

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Aviso nº 1594-Seses-TCU-Plenário

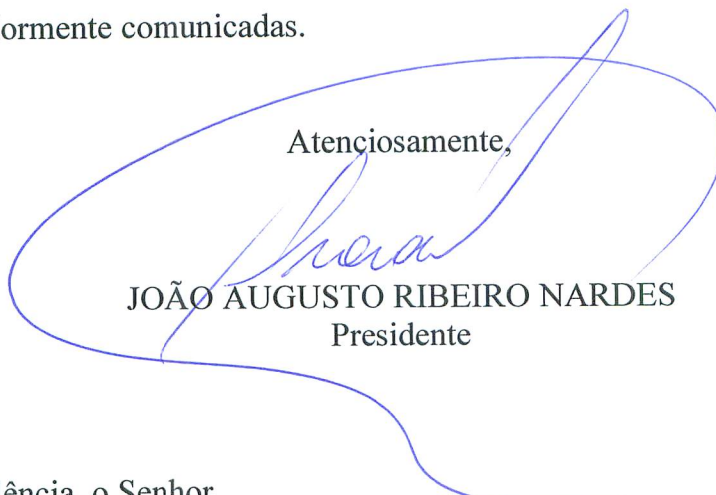
Brasília-DF, 27 de novembro de 2013.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, em atendimento ao Ofício nº 2.083 (SF), de 1º de novembro de 2012, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 043.572/2012-0, 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 043.572/2012-0

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. CIÊNCIA À AUTORIDADE SOLICITANTE E AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS.

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório a abaixo transcrita manifestação uniforme da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 13):

**“I – INTRODUÇÃO**

1. Trata o presente processo de Solicitação do então presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, mediante o Ofício 2.083 (SF), de 1º/11/2012, encaminhando o autógrafo da Resolução-SF 53, de 31/10/2012, em que autoriza o estado do Rio de Janeiro na condição de mutuário a contratar operação de crédito externo no valor de até US\$ 120.666.000,00, 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 de crédito em análise, e juntados às peças do processo, foram obtidos mediante consulta no 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), mediante os Ofícios 0302/2013-TCU/Semag, de 18/6/2013 e 0345/2013-TCU/Semag, de 14/8/2013 (peças 4, 5, 7, 8 e 12).

**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 “Projeto de Reforma e Adequação do Estádio do Maracanã para a Copa do Mundo de 2014”, cujos objetivos específicos são: a) atender às exigências da Federação Internacional de Associações de Futebol (Fifa) de acordo com as normas mundiais e conforme as necessidades previstas para os eventos de 2014; b) qualificar o estádio Maracanã para receber a Copa 2014; c) modernizar o estádio de acordo com os padrões internacionais técnicos e de segurança; d) incorporar inovações tecnológicas; e e) otimizar os impactos positivos através de ações preventivas de caráter ambiental e social.

7. A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio dos Pareceres 1.543/2012 e 1.466/2012 - Copem/STN, respectivamente de 28/9/2012 e 3/9/2012 (peça 4, p. 22-29 e 13-21), examina o pedido de concessão de garantia da União, descreve as condições da operação de crédito e oferece outras informações consideradas essenciais. Ainda de acordo com informações do mutuário, o programa contará com o aporte de até US\$ 480.736.634,00, dos quais US\$ 120.666.000,00 financiados pela CAF e o restante, US\$ 360.070.634,00, proveniente de contrapartida estadual (peça 4, p. 23).

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 legislativa para contratação da operação de crédito e formalização da vinculação, como contragarantias à garantia da União (Lei Estadual 6.053, de 28/9/2011, alterada pela Lei Estadual 6.184, de 23/3/2012), 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 787-Corem/STN, de 28/9/2012, citada na peça 4, p. 5 e 25), aos resultados fiscais do estado do Rio de Janeiro foi atribuída classificação na categoria “C”, considerada situação fiscal muito fraca - risco de crédito muito alto, logo insuficiente para receber garantia da União. Foi, entretanto, solicitado pelo Sr. governador do estado do Rio de Janeiro, ao amparo da Portaria-MF 306, de 10/9/2012, que revogou as Portarias MF 89 e 276, ambas de 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. De acordo com o estabelecido no art. 9º da Portaria MF 306/2012, houve anuência do titular da STN (peça 4, p. 29), 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 a Secretaria do Tesouro Nacional, com o advento da Portaria-MF 306/2012, passou a adotar, na metodologia da análise da capacidade de pagamento do ente, duas etapas: a) classificação da situação fiscal associada ao risco de crédito, tendo como parâmetros indicadores econômico-financeiros e b) enquadramento da operação pleiteada em sua correspondente situação fiscal, tendo como parâmetros o indicador de endividamento e o indicador de serviço da dívida, sendo que para cada indicador será atribuído um peso. Com a pontuação obtida, a STN efetua a classificação da situação fiscal associada ao risco de crédito do ente, conforme apresentado a seguir:

