



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0331.6/2021

“Autoriza o Poder Executivo a prestar contragarantia à garantia oferecida pela União em operação de crédito externo a ser celebrada entre o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e estabelece outras providências.”

Autor: Governador do Estado

Relator: Deputado Marcos Vieira

I – RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei, de origem governamental, que busca autorização legislativa para prestar contragarantia ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no âmbito da Linha de Crédito para Resiliência Urbana no Sul do Brasil – Programa Sul Resiliente, até o valor de € 89.600.000,00 (oitenta e nove milhões e seiscentos mil euros).

Da Exposição de Motivos, dirigida ao Governador do Estado, subscrita pelo Secretário de Estado da Fazenda (pp. 4/11), depreende-se que, desde 2015, o BRDE realiza tratativas com organismos financeiros internacionais, com vistas à captação de recursos externos para investimento em políticas públicas de interesse regional.

Todavia, a captação de recursos externos prevê a prestação de garantia pela União, que, por sua vez, exige, no caso de operações com entes subnacionais, a contragarantia dos controladores, no caso do BRDE, dos Estados do Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).



Nesse sentido, cada um dos seus controladores prestará contragarantia junto à determinada instituição financeira internacional, visando à captação de recursos para concretização de programas instituídos pelo BRDE.

No caso de Santa Catarina, restou definido o fornecimento de contragarantia à operação junto ao BIRB, que objetiva a obtenção de recursos para o Programa Sul Resiliente, uma linha de financiamento que integra o já existente Programa BRDE Municípios, destinada às Prefeituras municipais da Região Sul.

O referido Programa tem o escopo de preencher uma lacuna nas fontes de recursos existentes para projetos integrais com o enfoque na gestão de riscos de desastre e resiliência urbana, cuja operacionalização realizar-se-á entre 2021 e 2026, com o propósito de financiar subprojetos municipais voltados para a gestão integral de riscos relacionados a desastres naturais, indicados pelo BRDE (enchentes, alagamentos, enxurradas, deslizamento de encostas, outros riscos geotécnicos, entre outros), e ao planejamento urbano.

Extrai-se da Exposição de Motivos, acostada às pp. 4 a 11 dos autos, que o Programa Sul Resiliente possui os seguintes objetivos específicos:

- I) Melhorar a infraestrutura dos municípios apoiados, direcionando recursos para infraestrutura resiliente a eventos naturais extremos (inundações e alagamentos, riscos geotécnicos e secas);
- II) Proporcionar o fortalecimento das capacidades técnicas e institucionais dos municípios da região sul do Brasil na área de resiliência urbana, por meio de assistência técnica (envolvendo, entre outros: sensibilização ao risco e participação cidadã, qualificação e treinamento de servidores, elaboração de estudos, planos e projetos setoriais);
- III) Alavancar os resultados dos recursos tradicionalmente utilizados nos investimentos das cidades da região sul, combinando-os com recursos internacionais e com assistência técnica; e
- IV) Ampliar a capilaridade do crédito a municípios com população inferior a 100 mil habitantes.



Ao tramitar na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), a proposta em exame teve sua admissibilidade aprovada, por unanimidade, na Reunião do último dia 5 de outubro, na forma originalmente concebida.

Ato contínuo, a matéria foi remetida a esta Comissão de Finanças e Tributação, na qual avoquei a sua relatoria, na forma regimental.

É o relatório.

II – VOTO

Inicialmente, reitera-se que o Projeto de Lei em pauta busca, em síntese, autorizar o Poder Executivo a prestar contragarantia à garantia oferecida pela União em operação de crédito externa a ser celebrada entre o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), nos termos do seu art. 1º.

No que concerne aos aspectos atinentes a esta Comissão de Finanças e Tributação, sob a égide dos regimentais arts. 73, II e VII, 144, II, 211, VIII, passo a tecer as seguintes considerações quanto aos aspectos financeiros e orçamentários, à compatibilidade ou adequação às peças orçamentárias, e, no mérito, quanto à função legislativa e fiscalizadora relativa a empréstimos e financiamentos com instituições públicas ou privadas.

Inicialmente, considero oportuno trazer à colação o bem lançado pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça sobre a proposição em apreço, redigido nos seguintes termos:

Quanto à legalidade, assente-se, primeiramente, que a concessão de garantia é definida, no art. 29 da LRF, como um “compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada”.



Nessa senda, para a concessão das garantias previstas no Projeto de Lei analisado, o Estado, por intermédio da Secretaria de Estado da Fazenda, firmará contrato de contragarantia com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), nos termos do § 1º do *caput* do art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que assim estabelece:

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal e as normas emitidas pelo Ministério da Economia acerca da classificação de capacidade de pagamento dos mutuários. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 1º **A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida**, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

[...]

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, **poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais**, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida. (grifei)

Consigne-se, também, que a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, em seu art. 9º, estatui que “o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida”.

Em atenção a essa normativa, tem-se que a matéria em tablado a ela se conforma plenamente, à luz do último Relatório de Gestão Fiscal relativo ao primeiro Quadrimestre de 2021, emitido em conjunto pelo Governador Estado, pelo Secretário de Estado da Fazenda e pelo Controlador-Geral do Estado, por meio do Ato nº 1210, de 25 de maio de 2021¹.

