



# Assembleia Legislativa

Ao Presidente da Comissão de

Justiça  
para os devidos fins.

Em 03/05/2022

Cidares

Conceição de Maria Lages Rodrigues  
Chefe do Núcleo Comissões Técnicas

Ao Deputado

SEVERO NEVES  
para relatar.

Em 03/05/2022

Presidente da Comissão de Constituição  
e Justiça

HC

Antônio Henrique de Carvalho Pires  
DEPUTADO ESTADUAL



# ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI N° 14/2022 que:

“Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com garantia da União, para financiamento do Projeto Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social II ”

AUTOR: GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ

RELATOR: DEP. SEVERO EULÁLIO

### I – RELATÓRIO

Nos termos dos arts. 47, inciso VI, 59, 60 e 61 do Regimento Interno, fui nomeado relator da presente proposição para emitir parecer sobre a constitucionalidade da matéria. Para tanto, deve ser observada sua adequação formal e material com os preceitos normativos da Constituição da República de 1988 e da Constituição do Estado do Piauí de 1989.

Trata-se de projeto de lei que visa contratar operação de crédito junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com garantia da União, para financiamento do Projeto Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social II.

Na Mensagem que encaminha o projeto a Exma. Governadora nos afirma que intenta revogar a Lei Estadual 7.372/2020 que autoriza o Poder Executivo a promover Aditivo de valor da operação de crédito junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), para financiamento do Projeto Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social. e segundo seu artigo I “Fica o poder Executivo autorizado a promover Aditivo de valor da operação de crédito externo junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, aprovada através da Lei nº



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

6.460, de 19 de dezembro de 2013, até o valor de U\$D 100.000.000,00 (cem milhões de dólares dos Estados Unidos da América), em apoio ao Projeto Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social.

Afirma ainda que a Carta Consulta relativa a operação já foi aprovada pela COFIEX - Comissão de Financiamentos Externos composta por diferentes órgãos da esfera federal e cuja Secretaria Executiva é a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais - SAIN, do Ministério da Economia. A finalidade da Comissão é avaliar programas/projetos do setor público, cuja matriz de financiamento possua recursos externos oriundos de Organismos Financeiros Internacionais ou Agências Governamentais Estrangeiras, como, por exemplo, Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Ainda segundo a mensagem, o Piauí possui classificação CAPAG B, apto portanto para contrair empréstimos com garantia da União.

É o relatório. Passo ao voto.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

De arranque verificamos que a operação de crédito já foi aprovada por meio da Lei nº 6.460, de 19 de dezembro de 2013, alterada pela Lei nº 7.372 de 11 de maio de 2020, com dispositivo que garante transparência à utilização dos recursos, *verbis*:

*Art. 6º A aplicação dos recursos decorrentes da operação de crédito deve ser comunicada à Assembleia Legislativa através de apresentação de um plano de trabalho detalhado.*

*§ 1º O plano mencionado no caput deste artigo deve ser apresentado à Assembleia Legislativa dentro do prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data de assinatura do contrato de empréstimo junto à instituição credora, para conhecimento e acompanhamento pela Assembleia Legislativa do Estado do Piauí.*

*§ 2º Caso haja necessidade de alteração no Plano Detalhado de Execução e Aplicação do Crédito, esta deverá ser*



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

*comunicada à Assembleia Legislativa do Estado do Piauí antes de sua efetivação, devendo constar os motivos da exclusão da ação, etapa ou obra, bem como a justificativa para inclusão de nova ação, etapa ou obra diversa da relação/versão inicial/original do Plano supracitado.*

O entendimento desta Relatoria é de que qualquer instrumento que garanta a Transparência e Controle deve ser mantido, vis ao cumprimento dos princípios aos quais se vinculam constitucionalmente a atividade administrativa do Estado, em especial a publicidade e a moralidade.

