

PARECER TÉCNICO : 002/2021
ORDEM DE SERVIÇO : 037/2021
INTERESSADO : Gabinete da Prefeita
ASSUNTO : Análise econômico-financeira da minuta termo de confissão e parcelamento de dívida a ser firmado entre a CEEE-D e o Município de Pelotas.

A Unidade Central de Controle Interno – UCCI, vem apresentar análise e parecer requeridos pelo Gabinete da Prefeita (OS 0037/2021, Anexo A) em atendimento ao art. 1º, § 2º da lei 6.892/2021, com as alterações da lei 6.910/2021. As análises foram efetivadas a partir da minuta de termo de confissão e parcelamento de dívida recebida pela UCCI em 13/08/2021, cuja cópia integra o presente parecer no Anexo B.

A análise da vantajosidade econômico-financeira foi realizada sob dois aspectos: 1) avaliação do valor pretérito consolidado da dívida; e 2) avaliação dos valores e critérios do parcelamento. Seguem as análises.

No que se refere aos valores pretéritos, o total de R\$ 128.508.579,21 apurado na cláusula segunda encontra-se favorável ao Município de Pelotas, se comparado aos valores totais apurados pela UCCI, conforme Anexo C. Destaca-se, como limitação ao trabalho da UCCI, que não foi possível realizar qualquer etapa de verificação dos valores históricos originais, visto que decorrem de faturamentos (ou parcelamentos) realizados pela própria credora. Assim, a partir dos valores históricos apresentados pela CEEE-D, a UCCI realizou tão somente os cálculos de correção monetária, multa moratória e juros moratórios conforme os critérios estabelecidos na Resolução 414/2010 da ANEEL ou em contratos ajustados entre as partes. A vantajosidade em favor do Município de Pelotas se amplia em virtude dos abatimentos previstos na subcláusula 2.1 (remissão de multa e juros). A cláusula 2.2 não se constitui em benesse, mas reparo de erro material decorrente da ausência de correção monetária na época própria, já estando devidamente considerada no montante apontado no caput da cláusula segunda. Dessa forma, o valor consolidado na cláusula terceira, no montante de R\$ 92.455.831,54, é vantajoso ao Município de Pelotas.

No que se refere aos valores futuros, sob a perspectiva da UCCI, a minuta não adere totalmente ao disposto na lei 6.892/2021, vez que não declara o indexador de prefixação, nem a metodologia de apuração. O percentual proposto para “encargos de parcelamento de 0,49%, aplicados na forma pré-fixada”, com a redação atual da cláusula quarta, parece arbitrário e não encontra guarida na proposta original que fundamentou a alteração promovida pela lei 6.910/2021.

A lei autorizativa traz textualmente que as parcelas mensais seriam “apuradas mediante a utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou outro que vier a

substituí-lo, ficando autorizada a adesão ao critério de parcelamento utilizado pela Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica – CEEE-D.” Nesse sentido, pela perspectiva da UCCI, é imperativo se observar dois pontos fundamentais: a necessária utilização e referência do IPCA (indexador em plena vigência) e a adesão aos critérios de parcelamento propostos pela CEEE-D (dentre os critérios, a utilização da Tabela Price e a metodologia para o cálculo do percentual de prefixação da correção monetária). Tanto o indexador quanto sua metodologia de cálculos precisam estar expressos na minuta. Por exemplo, na redação da minuta anterior (anexa à lei 6.910/2021, que alterou a lei 6.892/2021), constava que eram acrescidos ao saldo devedor, parcela resultante da “correção monetária de 0,37%, dada pela média do IPCA dos últimos 12 meses devido ao parcelamento de débito na forma pré-fixada”.

A despeito das reservas técnicas que a UCCI manifestou em mais de uma oportunidade quanto à prefixação de correção monetária, tal procedimento está claramente autorizado pela lei 6.892/2021. Entretanto, não se pode perder de vista que, a rigor, a prefixação de correção monetária trata-se tão somente de correção monetária ficta, na melhor das hipóteses. Dessa forma, a prefixação da correção monetária não pode onerar excessivamente o valor da negociação, e a apuração do indexador de referência precisa isolar, o tanto quanto possível, os efeitos econômicos atípicos que possam influenciar a metodologia de cálculo; os efeitos econômicos decorrentes de eventos pandêmicos, por exemplo.

Na negociação de 03/2021, a média dos últimos 12 meses do IPCA resultou em 0,37% a.m.; agora, em 0,72% a.m., obedecendo a mesma metodologia de cálculo. De fato, uma elevação de 94,59% que onera sobremaneira o erário municipal, se levado em conta o critério adotado à época pela CEEE-D para o cálculo do percentual do indexador a ser prefixado. Embora objetivo, demonstra ser um critério pouco racional, sobrecarregado por uma conjuntura econômica extraordinária; outras metodologias poderiam ser adotadas.

