



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária
Coordenação-Geral de Operações Financeiras Externas da União

PARECER SEI Nº 549/2022/ME

Consulta da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais – SECINT sobre a juridicidade de proposta de resolução da Comissão de Financiamentos Externos – Cofix, que disciplina a apresentação de pleitos por parte de entes que tenham Plano de Recuperação Fiscal Vigente ou adesão definitiva ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, nos termos, respectivamente, da Lei Complementar nº 159, de 2017 ou da Lei Complementar nº 178, de 2021.

Processo SEI nº 12120.100001/2022-90

I - DA CONSULTA

A Subsecretaria de Financiamento ao Desenvolvimento e Mercados Internacionais, órgão da Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais – SUFIN/SAIN/SECINT encaminha à análise desta Procuradoria-Geral^[1] (SEI 21457953) proposta de resolução da Comissão de Financiamentos Externos – Cofix (SEI 21457953), que disciplina a apresentação de pleitos por parte de entes que tenham Plano de Recuperação Fiscal vigente ou adesão definitiva ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, nos termos, respectivamente, da Lei Complementar nº 159, de 2017 ou da Lei Complementar nº 178, de 2021.

2. A mencionada consulta está posta nos seguintes termos:

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O projeto de resolução em anexo, institui procedimentos e critérios de avaliação para autorização da preparação de projetos e programas do setor público com o apoio de natureza financeira de fontes externas, de entes da Federação que tenham Plano de Recuperação Fiscal vigente, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, ou que tenham obtido a adesão definitiva ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

2. Os pleitos relativos às cartas consultas, cujos entes tenham Regime de Recuperação Fiscal ou Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal vigente vão seguir em rito específico quando da submissão à Comissão de Financiamentos Externos – COFIEIX.

ANÁLISE

3. A Lei Complementar nº 178, de 2021, instituiu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (art.1º), o qual tem por objetivo reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União e instituiu, também, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (art.3º) que conterà um conjunto de metas e de compromissos pactuados entre a União e cada Estado, o Distrito Federal ou cada Município, com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhoria das respectivas capacidades de pagamento. A Lei Complementar nº 178, de 2021, também alterou a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.

4. O inciso III do art. 30 da Lei Complementar nº 178, de 2021, cita que serão dispensados os requisitos legais exigidos para realização de operações de crédito e concessão de garantia pela União autorizadas no âmbito do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, exceto quanto ao cumprimento das metas e dos compromissos nele estabelecido.

5. O Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal deverá conter metas e autorização para contratações de operações de crédito com garantia da União e as condições para liberação dos recursos financeiros, dentre outros (art.3º, § 3º, III, da Lei Complementar nº 178, de 2021).

6. A Lei Complementar nº 159, de 2017, instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e alterou as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

7. O Regime de Recuperação Fiscal autorizou a contratação das seguintes modalidades de operação: (i) financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal; (ii) financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos; (iii) financiamento dos leilões de que trata o seu inciso VI do § 1º do art. 2º; (iv) reestruturação de dívidas ou pagamento de passivos; (v) modernização da administração fazendária e, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo federal, da gestão fiscal, financeira e patrimonial; e (vi) antecipação de receita da alienação total da participação societária em empresas públicas ou sociedades de economia mista.

8. O § 4º do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017, cita que enquanto vigorar o Regime de Recuperação Fiscal, estão dispensados 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 4 de maio de 2000.

9. O projeto de resolução em anexo, em seu artigo 1º, trata do enquadramento neste dispositivo dos entes da Federação que tenham Plano de Recuperação Fiscal vigente, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, ou que tenham obtido a adesão definitiva ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

10. Os artigos 2º e 3º do projeto de resolução alteram o rito de submissão dos pleitos à COFIEIX, para que sua análise ocorra de forma mais rápida, sem, no entanto, que haja perda da qualidade dos projetos vinculados a estas operações.

11. O art. 4º altera os critérios de avaliação previstos na Resolução COFIEIX nº 17, de 2021, considerando apenas os critérios de Análise Técnica, Áreas Estratégicas e Impactos do Projeto e IDH, dispensando as análises de capacidade de pagamento e trajetória de endividamento dos entes da federação no âmbito da COFIEIX.

12. O art. 5º em seu parágrafo único, dispõe que em caso de conflito entre as disposições da nova resolução e aquelas constantes na Resolução COFIEIX nº 1, de 2021, e Resolução COFIEIX nº 17, de 2021, prevalecerá o disposto na nova resolução.

13. O art. 6º trata do sublimite exclusivo para essas operações, bem como da utilização do sublimite ordinário de estados e municípios quando do esgotamento do sublimite exclusivo.

14. O art. 7º reforça o não comprometimento do sublimite anual de entes subnacionais para operações com financiamento nos casos das operações de reestruturação de dívidas que

já tenham garantia da União, em concordância com o § 7º, do art. 7º, da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001.

DA DISPENSA DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR

15. O projeto de resolução tem por objetivo instituir procedimentos e critérios de avaliação para autorização da preparação de projetos e programas do setor público com o apoio de natureza financeira de fontes externas, de entes da Federação que tenham aderido ao Plano de Recuperação Fiscal vigente, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, ou que tenham obtido a adesão definitiva ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. Assim, aplica-se ao ato normativo em questão o disposto no inciso II do art. 4º do Decreto 10.411, de 2020:

16. “Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de: (...) II – ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias; (...)”

17. Isso posto, dado que o ato normativo ora proposto se enquadra na hipótese acima em função da edição das Leis Complementares nº 159, de 19 de maio de 2017 e nº 178, de 13 de janeiro de 2021, verificou-se a possibilidade de dispensa da análise de impacto regulatório.

CONCLUSÃO

18. O projeto de resolução anexo aqui citado traz consigo os dispositivos necessários para a regulamentação e tratar as especificidades das operações de entes da Federação que tenham aderido ao Plano de Recuperação Fiscal vigente, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, ou que tenham obtido a adesão definitiva ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, no âmbito da COFIEIX, mantendo contudo o amparo técnico para análise dos projetos destinados a tais operações.

RECOMENDAÇÃO

19. Recomendo o prosseguimento dos trâmites com vista a aprovação da resolução em referência, no sentido de possibilitar a apreciação das cartas consultas que contém operações amparadas pelas leis complementares aqui citadas.
(Grifou-se)

II – DA PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

3. A iniciativa da proposta de resolução ora em análise visa a adequar os procedimentos para exame de pleitos, pela Cofix, aos regimes de excepcionalidade que decorrem da adoção, pelos entes, do Plano de Recuperação Fiscal – PRF ou do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, tais como instituídos pelas mencionadas Leis Complementares nº 159, de 2017, e nº 178, de 2021, respectivamente.

4. Dos mencionados regimes de excepcionalidade, afigura-se como relevante, para o desempenho das atribuições da Cofix, a suspensão legal de requisitos para a contratação de operações de crédito e a concessão da garantia da União[2], situação que torna inaplicáveis alguns dos requisitos estabelecidos na Resolução Cofix nº 17, de 2021, que instituiu *procedimentos de análise e avaliação de programas/projetos vinculados aos pleitos de operações de crédito externo de interesse do setor público*. Cabe aqui observar, por relevante, que as operações de crédito previamente canceladas nos Planos de que tratam as Leis Complementares nºs 159, de 2017, e 178, de 2021, são consideradas necessárias ao êxito de suas implementações.

5. Analisada a proposta de resolução em tela, cabe ressaltar os seguintes dispositivos:

5.1. atribuição à STN de fornecer à Cofix informação quanto ao enquadramento dos entes nas condições da Resolução em razão do início da vigência do Plano de Recuperação Fiscal, conforme art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ou da adesão definitiva ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, conforme art. 10 do Decreto nº 10.819, de 2021 (art. 1º, §1º da proposta de resolução);

5.2. Inaplicabilidade do art. 3º, § 1º (sobre Capacidade de Pagamento e Trajetória de Endividamento), e do art. 4º, inciso I (sobre retirada de pauta de pleitos), da Resolução COFEX nº 17, de 2021 (art. 2º da proposta de resolução);

5.3. Inaplicabilidade do art. 7º da Resolução COFEX nº 17, de 2021, que dispõe sobre prazos para inclusão na pauta de apreciação dos pleitos (art. 3º da proposta de resolução);

5.4. Afastamento dos critérios relativos a Capacidade de Pagamento e Trajetória de Endividamento constantes do art. 3º da Resolução COFEX nº 17, de 2021, mantidos os critérios de Análise Técnica, Áreas Estratégicas e Impactos do Projeto e IDH (art. 4º da proposta de resolução);

5.5. Atribuição à STN de estabelecer e informar ao Secretário-Executivo da Cofix um sublimite anual específico para as operações com financiamento externo dos entes enquadrados na proposta de resolução sob análise, passando tais entes a concorrer em igualdade de condições pelo sublimite geral na hipótese de seu atingimento no exercício, com inclusão, nesse caso, de pontuação e classificação pelos critérios de Capacidade de Pagamento e Trajetória de Endividamento (art. 6º e §§ 1º a 4º da proposta de resolução);

6. Observe-se que, além do afastamento dos dispositivos relativos a aspectos de capacidade de pagamento e trajetória de endividamento, a proposta afasta a incidência sobre esses pleitos de dispositivos que se referem à contragarantia, custo efetivo da operação, adimplência quanto a aval da União, assim como determinados prazos, a fim de emprestar maior celeridade aos pleitos desses entes em regime especial. Tal celeridade diz respeito, por óbvio, apenas aos ritos a serem observados pela Cofix, eis que as normas legais aplicáveis às operações de crédito e às concessões da garantia da União que não tenham sido afastadas pelas Leis Complementares nº 159, de 2017, e nº 178, de 2021, serão obrigatoriamente observadas nas análises realizadas no Ministério da Economia para tais efeitos.

7. A competência da Cofix para editar a norma infralegal sob análise decorre do art. 7º do Decreto nº 9.075, de 2017, in verbis:

Art. 7º A Cofix deliberará por meio de resolução e suas decisões serão tomadas por unanimidade, presente a maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único. Compete ao Presidente da Cofix firmar e editar as resoluções.

8. Conforme consta dos itens 15 a 17 da informação da SUFIN, o caso em tela dispensa a Análise de Impacto Regulatório – AIR de que trata Decreto 10.411, de 2020, em nos termos de seu art. 4º, inciso II, que dispõe o seguinte:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

(...)

II – ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III – CONCLUSÃO

9. Em vista do exposto, entendendo-se não haver óbice jurídico à aprovação e a edição da proposta de resolução aqui analisada, sugere-se o encaminhamento da presente opinião jurídica à SUFIN/SAIN/SECINT, acompanhada de nova minuta da Portaria com sugestões de aperfeiçoamento (SEI 21672502).

À aprovação superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS DA UNIÃO

SÔNIA PORTELLA

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. Ao Senhor Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária, substituto.

COORDENAÇÃO-GERAL DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS DA UNIÃO

MAURÍCIO CARDOSO OLIVA

Coordenador-Geral

Aprovo o Parecer. Encaminhe-se o Parecer, juntamente com o Processo, à SUFIN/SAIN/SECINT.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária, substituto

[1] Nota Técnica nº 128/2022/ME, de 6 de janeiro de 2022.

[2] **Lei Complementar nº 159, de 2017:**

Art. 10. Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, fica suspensa a aplicação dos seguintes dispositivos da [Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000](#):

I - art. 23, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º;

I - art. 23;

II - alíneas “a” e “c” do inciso IV do § 1º do art. 25, ressalvada a observância ao disposto no [§ 3º do art. 195 da Constituição Federal](#);

III - art. 31.

Parágrafo único. Para os Estados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal, o prazo previsto no **caput** do [art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), será o mesmo pactuado para o Plano de Recuperação.

Art. 10-A. Nos 3 (três) primeiros exercícios de vigência do Regime de Recuperação Fiscal, ficam dispensados todos os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), para a realização de operações de crédito e equiparadas e para a assinatura de termos aditivos aos contratos de refinanciamento.

Lei Complementar nº 178, de 2021:

Art. 30. São dispensados os requisitos legais exigidos para:

I - assinatura de termos aditivos aos contratos de refinanciamento previstos nesta Lei Complementar;

II – (.....)

III - realização de operações de crédito e concessão de garantia pela União autorizadas no âmbito do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, exceto quanto ao cumprimento das metas e dos compromissos nele estabelecidos;

(.....)

Parágrafo único. A dispensa de que trata este artigo alcança os requisitos legais exigidos para contratação de operação de crédito e para concessão de garantia, inclusive aqueles dos [arts. 32 e 40 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), bem como para a contratação com a União.



Documento assinado eletronicamente por **Maurício Cardoso Oliva, Coordenador(a)-Geral**, em 13/01/2022, às 17:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sônia de Almendra Freitas Portella Nunes, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 13/01/2022, às 18:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Vasconcelos Lessa, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária Substituto(a)**, em 13/01/2022, às 23:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21672887** e o código CRC **1DFE1D6C**.