Doutro giro temos as seguintes normas que se relacionam a operações de crédito contratadas com garantia da União:

### 1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

- a. Art. 167, § 4º - Permite aos Estados e Municípios a vinculação de receitas próprias para dar em contragarantia à União;
- b. Art. 198, § 2º - Dispõe sobre gastos mínimos em ações e serviços públicos de saúde;
- c. Art. 212 - Dispõe sobre gastos mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

### 2. Resoluções do Senado Federal

- 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.
- b. 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



# ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

### 3. Leis Complementares

- a. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF)
  - i. Art. 11 - Estabelece o pleno exercício da competência tributária como requisito para recebimento de transferências voluntárias (e, por conseguinte, para a garantia da União);
  - ii. Art. 29 - Define alguns conceitos tais como operação de crédito, concessão de garantia e operação de crédito equiparada;
  - iii. Art. 32, caput e § 1º - Estabelece a verificação, pelo Ministério da Fazenda, dos limites e condições, bem como lista algumas condições realizadas para a concessão de garantia pela União;
  - iv. Art. 32, § 6º - Estabelece prazo de validade da verificação dos limites e das condições e da análise realizada para a concessão de garantia pela União;
  - v. Art. 40 - Estabelece regras para garantia e contragarantia de entes.
- b. Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014
  - i. Art. 11 - Veda aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a emissão de títulos da dívida pública mobiliária.
- c. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017 - Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera a LRF, estabelecendo prazo de validade da



# ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

verificação dos limites e das condições e da análise realizada para a concessão de garantia pela União.

## 4. Leis Ordinárias, Decretos e Medidas Provisórias

- a. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986
  - i. Art. 97, caput - Estabelece a competência do Ministro da Fazenda para aprovar e assinar instrumentos de concessão de garantia da União.
- b. Lei nº 10.552, de 13 de novembro de 2002 - Autoriza o Poder Executivo a contratar em nome da União operação de crédito interno e a conceder garantia da União a entidades da administração federal indireta, bem como a Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas entidades da administração indireta, em operação de crédito interno, e dá outras providências.
- c. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004
  - i. Art. 28 Estabelece que a União não poderá conceder garantia para ente que descumprir limite máximo de despesas com parcerias público-privadas.

## 5. Portarias do Ministério da Economia

- a. Portaria nº 497, de 27 de agosto de 1990 - Regula o procedimento relativo à concessão da garantia da União.
- b. Portaria nº 282, de 23 de setembro de 2002 - Delega competência à PGFN para assinatura de contratos de garantia da União.
- c. Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017 - alterada pelas Portarias nº 127, de 26 de março de 2020; nº 376, de 10 de novembro de 2020 e nº 393, de 23 de novembro de 2020 - Dispõe sobre a análise da capacidade de pagamento



# ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

(CAPAG), da suficiência das contragarantias e do custo das operações de crédito garantidas pela União, bem como altera a Portaria nº 413, de 4 de novembro de 2016 (PVL-IF).

- d. Portaria nº 198, de 25 de abril de 2019 - Autoriza a concessão da garantia da União em operações de crédito internas e externas, de que trata o art. 97 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, desde que cumpridos os devidos requisitos legais que deverão ser atestados pelo Secretário Especial de Fazenda.

## 6. Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional

- a. Portaria nº 763, de 21 de dezembro de 2015 - Institui o Comitê de Análise de Garantias - Comitê de Garantias.
- b. Portaria STN nº 203, de 1º de abril de 2019 - Aprova o Regimento Interno do Comitê de Análise de Garantias - Comitê de Garantias (CGR).
- c. Portaria nº 9, de 5 de janeiro de 2017 - Regulamenta os procedimentos e as competências no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional para fins de verificação do cumprimento de limites e condições, dispondo sobre o MIP e a utilização do SADIPEM.
- d. Portaria nº 203, de 1º de abril de 2019

## 7. Resoluções do Comitê de Garantias

- a. Resolução CGR nº 2 - Dispensa as operações de crédito, as reestruturações e os aditamentos contratuais de dívidas a serem realizados no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal de que trata a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, da observância dos critérios estabelecidos por esse Comitê de Garantias.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

