

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Aviso nº 1549-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 27 de novembro de 2013.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 021.428/2012-3, na Sessão Ordinária de 27/11/2013, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Casa serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,



JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal
Praça dos Três Poderes, Senado Federal
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE II – PLENÁRIO

TC 021.428/2012-3

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidade: Estado do Rio de Janeiro.

Interessado: Senado Federal.

Advogado: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO. COMPETÊNCIA DO TCU RESTRITA À VERIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO DO AGENTE FINANCEIRO OFICIAL QUANTO À EXIGÊNCIA DE GARANTIA E AO CUMPRIMENTO DOS DEMAIS PROCEDIMENTOS LEGAIS E REGULAMENTARES APLICÁVEIS. CUMPRIMENTO DAS FORMALIDADES PRÉVIAS À CONTRATAÇÃO. ELEVAÇÃO DO NÍVEL DE COMPROMETIMENTO DAS RECEITAS ATUAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COM A OPERAÇÃO DE CRÉDITO. CIÊNCIA À AUTORIDADE SOLICITANTE E AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, cujas propostas foram acolhidas pelos dirigentes daquela unidade:

“I – INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Solicitação do então presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, mediante o Ofício 1.549 (SF), de 19/7/2012, encaminhando o autógrafo da Resolução-SF 29, de 18/7/2012, em que autoriza o estado do Rio de Janeiro a contratar operação de crédito externo, no valor de até US\$ 100.000.000,00, com a Corporação Andina de Fomento (CAF), e recomendando a este Tribunal que proceda ao acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes da operação de crédito em questão, em atendimento a acordo manifestado em Plenário, na sessão de 2/7/2008 (peça 1).

2. Note-se que o Tribunal, em relação à recomendação do Senado Federal, proferiu o Acórdão 2.328/2008-TCU-Plenário, no qual esclarece que (item 9.2.2):

A competência do Tribunal de Contas da União, no tocante às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, limita-se à **fiscalização e controle das garantias prestadas pela última, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao princípio federalista e, por consequência, à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, caput, da Constituição Federal** (grifo nosso).

3. Relativamente aos documentos da operação em análise, e juntados às peças do processo, foram obtidos mediante consulta ao site do Senado Federal, bem como por meio de diligência encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por meio dos Ofícios 0302/2013-TCU/Semag, de 18/6/2013 e 0345/2013-TCU/Semag, de 14/8/2013 (peças 4, 6, 11, 12, 18 e 20).

II – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. O expediente encaminhado pelo então Presidente do Senado Federal está em conformidade com a Instrução Normativa–TCU 59, de 12/8/2009, que trata das operações de crédito externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com garantia da União. O signatário possui legitimidade, de acordo com o art. 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215, de 20/8/2008.

5. Preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos normativos pertinentes, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.

III – ANÁLISE

6. A operação de crédito em pauta destina-se ao financiamento parcial do “Programa Emergencial da Região Serrana”, cujo objetivo é a execução de obras da infraestrutura das cidades da região serrana e outras medidas estruturantes que possibilitem a recuperação da malha viária e da estrutura urbana dos municípios daquela região no sentido de restabelecer as atividades tradicionais, a fim de recuperar as áreas atingidas de forma a permitir a retomada regular das atividades das cidades afetadas pelas chuvas no início de 2011. De acordo com informações do interessado, o programa contará com o aporte de US\$ 167.000.000,00, dos quais US\$ 100.000.000,00, financiados pela CAF e o restante US\$ 67.000.000,00, provenientes de contrapartida estadual.

7. A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio dos Pareceres 1.269/2012 e 1.240/2012-Copem/STN, respectivamente de 5/7/2012 e 3/7/2012 (peça 4, p. 12-19 e 20-27), examina o pedido de concessão de garantia da União, descreve as condições da operação de crédito e oferece outras informações consideradas essenciais.