Da análise da matéria sob a ótica orçamentária e financeira, há de se considerar que a possibilidade de encargo decorrente da proposta legislativa

¹ https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/56/ATO+_RGF_1__Quadrimestre_2021.pdf



somente se dará em hipótese de inadimplemento contratual, quando poderá ser acionada a contragarantia.

Nessa perspectiva, de acordo com o *Projeto Appraisal Documento* (PAD), elaborado pelo Banco Mundial, disponível no *site* do BRDE², a concessão dos empréstimos está sujeita à análise de sensibilidade cambial na avaliação de risco de crédito e será oferecida apenas àqueles Municípios capazes de absorver o risco cambial.

O referido PAD aponta para a existência de um relatório de análise padronizado para o empréstimo a Municípios, que inclui, entre outros critérios, o exame [1] da capacidade do ente municipal em investir recursos e pagar o empréstimo disponibilizado, nos termos contratuais, [2] das execuções orçamentárias, [3] da receita corrente líquida, da dívida total e líquida consolidada, [4] dos níveis máximos legais de endividamento e [5] da garantia disponível.

Consoante a isso, em seu Parecer Técnico, o BRDE assevera que a seleção final dos candidatos elegíveis para a captação de empréstimos será realizada a partir de uma avaliação em comitê, envolvendo representantes do Banco Mundial e do BRDE, com o foco em aspectos técnicos e na implementação das atividades propostas (pp. 46/52).

O mesmo documento técnico revela que “a carteira municípios do BRDE, nos últimos 5 anos, não apresentou inadimplência” e que “todas as operações com municípios contam com garantia de cotas do FPM³ e do ICMS⁴, sob a forma de penhor, o que traz segurança total sobre o resultado do projeto, embora o BRDE ainda não tenha tido a necessidade de exercer o direito sobre tais garantias”.

² Disponível em: < <https://www.brde.com.br/servicos/resiliencia-urbana/> > Acessado em: 24/09/2021.

³ Fundo de Participação dos Municípios.

⁴ Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.



Ademais, assim como ocorre na busca de obtenção de empréstimos pelo Estado, os Municípios também estão sujeitos à Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece níveis máximos de endividamento para os entes federados.

Para além disso, conforme consta na “Relação de contragarantias BRDE para Operação de crédito externo junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD” (pp. 57/58):

O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, para pagamento de quantias decorrentes de inadimplemento contratual, inclusive atualização monetária, juros e encargos, cede à UNIÃO, neste ato, a(s) conta(s) bancária(s) centralizadora(s) das receitas da empresa, cujo saldo médio mensal de recebimento de recursos é compatível com o fluxo dos valores a serem pagos com as amortizações e demais encargos da operação, nesse caso, as contas nas quais o BRDE efetua a sua cobrança. Conforme fluxo de caixa, em 2019 as cobranças normais superaram R\$ 2,87 bilhões, o que resulta em recebimentos superiores a R\$ 200 milhões por mês.

(Grifos acrescentados)

Há de se registrar que essa cessão de recursos busca atender à exigência da LRF, bem como às Resoluções do Senado Federal nº 43/2001 e nº 48/2007, que regulamentam as operações de créditos no país.

No mesmo sentido, o Estado, nos termos do art. 4º da proposição em tela, firmará contrato de contragarantia com o BRDE, em atenção às normas retromencionadas, que determinam a apresentação de contragarantia por parte do “garantido” sempre que houver a prestação por um ente da federação, como afiança a Gerência de Captação de Recursos do Estado (pp. 74/75).

Não obstante, conforme Declaração acostada às páginas 62/69 dos autos eletrônicos, em atendimento ao solicitado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o BRDE submeteu seu cronograma de dívida interna e externa à avaliação prévia daquela Secretaria, com vistas a obter autorização para a contratação da operação de crédito com a instituição financeira internacional.



No que se refere ao exame do interesse público da medida proposta, a Linha de Crédito Sul Resiliente apresenta-se como uma forma complementar para auxiliar os Municípios na gestão de riscos de desastre, tendo em vista que, conforme aponta a Exposição de Motivos acostada aos autos, há uma lacuna nas fontes de recursos existentes para projetos integrais com esse enfoque.

Extraí-se da Declaração do Chefe do Poder Executivo (pp. 37/38) que algumas ações decorrentes dos programas constantes no PPA, sobretudo, os programas de “Gestão de Riscos”, “Gestão de Desastres” e “Gestão de Recursos Hídricos”, carecem de complementação de outras fontes de recursos, além do caixa estadual.

Nesse sentido, a Declaração ressalta que a Linha de Crédito para Resiliência Urbana no Sul do Brasil permitirá a promoção de investimentos com vistas à mitigação dos impactos causados por desastres naturais e de perdas futuras dos Municípios dessa Região.

Ante o exposto, diante da ausência de repercussão orçamentária imediata e da autorização para a abertura de créditos adicionais destinados ao pagamento de obrigações decorrentes da operação de crédito, na hipótese de acionamento da contragarantia, voto, no âmbito desta Comissão Finanças e Tributação pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 0331.6/2021**, pois trata-se de uma forma complementar para auxiliar os Municípios na gestão de riscos de desastre.

Sala das Comissões,

Deputado Marcos Vieira
Relator