Observa-se que, diferentemente do indexador monetário que constou expressamente identificado na lei, os critérios de parcelamento, dentre eles, a metodologia para o cálculo do indexador monetário, encontra relativa liberdade para ajustes pela credora. Isso porque há autorização para “adesão ao critério de parcelamento utilizado pela Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica – CEEE-D” (art. 1º, § 3º da lei 6.892/2021, com a redação dada pela lei 6.910/2021). Logo, o período pretérito de 12 meses poderia ser ampliado para os últimos 24 meses para a apuração da média percentual a ser prefixada, o que resultaria no percentual de 0,46%. Ou poderia retroagir 36 meses, resultando em 0,39%; ou ainda poderia abarcar o período de negociação iniciado em outubro/2016 (58 meses), resultando em 0,36%.

Sinale-se que os dois últimos critérios parecem captar de forma apropriada os movimentos de negociação iniciados em 2016 e intensificados a partir de 2018, além de minimizar a pressão inflacionária atípica decorrente da pandemia. Também se aproximam bastante do percentual proposto pela CEEE-D em 03/2021: 0,37%. De qualquer forma, qualquer critério que pretenda prefixar algum indexador, no caso, de correção monetária futura, carrega algum grau de arbitrariedade, porque é correção monetária ficta.

Assim, considerando que o parcelamento impactará as finanças municipais pelos próximos 20 anos, a avaliação da vantajosidade do percentual de prefixação a ser utilizado precisa ser realizada em confronto com as expectativas orçamentárias e de fluxo de caixa futuros. Tal avaliação compete à Secretaria Municipal da Fazenda – SMF, por ser o órgão municipal responsável pela gestão orçamentária e financeira do Poder Executivo.

Como já mencionado, a UCCI entende que a redação da cláusula quarta não atende ao disposto na lei 6.910/2021. Entretanto, apesar da íntima relação com o cálculo, se reconhece que se trata de matéria de direito. Outras questões de direito também chamam a atenção na minuta em análise por divergirem substancialmente da minuta original anexa à lei 6.910/2021. A UCCI não dispõe de advogado em seu quadro, mas por absoluto dever institucional, e em face à subcláusula 10.3, levanta alguns pontos de interesse que precisarão ser avaliados pela Procuradoria-Geral do Município – PGM, além daqueles que serão normalmente examinados pelo órgão jurídico:

- a) Avaliar a aderência ao art. 1º, § 3º da lei 6.892/2021 (com redação dada pela lei 6.910/2021) do trecho da cláusula quarta que refere a “encargos de parcelamento de 0,49%, aplicados na forma pré-fixada”, vez que não indicação expressa do indexador monetário nem da metodologia para o cálculo do percentual de prefixação.
- b) Avaliar a manutenção das condições originárias de negociação e do interesse público consubstanciados na lei 6.910/2021 (e em seu anexo), vez que eventual vencimento antecipado da dívida era apenas uma faculdade da credora, conforme redação da cláusula oitava. Na atual minuta, a redação da cláusula sexta não faculta o vencimento antecipado, o declara após 30 dias de inadimplemento. Sinala-se que, apesar da redação da subcláusula 10.1, eventual tolerância da credora não afasta o vencimento antecipado incontinenti, decorridos 30 dias de atraso. Alerta-se que, como está, a cláusula sexta traz grave risco de paralisar a administração pública em virtude de potencial desequilíbrio financeiro decorrente de retenção de créditos de ICMS em valor superior ao esperado, conforme se depreende da cláusula sétima.

Por todo o exposto, a UCCI opina pela vantajosidade quanto ao valor histórico consolidado e atualizado até 02/07/2021 conforme cláusulas segunda e terceira da minuta examinada. Por outro lado, recomenda que a vantajosidade do percentual de prefixação utilizado na cláusula quarta seja avaliada pela SMF, bem como sejam avaliadas juridicamente pela PGM as ponderações lançadas no parágrafo anterior relativas às cláusulas quarta, sexta, sétima e subcláusula 10.1.

Adicionalmente, como medida de transparência e com o objetivo de instrumentalizar os controles interno, externo e social, e considerando-se a relevância e vultuosidade dos valores

financeiros envolvidos, recomenda-se que todas as memórias de cálculo elaboradas pela CEEE-D que sustentam os valores constantes na cláusula segunda integrem o termo como anexos.

É o parecer.

Vanderlei dos Santos Madruga,
Auditor-contador da UCCI.

De acordo,

Norma Gonçalves Xavier,
Coordenadora da UCCI.

UCCI, em 13/08/2021.