8. Consoante os pareceres citados, foram cumpridas as formalidades necessárias à concessão da garantia da União, relativas às exigidas pela Lei Complementar 101, de 4/5/2000, e Resolução do Senado Federal 48, de 21/12/2007, tais como: inclusão das ações previstas para o Programa no Plano Plurianual do estado do Rio de Janeiro (Lei Estadual 6.126, de 28/12/2011); autorização para contratação da operação de crédito e formalização da vinculação, como contragarantias à garantia da União (Lei Estadual 5.963, de 29/4/2011), das quotas de repartição constitucional das receitas previstas nos arts. 157 e 159, complementadas pelas receitas próprias a que se refere o art. 155, nos termos do art. 167, § 4º, todos da Constituição Federal do Brasil, sendo as contragarantias oferecidas consideradas suficientes para ressarcir a União em caso de honra da garantia pleiteada.

9. Quanto à análise da capacidade de pagamento (Nota 461-Corem/STN, de 12/6/2012, citada na peça 4, p. 15), aos resultados fiscais do estado do Rio de Janeiro foi atribuída classificação “C”, considerada insuficiente para receber garantia da União. Foi, entretanto, solicitado pelo Sr. governador do estado do Rio de Janeiro, ao amparo da Portaria-MF 89, de 25/4/1997, com redação dada pela Portaria-MF 276, de 23/10/1997, o exame da matéria em caráter excepcional pelo Sr. ministro de estado da Fazenda, uma vez que as contragarantias oferecidas foram consideradas pela União como suficientes e idôneas, e o projeto foi considerado relevante para a União. Houve anuência do titular da STN (peça 4, p. 19), sugerindo a concessão da excepcionalidade pelo Sr. ministro de estado da Fazenda, o que foi, de fato, concedido posteriormente, conforme Exposição de Motivos ministerial presente nos autos (peça 4, p. 2).

10. Acrescente-se que, até 10/9/2012, a Secretaria do Tesouro Nacional considerava como parâmetro básico para classificar a situação financeira dos estados, Distrito Federal e municípios o resultado primário médio ponderado, de acordo com as disposições contidas no art. 3º da Portaria-MF 89/1997, alterada pela Portaria-MF 276/1997 e posteriormente revogada pela Portaria-MF 306/2012. Nesse sentido, eram quatro as categorias em que os entes podem ser classificados, dispostas a seguir:

- a. categoria “A”, quando o resultado primário for positivo e suficiente para saldar todos os serviços das dívidas mobiliária, contratual e flutuante, de origem interna e externa, que competem ao período, dado o limite de comprometimento contratualmente assumido;
- b. categoria “B”, quando o resultado primário for positivo e suficiente para saldar todos os serviços das dívidas mobiliária, contratual e flutuante, de origem interna e externa, porém insuficiente para cumprir com o total de amortização programada, dado o limite de comprometimento contratualmente assumido;

- c. categoria “C”, quando o resultado primário for positivo, porém insuficiente para saldar todos os encargos devidos das dívidas mobiliária, contratual e fluante, de origem interna e externa, dado o limite de comprometimento contratualmente assumido; ou
- d. categoria “D”, quando o resultado primário for negativo.

11. De acordo com os critérios estabelecidos na Portaria-MF 89/1997, alterada pela Portaria-MF 276/1997, o resultado primário médio ponderado era utilizado como parâmetro básico pela STN para medir a capacidade e classificar a situação financeira de um ente, e embora a STN tenha informado que o estado do Rio de Janeiro atendia aos requisitos mínimos para a contratação da operação de crédito, também observou que o cálculo do limite (11,5% da Receita Corrente Líquida - RCL) a que se refere o art. 7º, inciso II, da Resolução do Senado Federal 43/2001, resultou em percentual de comprometimento acima de 90% (peça 4, p. 21- Tabela 2). O resultado primário do estado ainda é positivo, porém, de acordo com a classificação atribuída, insuficiente para saldar todos os encargos devidos das dívidas mobiliária, contratual e fluante, de origem interna e externa, dado o limite de comprometimento contratualmente assumido.

12. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), mediante Parecer PGFN/COF/1.280/2012, de 9/7/2012 (peça 4, p. 3-9), analisou a minuta contratual e o cumprimento das formalidades junto aos órgãos antes da contratação, ressaltando-se que, previamente à assinatura do instrumento contratual, sejam verificados o cumprimento da condição especial de efetividade e a adimplência do ente com a União; formalizado o contrato de contragarantia; e observado o prazo de validade da verificação dos limites de endividamento efetuada pela Copem/STN, previstos no art. 7º, incisos I, II e III da Resolução 43/2001, do Senado Federal, de noventa dias, válido, portanto, até 1º/10/2012.

13. A ressalva quanto à adimplência do ente decorreu em razão de a época da emissão do parecer, a PGFN ter efetuado consulta eletrônica ao Cadastro Único de Convênios (Cauc) – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – e ter constatado irregularidade referente à administração direta do estado (peça 4, p. 6). De igual modo, durante a análise efetuada sob a responsabilidade desta Secretaria (31/7/2013), verificou-se: a) irregularidade referente à administração indireta do estado relativamente aos itens 1.1- regularidade quanto a tributos e contribuições federais e à dívida ativa da União; 1.2 – regularidade quanto a contribuições previdenciárias; e 1.5 – regularidade perante o poder público federal; e b) irregularidade referente à administração direta do estado relativamente ao item 2.1 – regularidade quanto à prestação de contas de recursos federais recebidos anteriormente. Com efeito, de acordo com o teor do art. 10, § 4º, da Resolução-SF 48/2007, a verificação da adimplência financeira do ente com a administração pública federal e suas entidades controladas dar-se-á na ocasião da assinatura do respectivo contrato de garantia.

14. Com o objetivo de garantir o cumprimento das formalidades constantes no art. 10, § 4º, da Resolução-SF 48/2007, diligência foi realizada à PGFN por esta Semag no sentido de verificar a situação do ente da federação na data de assinatura do contrato de garantia do empréstimo. Em resposta, aquela Procuradoria encaminhou cópias de documentos elaborados/consultados na ocasião do exame realizado para a assinatura do contrato de garantia do empréstimo, informando que o estado do Rio de Janeiro, à época, encontrava-se adimplente com a administração pública federal (peça 20, p. 90-101).

15. Mediante a Resolução-SF 29/2012 (peça 1, p. 2-3), o Senado Federal autorizou o pleito encaminhado pelo Governo do estado do Rio de Janeiro.

16. Registre-se que o estado do Rio de Janeiro, de acordo com fiscalizações deste Tribunal realizadas em exercícios anteriores, faz parte do grupo representante dos quatro maiores estados devedores da União sob a égide da Lei 9.496/1997. Na última oportunidade, apurou-se o saldo devedor para aquele estado no montante de R\$ 45,4 bilhões (TC 013.036/2012-2, relativo à solvabilidade das dívidas de estados e municípios com a União ao final dos contratos de renegociação). Além disso, de acordo com a Nota 461-Corem/STN, de 12/6/2012, (citada na peça 4, p. 15), que trata da análise da capacidade de pagamento do estado, aos resultados fiscais do estado do Rio de Janeiro foi atribuída classificação “C”, considerada insuficiente para receber garantia da União, o que foi contornado em razão da excepcionalidade prevista na Portaria-MF 276/1997. Adicionalmente, nos últimos três anos, conforme a tabela a seguir, houve a autorização no montante de US\$ 3.767.253.050,00, mediante Resoluções do Senado Federal àquele estado para contratar operações de crédito externo com diversas instituições internacionais de fomento,

dadas as condições mais vantajosas obtidas sobre as taxas no mercado externo em relação ao mercado interno.