**Quadro 1 – Classificação da situação fiscal associada ao risco de crédito do ente federativo - Portaria MF 306/2012**

| Classificação | Intervalo                              | Situação fiscal e risco de crédito                             | Classificação Fiscal | Fator de Ponderação |
|---------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|
| A+            | $0,00 \leq \text{Pontuação} \leq 0,50$ | Situação Fiscal é excelente - risco de crédito é quase nulo    | A+                   | 100%                |
| A             | $0,50 \leq \text{Pontuação} \leq 1,00$ | Situação Fiscal é muito forte - risco de crédito é muito baixo | A                    | 85%                 |
| A-            | $1,00 \leq \text{Pontuação} \leq 1,50$ |                                                                | A-                   | 70%                 |
| B+            | $1,50 \leq \text{Pontuação} \leq 2,00$ | Situação Fiscal forte - risco de crédito é baixo               | B+                   | 55%                 |
| B             | $2,00 \leq \text{Pontuação} \leq 2,50$ |                                                                | B                    | 40%                 |
| B-            | $2,50 \leq \text{Pontuação} \leq 3,00$ | Situação Fiscal é boa - risco de crédito é médio               | B-                   | 25%                 |

**Quadro 1 – Classificação da situação fiscal associada ao risco de crédito do ente federativo -  
Portaria MF 306/2012**

| Classificação | Intervalo                              | Situação fiscal e risco de crédito                            | Classificação Fiscal | Fator de Ponderação |
|---------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|
| C+            | $3,00 \leq \text{Pontuação} \leq 3,50$ | Situação fiscal é fraca - risco de crédito é relevante        |                      |                     |
| C             | $3,50 \leq \text{Pontuação} \leq 4,00$ | Situação Fiscal é muito fraca - risco de crédito é muito alto |                      |                     |
| C-            | $4,00 \leq \text{Pontuação} \leq 4,50$ |                                                               |                      |                     |
| D+            | $4,50 \leq \text{Pontuação} \leq 5,00$ | Situação de Desequilíbrio Fiscal                              |                      |                     |
| D             | $5,00 \leq \text{Pontuação} \leq 5,50$ |                                                               |                      |                     |
| D-            | $5,50 \leq \text{Pontuação} \leq 6,00$ |                                                               |                      |                     |

Fonte: Portaria-MF 306/2012 - arts.4º e 6º.

11. De acordo com os critérios estabelecidos na Portaria-MF 306/2012, o enquadramento de nova operação de crédito terá como parâmetros o indicador de endividamento; e o indicador de serviço da dívida. Embora a STN tenha informado que o estado atende 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 entre 80% e 90%. Os indicadores econômico-financeiros, indicador de endividamento e o indicador de serviço da dívida, ainda são positivos, porém insuficientes para saldar todos os encargos devidos das dívidas mobiliária, contratual e flutuante, de origem interna e externa, dado o limite de comprometimento contratualmente assumido.

12. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), mediante Parecer PGFN/COF/2.125/2012, de 23/10/2012 (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 das condições especiais de primeiro desembolso e a adimplência do ente com a União; e formalizado o contrato de contragarantia.

13. Em consulta eletrônica ao Cadastro Único de Convênios (Cauc) – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – efetuada em 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 12, p. 151-162).

15. Mediante a Resolução 53/2012 (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 787-Corem/STN, de 28/9/2012, (citada na peça 4, p. 5 e 25), 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 306/2012. Adicionalmente, nos últimos três anos, conforme o quadro 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 autorizadas pelo Senado Federal ao estado do Rio de Janeiro**

| Instituição Financeira | Valor                     | Nº da Resolução e Categoria <sup>1</sup> | 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           |
| <b>Subtotal</b>        | <b>\$523.432.050,00</b>   |                                          |                     |
| Instituição Financeira | Valor                     | Nº da Resolução e Categoria <sup>1</sup> | 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          |
| <b>Subtotal</b>        | <b>\$1.048.980.000,00</b> |                                          |                     |
| Instituição Financeira | Valor                     | Nº da Resolução e Categoria <sup>1</sup> | 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           |
| <b>Subtotal</b>        | <b>\$2.194.841.000,00</b> |                                          |                     |
| <b>Total</b>           | <b>\$3.767.253.050,00</b> |                                          |                     |

Fonte: site do Senado Federal - Resoluções do SF.