- b. Resolução CGR nº 3 - revogada pela Resolução CGR nº 6 - Veda a concessão de garantia da União a operações de crédito interno cujos contratos de financiamento prevejam vencimento antecipado por inadimplência cruzada (cross-default) com contratos sem garantia da União ou as operações de crédito interno e externo cujos contratos não vedem expressamente a possibilidade de securitização.
- c. Resolução CGR nº 4 - Designa o Coordenador-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios – COPEM para exercer o papel de Secretaria Executiva do Grupo Estratégico do Comitê de Garantias.
- d. Resolução CGR nº 5 - Define os prazos e requisitos mínimos a serem observados pela Secretaria do Tesouro Nacional para fins de manifestação acerca de pleitos pautados em reuniões da Comissão de Financiamentos Externos - COFIEX de interesse de estados, Distrito Federal e municípios e respectivas empresas estatais não dependentes para a realização de novas operações de crédito externo com garantia da União.
- e. Resolução CGR nº 6 - revogada pela Resolução CGR nº 7 - Dispõe sobre a vedação da concessão de garantia da União a operações de crédito cujos contratos de financiamento prevejam vencimento antecipado por inadimplência cruzada (cross-default) com contratos sem garantia da União ou as operações de crédito interno e externo cujos contratos não vedem expressamente a possibilidade de securitização.
- f. Resolução CGR nº 7 - Dispõe sobre a vedação da concessão de garantia da União a operações de crédito cujos contratos de financiamento prevejam vencimento antecipado por inadimplência cruzada (cross-default) com contratos sem garantia da União ou as operações de crédito interno e



# ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

externo cujos contratos não vedem expressamente a possibilidade de securitização.

- g. Resolução CGR nº 8 - Designa o Subsecretário da Dívida Pública - SUDIP para exercer o papel de Presidente do Grupo Estratégico do Comitê de Garantias e o Coordenador-Geral de Operações da Dívida Pública - CODIP para exercer o papel de Secretário Executivo do mesmo Grupo.
- h. Resolução CGR nº 9 - Dispõe sobre os prazos mínimos e condições necessárias para realização dos pagamentos de honra de garantia e de vencimento antecipado em operações de crédito externo de entes subnacionais e suas empresas estatais não dependentes que sejam realizadas com garantia da União; e sobre a obrigatoriedade da constância de endereços eletrônicos indicados pela Coordenação-Geral de Controle e Pagamento da Dívida Pública - CODIV, nos Contratos de Financiamento e/ou de Garantia das operações de crédito externas garantidas pela União, para a comunicação e notificação à União de eventos de honra de garantia e de vencimento antecipado, dentre outros.

## 8. Manuais da STN

- a. Manual para Instrução de Pleitos (MIP) - Regulamentado pela Portaria STN nº 9, de 5 de janeiro de 2017, estabelece os procedimentos de instrução dos pedidos de verificação de limites e condições para contratação de operação de crédito por Estados, Distrito Federal e Municípios e da análise da concessão de garantia da União.
- b. Manual do Cadastro da Dívida Pública (CDP) - Estabelece diretrizes para a correta atualização e homologação do CDP.

Apesar de exaustiva, a relação das normas é importante para que se desmitifique o procedimento legal e administrativo para a obtenção de operação de



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

crédito com garantia da União, fortalecendo a Transparência e Controle por parte das demais Comissões da presente Casa Legislativa e da sociedade civil.

Destarte, verificamos que as checagens de conformidade legal e administrativa para a aprovação da operação de crédito é realizada pela Comissão de Financiamentos Externos composta por diferentes órgãos da esfera federal e cuja Secretaria Executiva é a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacional - SAIN, do Ministério da Economia. Portanto, entendendo que a finalidade da Comissão é avaliar programas/projetos do setor público, cuja matriz de financiamento possua recursos externos oriundos de Organismos Financeiros Internacionais ou Agências Governamentais Estrangeiras, como, por exemplo, Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a sua autorização é suficiente para a garantia da Possibilidade Legal e Constitucionalidade da operação.

De fato, consultando o site oficial da COFIEX<sup>1</sup>, encontrou-se o comunicado nº 160 de 28 de março de 2022, *verbis*:

### *COFIEX Nº 160, de 28 de março de 2022*

*A Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) do Ministério da Economia recomendou nesta quinta-feira (07/04/22), em sua 160ª reunião, o valor total de US\$ 2.251,36 milhões, para 22 projetos financiados com recursos externos de bancos multilaterais.*

*Foram aprovados dois projetos federais no valor total de USD 654,05 milhões e 20 projetos de entes subnacionais no valor de USD 1.597,57 milhões.*

*Os recursos foram provenientes de financiamentos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, da Corporação Andina de Fomento-CAF, do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata e do Banco de Desenvolvimento da Alemanha – KFW.*

<sup>1</sup> <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/assuntos-economicos-internacionais/cofiex/comunicados/artigos/cofiex-no-160-de-28-de-marco-de-2022>



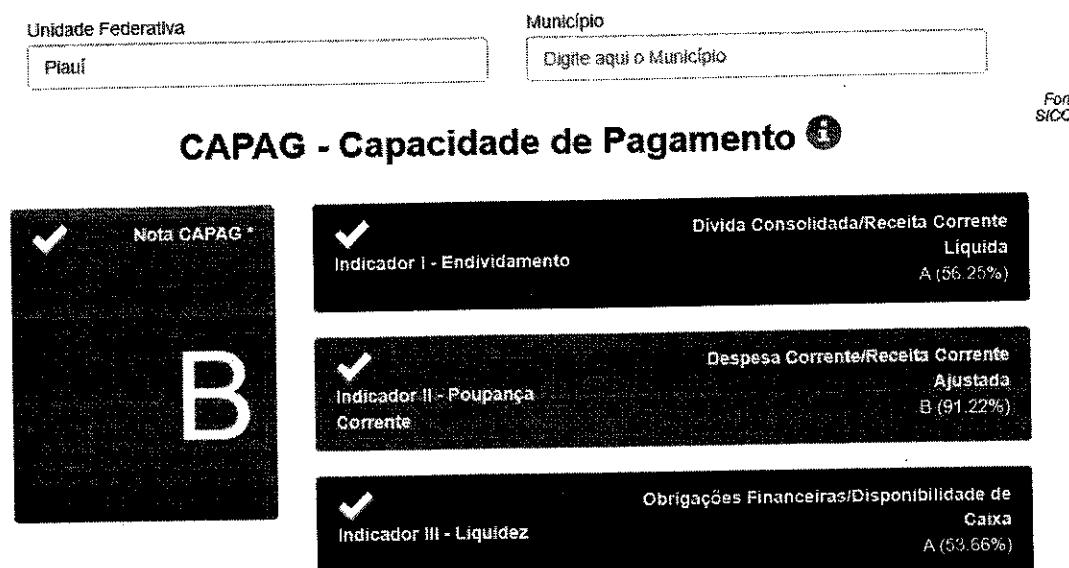
# ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

[...]

*8 Est. do Piauí - Projeto Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social II - BIRD - (USD)<sup>2</sup> 50.000.000*

No que se refere a análise da capacidade de pagamento, temos, junto a Secretaria de Tesouro Nacional, a CAPAG, dado que apura a situação fiscal dos Entes Subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. O intuito da CAPAG é apresentar de forma simples e transparente se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional. A metodologia do cálculo, dada pela Portaria MF nº 501/2017, é composta por três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Logo, avaliando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesa correntes e a situação de caixa, faz-se diagnóstico da saúde fiscal do Estado ou Município. Os conceitos e variáveis utilizadas e os procedimentos a serem adotados na análise da CAPAG foram definidos na Portaria STN nº 373/2020.

Segundo os dados disponibilizados pela STN, temos a seguinte análise do Estado do Piauí:



A metodologia de classificação da capacidade de pagamento dos estados baseia-se nos indicadores de: 1) endividamento; 2) poupança corrente; e 3) liquidez.

<sup>2</sup> United States Dolar : Tradução Livre: Dólar Estadunidense



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

Quanto ao indicador de endividamento, trata de indicador tradicional de solvência e não faria sentido econômico refletir a situação fiscal de determinado ente sem que o tamanho da dívida fosse considerado. O indicador de endividamento (DC) utilizado é dado pela relação entre a dívida consolidada bruta e a receita corrente líquida, do exercício anterior.<sup>3</sup>

O indicador de poupança corrente (PC) corresponde à relação entre despesas correntes e receitas correntes ajustadas, apuradas pela média ponderada dos três exercícios anteriores, sendo, peso de 50% para o exercício imediatamente anterior e 30% e 20% para os outros dois exercícios. O ajuste é feito por meio da exclusão da receita utilizada na formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Trata-se de um indicador de poupança, pois não inclui as despesas e as receitas de capital. Quanto menor o indicador, melhor, pois maior a capacidade da receita corrente de financiar investimentos e/ou amortizar a dívida, além da própria despesa corrente, inclusive juros.

Por fim, o indicador de liquidez (IL) consiste na relação entre as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa bruta do exercício anterior, considerando-se apenas as fontes de recursos não vinculadas. O indicador apura a existência de recursos prontamente utilizáveis e não vinculados a determinados destinos para fazer frente às obrigações financeiras de curto prazo.

A cada um deles são atribuídas as notas A, B e C, em função do valor assumido em cada situação. Depois que cada indicador recebe uma nota, atribui-se, a nota final do ente. Há, portanto, uma nota parcial, associada a cada indicador, e a nota final que leva em conta as três notas parciais. O único modo de receber A, a melhor nota final, é tirar A nos três indicadores. Já o único modo de tirar a pior nota, D, é tirar C nos três indicadores.

Já a nota B ou C pode ocorrer em algumas situações. Para ter nota final B, é necessário que o ente receba a nota A para o indicador de liquidez e pelo menos a nota B para o indicador de poupança corrente. Não importa qual a nota do indicador de endividamento. Todas as outras combinações resultam em nota final C. A importância advinda da obtenção das notas finais A e B se deve ao fato de se tratar de condição

<sup>3</sup> Disponível em <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-13-a-nova-metodologia-de-cálculo-da-capacidade-de-pagamento-dos-estados-e-municípios-dez-2017>



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

necessária (embora não suficiente) para que o ente receba garantia da União em operações de crédito interno e externo, já que de acordo com o Capítulo IV da Portaria nº 501, de 2017, além de nota final A ou B, o ente precisará comprovar suficiência de contragarantias e a operação deverá ter custo de crédito adequado segundo determinados parâmetros para que obtenha a garantia da União em seus pedidos de autorização para realização de operação de crédito.

Portanto, pelo exposto, existe a capacidade do Estado do Piauí em contrair a operação em espeque.

Destarte, sobre a análise da finalidade legal, abstendo-se da análise os pressupostos de oportunidade e conveniência, temos que o Projeto de Lei tem possibilidade de subsistir no ordenamento jurídico estadual.

No tocante à iniciativa, há respaldo legal, como expõe em suas razões motivadoras o Chefe do Executivo Estadual

Quanto ao aspecto legal, o projeto tem amparo pela Legislação disciplinadora, conforme analisado acima.

O projeto de lei pode promover os fundamentais valores constantes nas tábua axiológicas da Constituição da República. Daí sua constitucionalidade, legalidade e tecnicidade.

### III – CONCLUSÃO DO VOTO

Em face do exposto, o projeto reveste-se de boa forma constitucional legal, jurídico e de boa técnica legislativa e, no mérito, também deve ser acolhido.

Por isso, voto pela sua **aprovação**.

SALA DAS COMISSÕES TÉCNICAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DO PIAUÍ, Teresina, 24 de maio de 2022.

DEP. SEVERO EULÁLIO  
Relator

APROVADO A UNANIMIDADE  
EM, 24/05/2022

PRESIDENTE DA COMISSÃO DE:  
Justiça

12