Tabela 1 – Operações de crédito externo autorizadas pelo Senado Federal ao estado do Rio de Janeiro

Instituição Financeira	Valor	Nº da Resolução e Categoria¹	Data da Autorização
Bird	\$485.000.000,00	3 - B	3/3/2010
BID	\$19.759.050,00	11 - B	29/4/2010
Bird	\$18.673.000,00	52 - B	31/8/2010
Subtotal	\$523.432.050,00		
Instituição Financeira	Valor	Nº da Resolução e Categoria¹	Data da Autorização
BID	\$112.000.000,00	9 - B	15/7/2011
Bird	\$485.000.000,00	10 - B	15/7/2011
BID	\$451.980.000,00	21 - B	22/12/2011
Subtotal	\$1.048.980.000,00		
Instituição Financeira	Valor	Nº da Resolução e Categoria¹	Data da Autorização
Bird	\$600.000.000,00	25 - C	18/7/2012
CAF	\$100.000.000,00	29 - C	18/7/2012
CAF	\$319.675.000,00	30 - C	18/7/2012
AFD	\$394.500.000,00	42 - C	31/8/2012
Bird	\$300.000.000,00	44 - C	26/9/2012
BID	\$60.000.000,00	46 - C	18/10/2012
CAF	\$120.666.000,00	53 - C	31/10/2012
CAF	\$200.000.000,00	56 - C	9/11/2012
Bird	\$100.000.000,00	20 - C	29/5/2013
Subtotal	\$2.194.841.000,00		
Total	\$3.767.253.050,00		

Fonte: site do Senado Federal - Resoluções do SF.

¹Situação financeira do estado de acordo com o art. 3º da Portaria-MF 89/1997 e o art. 4º da Portaria-MF 306/2012.

17. Ainda a observar a tabela, no exercício de 2012, além do aumento significativo de autorizações para contratação de operações de crédito externo realizadas, o estado passou à categoria “C”, elevando a posição no ranking do limite de comprometimento das suas receitas. E caso venha a ocorrer desvalorização cambial, o custo dos pagamentos do principal e dos juros dessas operações de crédito externo poderá aumentar significativamente. A combinação de desvalorização cambial com aumento de endividamento poderá comprometer o equilíbrio fiscal do ente, a ponto de torná-lo insolvente; por consequência, a União terá que bancar o ônus, pois é a garantidora dessas operações de crédito externo.

18. De acordo com a análise realizada em oito autorizações de operações de crédito externo efetuadas pelo Senado Federal ao estado do Rio de Janeiro entre 2012 e 2013, (Resolução-SF 29, de 18/7/2012; Resolução-SF 30, de 18/7/2012; Resolução-SF 42, de 31/8/2012; Resolução-SF 44, de 26/9/2012; Resolução-SF 46, de 18/10/2012; Resolução-SF 53, de 31/10/2012; Resolução-SF 56, de 9/11/2012; e Resolução-SF 20, de 29/5/2013), verifica-se que a STN adotou, para projetar a RCL do ente, duas taxas médias de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nos últimos oito anos, quais sejam: 4,23% (peça 4, p. 21) no exercício de 2012 e 3,62% no exercício em curso, conforme pode se observar na Tabela 3 seguinte (peça 12, p. 122). Tal procedimento acompanha a mobilidade do crescimento do PIB para os anos analisados.

19. A cada pleito é possível notar a evolução dos indicadores. Chama a atenção o comprometimento anual do estado do Rio de Janeiro com amortizações, juros e encargos (CAED), cujo limite é de 11,5%, segundo a Resolução-SF 43/2001. Comparando-se a operação mais antiga com a mais recente, observa-se que o maior percentual projetado na Resolução-SF 29/2012 era de 11,42% (peça 4, p. 21 – Parecer

1.240/2012/Copem/STN, de 3/7/2012), enquanto que na Resolução-SF 20/2013 o maior valor já alcança 13,24%. (peça 12, p. 121-122 – Parecer 320/2013/Copem/STN, de 5/3/2013).

Tabela 2 – Operação de crédito externo entre o estado do RJ e a CAF - US\$ 100.000.000,00 – Res. SF 29/2012

Ano	Comprometimento Anual (R\$)		Projeção da RCL	CAED/RCL %
	Operação em exame	Demais operações		
2012	2.562.845,16	4.636.706.927,00	40.639.580.395,03	11,42
2013	4.303.206,86	4.712.910.505,00	42.358.634.645,74	11,14
2014	24.956.277,15	4.819.657.645,00	44.150.404.891,25	10,97
2015	24.370.648,57	5.001.017.010,00	46.017.967.018,15	10,92
2016	23.797.855,71	5.151.927.433,00	47.964.527.023,02	10,79
2017	23.199.391,44	5.477.261.241,00	49.993.426.516,09	11,00
2018	22.613.762,86	5.657.492.329,00	52.108.148.457,73	10,90
2019	22.028.134,30	5.683.424.958,00	54.312.323.137,49	10,50
2020	21.479.164,30	5.648.997.081,00	56.609.734.406,20	10,02
2021	20.906.184,50	5.728.511.789,00	59.004.326.171,59	9,74
2022	20.305.394,02	5.798.655.282,00	61.500.209.168,64	9,46
2023	19.704.603,53	5.899.265.102,00	64.101.668.016,48	9,23
2024	9.627.622,59	6.042.463.400,00	66.813.168.573,57	9,06
2025				
2026				
2027				
			Média	10,40
		Percentual do limite de endividamento		90,41

Fonte: STN - Projeção da RCL pela taxa média de 4,23% de crescimento do PIB nos últimos 8 anos. Prazo de amortização: 126 meses. Prazo de carência: 18 meses. Prazo total: 144 meses. Programa Emergencial Rodoviário da Região Serrana.

Tabela 3 – Operação de crédito externo entre o estado do RJ e o Bird - US\$ 100.000.000,00 – Res. SF 20/2013

Ano	Comprometimento Anual (R\$)		Projeção da RCL	CAED/RCL %
	Operação em exame	Demais operações		
2013	844.405,74	5.572.065.576,00	42.082.969.089,05	13,24
2014	965.019,74	5.582.039.760,00	43.605.697.510,43	12,80
2015	1.486.970,44	5.879.987.252,00	45.183.524.274,34	13,02
2016	1.930.960,73	6.231.954.626,00	46.818.443.056,93	13,32
2017	2.311.783,79	6.708.815.533,00	48.512.519.673,45	13,83
2018	4.520.556,00	6.860.604.598,00	50.267.894.688,54	13,66
2019	6.465.188,16	6.900.582.029,00	52.086.786.120,92	13,26
2020	5.423.081,04	6.876.274.864,00	53.971.492.246,03	12,75
2021	4.400.007,84	6.972.358.210,00	55.924.394.499,99	12,48
2022	4.374.629,28	7.068.485.988,00	57.947.960.488,73	12,21
2023	4.349.250,72	7.183.691.623,00	60.044.747.105,92	11,97
2024	4.323.872,16	7.342.500.593,00	62.217.403.763,76	11,81
2025	4.298.493,60	7.337.436.715,00	64.468.675.740,68	11,39
2026	4.273.115,04	7.477.574.445,00	66.801.407.650,15	11,20
2027	4.247.736,48	7.613.474.588,00	69.218.547.035,02	11,01
			Média	12,53
		Percentual do limite de endividamento		108,95

Fonte: STN - Projeção da RCL pela taxa média de 3,62% de crescimento do PIB nos últimos 8 anos. Prazo de amortização: 222 meses. Prazo de carência: 60 meses. Prazo total: 288 meses. Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do estado Rio Janeiro.

20. No entanto, considerando as alterações introduzidas na Resolução-SF 36, de 11/11/2009, que alterou a Resolução-SF 43/2001, o cálculo do limite passou a ser realizado de duas formas e deverá ser considerado o período mais benéfico para o ente federativo. Deste modo, o comprometimento anual com amortizações poderá ser efetuado utilizando-se todos os exercícios financeiros em que houver pagamentos previstos da operação pretendida; ou os exercícios financeiros em que houver pagamentos até 31/12/2027. O caso demonstrado na Tabela 3 trata-se de situação menos favorável ao ente federativo (peça 12, p. 121-122). Ao se utilizar da situação mais favorável, a projeção é realizada partindo do exercício de 2013 até o exercício financeiro de 2036, obtendo a média de 9,83 e o percentual do limite de endividamento de 85,48 (peça 12, p. 122 – Parecer 320/2013/Copem/STN, de 5/3/2013). Não obstante o permissivo legal, convém ressaltar que o aumento desse comprometimento com amortizações e serviço da dívida poderá acarretar restrições orçamentárias quanto à execução das demais políticas públicas necessárias ao desenvolvimento do ente federativo sob a responsabilidade do respectivo governo estadual.

21. Assim, cabe registrar que, dependendo do tamanho, a dívida pública dos entes federados pode ser vista como uma ameaça à estabilidade macroeconômica do país, e que, embora esta Corte de Contas não possa efetuar qualquer ingerência sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos estaduais e municipais, em atendimento a autonomia dos entes federados consagrada no art. 18 da Constituição Federal, em relação às dívidas dos entes nas quais a União figure como credora ou garantidora, o TCU deve se fazer presente de modo a resguardar o interesse federal.

IV – CONCLUSÃO

22. As formalidades prévias à contratação da operação de crédito foram cumpridas pelo ente pleiteante, o que permitiu a análise no âmbito da STN e da PGFN, conforme suas respectivas áreas de atuação (itens 7 a 12 desta instrução). No entanto, devido a irregularidade constatada pela PGFN, quanto à verificação da adimplência financeira do ente federativo com a administração pública federal e suas entidades controladas, em 9/7/2012, bem como a existência de pendências observadas na consulta eletrônica efetuada no âmbito desta Semag ao Cauc, em 31/7/2013, e com o intuito de resguardar o interesse federal, esta Secretaria realizou diligência à PGFN no sentido de obter informações acerca da adimplência do ente

federativo na ocasião da assinatura do contrato de garantia relativo à operação de crédito externo autorizada pela Resolução-SF 29/2012, consoante o estabelecido no art. 10, § 4º, da Resolução-SF 48/2007, tendo recebido a informação de que o estado do Rio de Janeiro, à época, encontrava-se adimplente com a administração pública federal (peça 20, p. 90-101).

23. As contragarantias oferecidas pelo estado do Rio de Janeiro foram consideradas suficientes para ressarcir a União em caso de honra de compromisso relacionado à operação, de acordo com estudo elaborado pela Copem/STN, que demonstra a margem financeira do estado projetada até 2020, acerca do comprometimento das transferências federais e receitas próprias, objeto da contragarantia. A operação em questão produzirá compromissos financeiros ao estado até 2024 e o estudo foi projetado até 2020 (peça 4, p. 16). A avaliação da capacidade de pagamento do estado foi considerada insuficiente para receber garantias da União (categoria “C”), tendo sido, entretanto, como previa a Portaria-MF 89/1997, solicitado pelo Sr. governador do estado do Rio de Janeiro o exame da matéria em caráter excepcional, e obtida posteriormente a anuência do Sr. ministro de estado da Fazenda. Assim, em razão das excepcionalidades obtidas, o estado receberá garantias da União, mesmo tendo recebido classificação na categoria C. A situação financeira do estado do Rio de Janeiro, embora positiva em 2010, já era insuficiente para cumprir com o total de amortização programada, dado o limite de comprometimento contratualmente assumido, tendo em vista o parâmetro adotado para medir a capacidade de pagamento estabelecido em normativo pela STN (itens 16 a 20).

24. À vista dos estudos e avaliações realizados pelos órgãos competentes acerca da operação em exame, aliados aos documentos analisados, conclui-se por atendidos, nesse particular, os preceitos das Resoluções do Senado Federal 40 e 43, ambas de 2001, e 48/2007, e ainda as disposições do art. 32, caput e § 1º, e do art. 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar 101/2000. Note-se, entretanto, que a capacidade de pagamento do estado do Rio de Janeiro, de acordo com análise efetuada pela própria STN, já inspira certos cuidados, haja vista a necessidade de excepcionalização concedida pelo Sr. ministro de estado da Fazenda, conforme pode-se constatar na EM 00120/2012 MF, de 9/7/2012 (peça 4, p. 2), bem como as ressalvas constantes no Parecer da PGFN de que trata o item 12 desta instrução.

25. O art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 59/2009 determina que a STN comunique ao Tribunal a ocorrência de inadimplência em operações de crédito desse tipo. Assim, o TCU atuará nas eventuais inadimplências, bem como no acompanhamento quadrimestral do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

V – BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE

26. Em cumprimento ao disposto na Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012, informa-se que o benefício relativo ao acompanhamento desta operação de crédito externo poderá incrementar a economia, eficiência, eficácia ou efetividade dos órgãos/entidades envolvidos. Com efeito, além do aumento da expectativa de controle e da indução de melhorias nos processos da STN e da PGFN, responsáveis pela análise de pleitos de operações de crédito externo dos entes subnacionais com garantia da União, por meio desta ação de controle o TCU fornece subsídios para a atuação do Senado Federal e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

VI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Diante do exposto, submetem-se os autos a consideração superior, propondo:

- I) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008;
- II) informar, com fulcro no caput do art. 2º da Instrução Normativa-TCU 59/2009, à Presidência do Senado Federal, que o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito externo autorizada pela Resolução-SF 29/2012, verificando que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para a contratação e para a garantia da União foram tomadas, e que esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

- III) informar, com fulcro no art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 59/2009, à Presidência do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que, dada a elevação substancial do nível de comprometimento das receitas atuais em função da contratação da operação de crédito ora autorizada, o estado do Rio de Janeiro poderá vir a ter dificuldades de honrar seus compromissos financeiros em concomitância com a execução de políticas públicas necessárias ao seu desenvolvimento sob a responsabilidade do respectivo governo estadual;
- IV) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à Presidência do Senado Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;
- V) considerar a solicitação do Senado Federal integralmente atendida e arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da IN-TCU 59/2009, após a comunicação da deliberação do colegiado à Presidência do Senado Federal, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.”

É o relatório.

VOTO

O presidente do Senado Federal encaminhou a esta Corte cópia da Resolução 29/2012, daquele órgão, que autorizou o Estado do Rio de Janeiro a contratar operação de crédito externo, com garantia da União, junto à Corporação Andina de Fomento – CAF, no valor de até US\$ 100.000.000,00 (cem milhões de dólares norte-americanos), e recomendou que o TCU acompanhasse a aplicação desses recursos.

2. A operação se destina ao financiamento parcial do “Programa Emergencial Rodoviário da Região Serrana”, cujo objetivo é a execução de obras de infraestrutura das cidades da região serrana e outras medidas estruturantes que possibilitem a recuperação da malha viária e da estrutura urbana dos municípios daquela região, de forma a permitir a retomada regular das atividades das cidades afetadas pelas chuvas no início de 2011.

3. A solicitação se enquadra no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 232, inciso I, do Regimento Interno e, por essa razão, pode ser conhecida.

4. Quanto ao seu atendimento, ressalto que, relativamente a contratações de operação de crédito externo celebradas com pessoas jurídicas de direito público interno, a competência do TCU circunscreve-se à fiscalização e controle das garantias oferecidas pela União e não abrange a fiscalização da aplicação, pelo contratante, dos recursos oriundos da operação financeira.

5. De fato, uma vez concretizada a operação de financiamento, os recursos passam a ser do contratante, por terem origem em dívida a ser custeada com seus recursos. O acompanhamento da sua aplicação por parte de ente federado, como é o caso, compete ao respectivo tribunal de contas, em atenção ao princípio federalista (art. 18 da Constituição Federal).

6. Nesse contexto, o TCU tem por linha de atuação verificar as cautelas adotadas pela União na qualidade de avalista das operações, conforme entendimento firmado no acórdão 1.789/2008 – Plenário. A análise desta Corte em relação a essas operações verifica se foram adotadas as providências legais exigidas para a concessão da garantia da União, ou seja: se foram exarados pareceres pelos órgãos públicos competentes (Bacen, STN, PGFN); se há garantias suficientes para ressarcir a União no caso de inadimplemento da obrigação assumida; se o ente federativo possui capacidade de endividamento e de pagamento; e se o ente está adimplente com a União.

7. Neste caso, observo que a análise promovida pela Semag, a partir da documentação apresentada a este Tribunal, concluiu que foram adotadas as providências necessárias para a contratação da operação e as garantias oferecidas pelo Estado do Rio de Janeiro foram consideradas suficientes para ressarcir a União, em caso de inadimplência.

8. A unidade técnica, entretanto, ressaltou que a capacidade de pagamento do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com análise efetuada pela própria STN, “inspira cuidados, haja vista a necessidade de excepcionalização concedida pelo Sr. ministro de estado da Fazenda”, conforme Exposição de Motivos MF 00126/2012, de 16/7/2012 (peça 4, p. 2), bem como as ressalvas constantes no Parecer PGFN/COF/1.335/2012, de 13/7/2012 (peça 4, p. 4-10).

9. Por outro lado, registro que, nos termos do art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 59/2009, a STN deve comunicar ao TCU eventuais inadimplências na operação de crédito, hipótese em que a secretaria especializada deste Tribunal (Semag) procederá às avaliações pertinentes. Além disso, aquela unidade técnica também atua no acompanhamento quadrimestral das operações de crédito no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, ressaltando-se a comunicação tempestiva em caso de ocorrência relevante.

Diante do exposto, acolho a proposta de encaminhamento feita pela unidade técnica, em especial quanto ao alerta referente ao nível de endividamento do Estado do Rio de Janeiro, e, na linha de outras deliberações do Tribunal (acórdãos 2.085/2013, 2.623/2013 e 2.624/2013, todos do Plenário), VOTO por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de novembro de 2013.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 3259/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.428/2012-3.
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Senado Federal.
4. Unidade: Estado do Rio de Janeiro.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.
8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional de acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, firmada entre o Estado do Rio de Janeiro e a Corporação Andina de Fomento – CAF, autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução 29/2012, no valor de até US\$ 100.000.000,00 (cem milhões de dólares norte-americanos), para financiamento parcial do “Programa Emergencial Rodoviário da Região Serrana”.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. conhecer da solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade dos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e 232, inciso I, do Regimento Interno;

9.2. com fundamento no **caput** do art. 2º da Instrução Normativa TCU 59/2009, informar à Presidência do Senado Federal que:

9.2.1. este Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito externo autorizada pela Resolução SF 29/2012 e verificou que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para contratação e para a garantia da União foram tomadas;

9.2.2. esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

9.3. informar à Presidência do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro acerca da elevação substancial do nível de comprometimento das receitas atuais do Estado do Rio de Janeiro, em função da contratação da operação de crédito autorizada, o que pode impor restrições fiscais ao Estado, causando dificuldades para honrar os seus compromissos financeiros em concomitância com a execução das demais políticas públicas sob sua responsabilidade;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, à Presidência do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

9.5. considerar a solicitação do Senado Federal integralmente atendida e, com base no art. 2º, § 3º, da Instrução Normativa TCU 59/2009, arquivar os autos.

10. Ata nº 47/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/11/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3259-47/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral