República Federativa do Brasil no valor de US\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), de principal, entre o Governo do Estado de Alagoas e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, cujos recursos destinam-se ao financiamento do “Programa de Sustentabilidade Fiscal, Eficiência e Eficácia do Gasto Público do Estado de Alagoas – PROGESTÃO Alagoas”*.

Relator: Senador **RENAN CALHEIROS**

I – RELATÓRIO

Trata-se de pleito do Estado de Alagoas para que seja autorizada operação de crédito externo, com garantia da União, junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Os recursos da operação destinam-se ao financiamento do Programa de Sustentabilidade Fiscal, Eficiência e Eficácia do Gasto Público do Estado de Alagoas (Pró-Gestão Alagoas).

O programa em questão foi considerado como passível de obtenção de financiamento externo pela Comissão de Financiamentos Externos, na forma da Resolução Coflex nº 13, de 29 de abril de 2021.



A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Parecer SEI nº 1.608/2023/MF, de 30 de maio de 2023, prestou as devidas informações sobre as finanças da União e analisou as informações referentes ao mutuário, manifestando-se favoravelmente ao oferecimento da garantia da República Federativa do Brasil à referida operação de crédito uma vez que o mutuário cumpre, por força de decisão judicial, os requisitos legais e normativos para isso.

Já Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por intermédio do Parecer SEI nº 1.774/2023/MF, de 26 de julho de 2023, pronunciou-se pela legalidade das minutas contratuais e regularidade na apresentação dos documentos requeridos pela legislação para o encaminhamento do processo ao Senado Federal para fins de autorização da presente operação de crédito e da correspondente concessão de garantia por parte da União, desde que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, sejam verificados: (i) o cumprimento substancial das condições especiais prévias ao primeiro desembolso; (ii) o cumprimento do disposto na Portaria Normativa nº 500, de 2 de junho de 2023 (adimplência do Ente) pelo Ministério da Fazenda; e (iii) seja formalizado o respectivo contrato de contragarantia entre o Estado e a União.

II – ANÁLISE

De acordo com o Apêndice 1 da minuta de contrato de empréstimo, o projeto objeto do financiamento tem como objetivo melhorar a eficiência na gestão de recursos públicos em departamentos selecionados do tomador. O Projeto é composto pelas seguintes partes:

Parte 1. Sistemas de Gestão de Todo o Governo

- a) Gestão de Recursos Humanos. Prestação de apoio à SEPLAG para, entre outros:
- (i) O desenvolvimento de um sistema de planejamento estratégico da força de trabalho;
 - (ii) a implementação de um sistema de informação de gestão de recursos humanos transacional;
 - (iii) o projeto e implementação de um sistema de análise de gestão para auditorias automatizadas da massa salarial;



- (iv) a realização de pesquisas periódicas com o pessoal para avaliar a implementação e o apoio da reforma mudar a gestão; e
 - (v) o desenvolvimento e realização de comunicações e capacitação para apoiar a implementação das atividades acima mencionadas.
- b) Gestão de Pensões. Prestação de apoio à SEPLAG e Alagoas Previdência para, entre outros:
- (i) a concepção e implementação de uma gestão de investimentos de fundos de pensão estratégia;
 - (ii) desenvolvimento de um sistema de informação de gestão de pensões;
 - (iii) a aquisição de hardware energeticamente eficiente; e
 - (iv) a realização de comunicações e capacitação para apoiar a implementação das atividades acima mencionadas.
- c) Contratação Pública. Prestação de apoio à SEPLAG e AMGESP para, entre outros:
- (i) o desenvolvimento e implementação de (A) Uma estratégia e plano de implementação para ajudar a incorporar compras sustentáveis nas compras do Mutuário, (B) um sistema centralizado de e-compras, (C) um sistema digital integrado para processamento e análise de dados e informações gerenciais em licitações e contratos públicos gestão, (D) ferramentas de inteligência artificial usando notas fiscais eletrônicas, metodologia de *sourcing* e ferramentas de análise de gastos para planejar estratégias de aquisição, (E) sistemas digitais que suportam as funções de gestão de contratos e a aquisição de bens e serviços de baixo valor e não complexos, (F) um sistema que certifica empresas e automatiza a agregação de dados; (G) uma solução de e-marketplace para aquisição de produtos de prateleira, artigos de papelaria e produtos; (H) uma campanha de comunicação e capacidade construção de empresas para apoiar a implantação de iniciativas de aquisição;
 - (ii) a oferta de formação em processo de contratação pública; e