<sup>1</sup>Situação 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. 15) no exercício de 2012 e 3,62% no exercício em curso, conforme pode se observar Tabela 3 seguinte (peça 8, 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 8, p. 57 – 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 8, 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 |                             |                                              |                   |              |
|      |                             |                                              | <b>Média</b>      | <b>10,40</b> |
|      |                             | <b>Percentual do limite de endividamento</b> |                   | <b>90,41</b> |

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         |
|      |                             |                                              | <b>Média</b>      | <b>12,53</b>  |
|      |                             | <b>Percentual do limite de endividamento</b> |                   | <b>108,95</b> |

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 8, 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 8, 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 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 7/5/2013, 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 53/2012, 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 12, p. 151-162).

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. Para esta operação de crédito externo, o estudo elaborado pela Copem/STN deixou de demonstrar a margem financeira do estado projetada até 2020, acerca do comprometimento das transferências federais e receitas próprias, objeto da contragarantia. A avaliação da capacidade de pagamento do estado foi considerada suficiente para receber garantias da União (categoria “C”), tendo sido, entretanto, como prevê a Portaria-MF 306/2012, 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 15 a 19).

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 cuidados, haja vista a necessidade de excepcionalização concedida pelo Sr. ministro de estado da Fazenda, conforme pode-se constatar na EM 00220/2012 MF, de 24/10/2012 (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 53/2012, 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 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 53/2012-SF, que autorizou o Estado do Rio de Janeiro a contratar, na condição de mutuário, operação de crédito externo, com garantia da União, com a Corporação Andina de Fomento (CAF), no valor de até US\$ 120.666.000,00 (cento e vinte milhões, seiscentos e sessenta e seis mil dólares norte-americanos), e recomendou que o TCU acompanhasse a aplicação desses recursos.

2. A operação se destina ao financiamento parcial do “Projeto de Reforma e Adequação do Estádio do Maracanã para a Copa do Mundo de 2014”, cujos objetivos específicos são: a) atender às exigências da Federação Internacional de Associações de Futebol (Fifa) de acordo com as normas mundiais e conforme as necessidades previstas para os eventos de 2014; b) qualificar o estádio Maracanã para receber a Copa 2014; c) modernizar o estádio de acordo com os padrões internacionais técnicos e de segurança; d) incorporar inovações tecnológicas; e e) otimizar os impactos positivos através de ações preventivas de caráter ambiental e social.

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

4. Quanto a 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 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, a Semag, a partir da documentação apresentada a este Tribunal, concluiu que foram adotadas as providências necessárias para contratação da operação e que as garantias oferecidas pelo Estado do Rio de Janeiro são suficientes para ressarcir a União, em caso inadimplência.

8. A unidade técnica especializada, contudo, 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 00220/2012, de 24/10/2012 (peça 4, p. 2) e ressalvas constantes do Parecer PGFN/COF/2.125/2012, de 23/10/2012 (peça 4, p. 3-9).

9. Dessa forma, nos termos do art. 2º, § 1º da IN TCU 59/2009, cabe informar o Senado Federal 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 ora autorizada.

10. Registro, por fim, que, nos termos do art. 4º, inciso I, da IN TCU 59/2009, a STN deve comunicar ao TCU eventuais inadimplências na operação de crédito, hipótese em que a Semag procederá às avaliações pertinentes. Além disso, aquela unidade técnica também atuará no acompanhamento quadrimestral das operações de crédito no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, ressalvada 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 3265/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 043.572/2012-0.
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 para que o TCU acompanhe a aplicação dos recursos decorrentes de autorização para contratação de operação de crédito externo concedida pelo Senado Federal ao Governo do Estado do Rio de Janeiro por meio da Resolução 53/2012-SF.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pela relatora, com fundamento no art. 232, inciso I, do Regimento Interno, no art. 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução TCU 215/2008 e no art. 2º da Instrução Normativa TCU 59/2009, em:

- 9.1. conhecer da solicitação;
- 9.2. comunicar à Presidência do Senado Federal que a fiscalização da aplicação dos recursos objeto da autorização concedida pela Resolução 53/2012-SF não está abrangida na competência do Tribunal de Contas da União;
- 9.3. informar à Presidência do Senado Federal que:
  - 9.3.1. o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito em questão e verificou, quanto aos aspectos legais, que as providências necessárias para contratação e garantia da União foram tomadas; e
  - 9.3.2. esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;
- 9.4. 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 ora autorizada;
- 9.5. encaminhar cópia desta decisão, bem como do relatório e voto que a 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;
- 9.6. considerar atendida a solicitação, na forma do artigo 17, § 1º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008;
- 9.7. arquivar o processo, na forma do art. 169 do Regimento Interno.

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-3265-47/13-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