(iii) a aquisição de hardware energeticamente eficiente para apoiar a implantação do acima mencionado

d) Gestão e Orçamento do Investimento Público. Prestação de apoio à SEPLAG e SEFAZ para:

(i) o desenvolvimento e implementação de (a) um sistema público de gerenciamento de investimentos para o mutuário que integra a preparação, triagem e avaliação do projeto, (b) uma estratégia de governança para gerenciar a execução do portfólio do projeto, (c) uma revisão de despesas públicas para avaliar o alinhamento de políticas, eficácia e eficiência para padronizar as despesas públicas e identificar oportunidades de economia e (d) a preparação de um portfólio de projetos tecnicamente avaliados; (e) projeto e implementação de sistemas e práticas de orçamento; (F) um sistema de gerenciamento para as transferências de recursos financeiros do Estado de Alagoas para os municípios e organizações; (ii) a entrega da capacitação para funcionários do governo sobre práticas de gestão de investimentos públicos e gastos, para apoiar a implementação das atividades acima mencionadas; e (iii) a realização de pesquisas periódicas da equipe para avaliar a implementação da reforma e apoiar o gerenciamento de mudanças.

(ii) a entrega de capacitação para funcionários do governo sobre investimentos públicos e práticas de gestão de gastos, para apoiar a implementação das atividades acima mencionadas;

(iii) o transporte realizar pesquisas periódicas com o pessoal para avaliar a implementação da reforma e apoiar a mudança da gestão.

e) Gestão de Ativos. Prestação de apoio à SEPLAG para, entre outros:

(i) avaliação de informações dos imóveis do Mutuário;

(ii) o desenvolvimento e implementação de (A) um sistema abrangente de gestão de ativos públicos; e (B) um sistema de mapeamento de custos das tecnologias de informação e comunicação;



- (iii) a aquisição e implementação de um sistema de identificação e registo de bens móveis ativos;
- (iv) a identificação de oportunidades de mudança para eletrificar e melhorar a energia eficiência; e
- (v) a aquisição de hardware energeticamente eficiente para apoiar a implantação e implementação das atividades acima mencionadas.

Parte 2. Sistemas de Gestão em Setores Estratégicos

a) Educação - Fornecimento de apoio à Seduc para, entre outros:

- (i) o desenvolvimento e a implementação de sistemas financeiros de TI, permitindo uma alocação e monitoramento mais eficientes de recursos fiscais, ativos públicos, planejamento e gestão de despesas; e
- (ii) a realização da comunicação e capacitação para apoiar a implementação das atividades acima mencionadas.

b) Saúde - Prestação de apoio à SESAU para, entre outros:

- (i) a implementação de uma revisão de despesas para identificar a estrutura de custos e avaliar as práticas orçamentárias no Hospitais públicos do Mutuário;
- (ii) o desenvolvimento e implementação de sistemas para apoiar a orçamentação e a gestão das despesas nas cinco novas hospitais e os outros cinco que estão sendo planejados; e
- (iii) a realização de comunicações e capacitação para apoiar a implementação das atividades acima mencionadas.

c) Assistência Social

Prestação de apoio à SEADES para, entre outros:



- (i) o desenvolvimento e a implementação de um sistema de gerenciamento financeiro para cofinanciamento de assistência social para apoiar o gerenciamento de fundos transferidos para os municípios;
- (ii) a remodelação do processo de negócios no nível do mutuário para aumentar a eficiência e permitir análises operacionais e financeiras; e
- (iii) a realização da comunicação e capacitação para apoiar a implementação das atividades acima mencionadas.

Parte 3. Gerenciamento de Projetos e Mudanças

a) Gerenciamento de Projetos. Prestação de apoio à SEFAZ para, entre outros:

- (i) Projeto gestão, incluindo aquisições e gestão financeira;
- (ii) o desenvolvimento e implementação de uma reparação de queixas mecanismo e sistema de informação de gestão, em coordenação com a Controladoria Geral (Controladoria Geral do Estado - CGE); e
- (iii) a realização de atividades de comunicação e capacitação para apoiar o gerenciamento de projetos funções.

b) Gestão de Mudanças. Prestação de apoio à SEFAZ para, entre outros:

- (i) a desenvolvimento de uma estratégia transversal de gestão da mudança;
- (ii) a realização de estudos e pesquisas de apoio à implementação do Projeto;
- (iii) a realização do processo revisões antes do desenvolvimento dos sistemas de informação;



(iv) suporte just-in-time, conforme necessário e conforme acordado com o Banco, incluindo serviços de assessoria para solução de

problemas a técnicos equipes durante a implementação e atividades de troca de conhecimento;

(v) o desenvolvimento e implementação de um sistema de controle de integridade, incluindo análise de dados, para identificar potencial fraude em contratos; e

(vi) a realização de comunicações e capacidade atividades de construção

Os desembolsos ocorrerão ao longo de cinco anos, contados a partir da data de entrada em vigor do contrato de empréstimo. O custo total do projeto foi estimado em US\$ 50 milhões, sendo US\$ 10 milhões provenientes de contrapartida estadual e o restante financiado pelo BID, distribuídos conforme o quadro a seguir:



Id.	Componente/Subcomponente	Valor US* (BIRD 40,000,000) (AL 10,000,000)	Ano 01**	Ano 02	Ano 03	Ano 04	Ano 05
C. 1	Sistemas de Gestão para Todo o Governo	\$32,800,000	\$4,279,000	\$6,684,000	\$8,200,000	\$7,201,000	\$6,436,000
S.1.1	Gestão de Recursos Humanos	\$8,500,000	\$1,275,000	\$1,700,000	\$2,125,000	\$1,700,000	\$1,700,000
S.1.2	Gestão da Previdência	\$2,000,000	\$200,000	\$400,000	\$500,000	\$500,000	\$400,000
S.1.3	Gestão de Compras Públicas	\$7,100,000	\$710,000	\$1,420,000	\$1,775,000	\$1,775,000	\$1,420,000
S.1.4	Gestão do Investimento e Orçamento	\$6,200,000	\$744,000	\$1,364,000	\$1,550,000	\$1,426,000	\$1,116,000
S.1.5	Gestão de Ativos	\$9,000,000	\$1,350,000	\$1,800,000	\$2,250,000	\$1,800,000	\$1,800,000
C. 2	Sistemas de Gestão em Setores Estratégicos	\$15,000,000	\$2,345,000	\$3,000,000	\$3,555,000	\$3,100,000	\$3,000,000
S.2.1	Sistemas de Gestão Financeira para a Educação	\$6,500,000	\$1,170,000	\$1,300,000	\$1,430,000	\$1,300,000	\$1,300,000
S.2.2	Sistemas de Gestão Financeira para a Saúde	\$6,500,000	\$975,000	\$1,300,000	\$1,625,000	\$1,300,000	\$1,300,000
S.2.3	Sistemas de Gestão Financeira para a Assistência Social	\$2,000,000	\$200,000	\$400,000	\$500,000	\$500,000	\$400,000
C. 3	Gestão do Projeto e da Mudança	\$2,200,000	\$370,000	\$440,000	\$475,000	\$475,000	\$440,000
S.3.1	Gestão do Projeto	\$1,500,000	\$300,000	\$300,000	\$300,000	\$300,000	\$300,000
S.3.2	Gestão da Mudança	\$700,000	\$70,000	\$140,000	\$175,000	\$175,000	\$140,000
	TOTAL	\$50,000,000	\$6,994,000	\$10,124,000	\$12,230,000	\$10,776,000	\$9,876,000

O custo efetivo da operação foi apurado em 4,74% ao ano (a.a.) com uma *duration* de 9,57 anos. Considerando a mesma *duration*, o custo de captação estimado para as emissões da União em dólares dos Estados Unidos da América é de 6,28% a.a. – superior, portanto, ao custo calculado para a operação.

Em resumo, o parecer da STN considerou atendidas as seguintes exigências:

- cumprimento dos requisitos contidos no art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal



- LRF), e nas Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43, de 2001, e alterações subsequentes;
- b) inclusão do programa no plano plurianual do Estado para o período 2020-2023 (Lei Estadual nº 8.231, 2020) e na lei orçamentária para o exercício de 2023 (Lei Estadual nº 8.791, de 2022);
 - c) obtenção de autorização do Poder Legislativo local e oferecimento de contragarantias à União (Lei Estadual nº 8.466, de 2021, alterada pela Lei nº 8.679, de 2022);
 - d) existência de margem para a concessão, pela União, da garantia pleiteada e de margem suficiente para que o Estado reembolse a União caso esta tenha de honrar o compromisso assumido na condição de garantidora;
 - e) observância dos gastos mínimos com saúde e educação e dos limites máximos para as despesas com pessoal;
 - f) pleno exercício da competência tributária do Estado.

A regularidade quanto ao pagamento de precatórios, a seu tempo, deverá ser feita por ocasião da assinatura do contrato de garantia. O ente informa, ainda, que não contratou parcerias público-privadas (PPPs). Quanto à oportunidade, à conveniência, à viabilidade e aos riscos para o Tesouro Nacional, o titular daquele órgão entendeu que a presente operação de crédito é elegível, relativamente aos riscos do Tesouro Nacional, à garantia da União.

Com efeito, a STN informa que o Estado de Alagoas ingressou com a Ação Cível Ordinária (ACO) nº 3.587/AL e obteve decisões judiciais que impedem a União de executar as contragarantias contratuais, entre as quais, a retenção das transferências constitucionalmente obrigatórias. Essa situação impediria o recebimento da garantia da União a novas operações de crédito. No entanto, as citadas decisões impedem a inscrição do ente em questão em quaisquer cadastros federais de inadimplência, bem como veda qualquer outro ato restritivo quanto a operações de crédito, convênios ou risco de crédito relacionados a quaisquer dívidas nas quais a União figure como garantidora.



Por fim, conforme a PGFN, foi observado o disposto no art. 8º da Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007, 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.

III – VOTO

Em conclusão, o pleito do Estado de Alagoas encontra-se, por força de decisão judicial, de acordo com o que preceituam as Resoluções do Senado Federal nºs 43, de 2001, e 48, de 2007, 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 Estado de Alagoas a contratar operação de crédito externo, com garantia da República Federativa do Brasil, no valor de até US\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América).

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º É o Estado de Alagoas autorizado a contratar operação de crédito externo, com garantia da União, com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, no valor de até US\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América).

Parágrafo único. Os recursos da operação destinam-se ao financiamento do “Programa de Sustentabilidade Fiscal, Eficiência e Eficácia do Gasto Público do Estado de Alagoas (Pró-Gestão Alagoas).”.



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

- I – devedor:** Estado de Alagoas;
- II – credor:** Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD;
- III – garantidor:** República Federativa do Brasil;
- IV – valor:** até US\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América);
- V – valor da contrapartida:** US\$ 10.000.000,00 (dez milhões de dólares dos Estados Unidos da América);
- VI – juros:** taxa SOFR (*secured overnight financing rate*), acrescida de spread variável divulgado periodicamente pelo banco;
- VII – atualização monetária:** variação cambial;
- VIII – cronograma estimado das liberações:** US\$ 4.545.000,00 em 2023; US\$ 7.590.000,00 em 2024; US\$ 7.865.000,00 em 2025; US\$ 8.002.500,00 em 2026; e US\$ 11.997.500,00 em 2027;
- IX – cronograma estimado das contrapartidas:** US\$ 575.000,00 em 2023; US\$ 2.150.000,00 em 2024; US\$ 2.150.000,00 em 2025; US\$ 2.150.000,00 em 2026 e US\$ 2.975.000,00 em 2027;
- X – prazo total:** até 228 (duzentos e vinte e oito) meses;
- XI – prazo de carência:** até 66 (sessenta e seis) meses;
- XII – prazo de amortização:** até 162 (cento e sessenta e dois) meses;
- XIII – periodicidade de amortização:** semestral;
- XIV – sistema de amortização:** constante;
- XV – demais encargos e comissões:** Comissão de abertura (*front-end fee*) de 0,25% aplicada sobre o montante do empréstimo; Comissão de compromisso de 0,25% a.a. aplicada sobre o saldo não desembolsado do empréstimo; Sobretaxa de exposição (*exposure surcharge*) de 0,5% a.a., aplicável no



caso de o limite de exposição do banco ao país ser excedido, em relação ao excesso, multiplicada pela proporção do empréstimo em relação ao total de empréstimos do banco no país sujeitos à cobrança desse encargo; Juros de mora: acréscimo de 0,5% à taxa de juros em caso de mora.

Parágrafo único. As datas de pagamento do principal, dos encargos financeiros e dos desembolsos previstos 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 Estado de Alagoas na operação de crédito externo referida nesta Resolução.

Parágrafo único. A autorização prevista no *caput* deste artigo fica condicionada ao seguinte:

I – que sejam cumpridas pelo Estado, de maneira substancial, as condições especiais prévias ao primeiro desembolso;

II – que seja verificada, pelo Ministério da Fazenda, a adimplência financeira do Estado com a União e a sua regularidade em relação ao pagamento de precatórios;

III – que o Estado celebre contrato com a República Federativa do Brasil para a concessão de contragarantias, sob a forma de vinculação das cotas ou parcelas da participação do Estado na arrecadação da União, na forma do disposto nos arts. 157 e 159, incisos I, alínea *a*, e II, da Constituição Federal, bem como das receitas próprias a que se refere o art. 155, igualmente da Constituição Federal, bem como de outras garantias em direito admitidas.

IV – que seja verificada a vigência das liminares concedidas no âmbito da Ação Cível Ordinária nº 3.587/AL.



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

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Relatório de Registro de Presença
CAE, 03/10/2023 às 10h - 42ª, Ordinária
Comissão de Assuntos Econômicos

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)			
TITULARES		SUPLENTE	
ALAN RICK	PRESENTE	1. SERGIO MORO	
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	2. EFRAIM FILHO	PRESENTE
RODRIGO CUNHA	PRESENTE	3. DAVI ALCOLUMBRE	
EDUARDO BRAGA		4. JADER BARBALHO	
RENAN CALHEIROS		5. GIORDANO	
FERNANDO FARIAS	PRESENTE	6. FERNANDO DUEIRE	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES		7. MARCOS DO VAL	PRESENTE
CARLOS VIANA		8. WEVERTON	
CID GOMES		9. PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE
IZALCI LUCAS	PRESENTE	10. RANDOLFE RODRIGUES	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	1. FLÁVIO ARNS	PRESENTE
IRAJÁ		2. MARGARETH BUZETTI	PRESENTE
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. NELSON TRAD	
OMAR AZIZ		4. LUCAS BARRETO	PRESENTE
ANGELO CORONEL	PRESENTE	5. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	6. PAULO PAIM	PRESENTE
AUGUSTA BRITO		7. HUMBERTO COSTA	
TERESA LEITÃO	PRESENTE	8. JAQUES WAGNER	PRESENTE
SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE	9. DANIELLA RIBEIRO	
ZENAIDE MAIA	PRESENTE	10. VAGO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
MAURO CARVALHO JUNIOR	PRESENTE	1. JAIME BAGATTOLI	PRESENTE
ROGERIO MARINHO	PRESENTE	2. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE
WILDER MORAIS	PRESENTE	3. MAGNO MALTA	
EDUARDO GOMES	PRESENTE	4. ROMÁRIO	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	1. ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE
TEREZA CRISTINA	PRESENTE	2. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
MECIAS DE JESUS		3. DAMARES ALVES	PRESENTE

Não Membros Presentes

STYVENSON VALENTIM

DECISÃO DA COMISSÃO

(MSF 64/2023)

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL NOS TERMOS DO PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO APRESENTADO.

03 de outubro de 2023

Senador VANDERLAN CARDOSO

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos