

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Aviso nº 56, de 2013 (nº 1.448 GP/TCU, de 28 de agosto de 2013, na origem), do Presidente do Tribunal de Contas da União, que encaminha cópia do Acórdão nº 2.186, de 2013 – TCU – Plenário, acompanhado das peças que o fundamentam, proferido na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado do Plenário de 14 de agosto de 2013, ao apreciar o TC nº 013.036/2012-2, acerca da solvabilidade das dívidas de Estados e Municípios com a União ao final dos contratos de renegociação.

RELATOR: Senador **WALTER PINHEIRO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão o Aviso (AVS) nº 56, de 2013, do Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), que encaminha cópia do Acórdão nº 2.186/2013 – TCU – Plenário, acerca da solvabilidade das dívidas de Estados e Municípios com a União ao final dos contratos de renegociação, amparados nas Leis nºs 8.727, de 1993, e 9.496, de 1997, e na Medida Provisória nº 2.185, de 2001.

Lida em Plenário, em 3 de setembro de 2013, a matéria foi distribuída às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Serviços de Infraestrutura (CI) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

Em 19 de novembro de 2013, a matéria foi submetida à CAE, que aprovou o relatório, de autoria do Senador Antonio Carlos Rodrigues,



SF/13702.18310-61

Página: 1/7 13/03/2014 10:39:04

be2cfb5ec61a5df60fbce9bceb99706c2f7fa34b



passando a constituir o Parecer da Comissão, o qual concluiu pelo conhecimento e posterior arquivamento dos autos.

Os documentos que compõem o processado incluem o citado Acórdão; o Voto do Relator, Ministro Valmir Campelo, e respectivo Relatório; a Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro; e o Relatório de Fiscalização por levantamento, elaborado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do TCU, referente ao TC nº 013.036/2012-2 (Fiscalização nº 561/2012).

O levantamento efetuado na Secretaria do Tesouro Nacional, determinado pelo Acórdão nº 923/2012 – TCU - Plenário, adotado em razão da Proposta de Ação de Controle formulada pela mesma Semag, teve por objetivo identificar as ações do Poder Executivo para acompanhamento dos haveres da União com os demais entes da Federação, avaliar o histórico de pagamentos e saldos devedores com vistas a estimar eventuais valores residuais a pagar e, finalmente, avaliar o risco sistêmico quanto à possível incapacidade de quitação desses saldos.

II – ANÁLISE

Ao introduzir seu Voto, o Ministro-Relator ressalta que a renegociação das dívidas subnacionais pela União, aliada ao marco regulatório estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e à trajetória bem sucedida do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, contribuíram sobremaneira para o reequilíbrio das finanças públicas nacionais, nos últimos quinze anos, e para a melhoria do ambiente macroeconômico brasileiro.

Destaca também que, em observância à autonomia dos entes federados, não cabe ao TCU fazer ingerências, mas, salientando seu interesse exclusivo nos aspectos técnicos que envolvem a questão, em relação a dívidas dos entes nas quais a União é credora, afirma que “...esta Corte de Contas deve se fazer presente de modo a resguardar o interesse da União”. Além disso, aponta o fato de que o Tribunal tem o dever de zelar pelo cumprimento da LRF no âmbito federal e que, não obstante as limitações, “...é inequívoca a competência desta Corte para fiscalizar os haveres em questão.”



De acordo com o minucioso levantamento realizado na STN, consubstanciado no Relatório de Fiscalização, que incluiu os aspectos legais e operacionais atinentes ao refinanciamento das dívidas dos Estados e Municípios e os instrumentos utilizados pela União para acompanhar os fluxos dessas dívidas, a trajetória efetiva de sua amortização, os subsídios concedidos no refinanciamento, a estimativa dos resíduos e a avaliação dos riscos sistêmicos que decorreriam da eventual incapacidade de pagamento das dívidas, foram efetuadas as seguintes constatações, citadas no Relatório e no Voto do Ministro-Relator:

a) robustez das regras do refinanciamento da dívida subnacional; b) esforço fiscal significativo dos estados e municípios; c) processos de gestão e controle compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos haveres financeiros da União; d) desconsideração dos saldos de provisão para perdas prováveis relativos aos haveres financeiros quando da apuração da dívida consolidada líquida da União; e) trajetória da amortização dos refinanciamentos compatível com os prazos e demais condições originalmente estabelecidos; subsídios de R\$ 230 bilhões concedidos pela União aos entes devedores; f) estimativas de valores residuais a pagar compatíveis com as expectativas de quitação no prazo adicional máximo de 120 meses, com exceção do cenário projetado para o Município de São Paulo; g) riscos decorrentes de possíveis alterações das regras do refinanciamento da dívida subnacional.

Relata-se, ainda, que o montante de recursos fiscalizados foi de R\$ 465,5 bilhões, correspondente ao saldo dos haveres financeiros da União, ao final de agosto de 2012, relativos aos refinanciamentos ao amparo das leis citadas anteriormente.

Ao ressaltar as ações do Poder Executivo para acompanhamento dos haveres da União, tais como: a legislação perene com regras claras precisas e estáveis; o esforço fiscal significativo efetuado pelos entes entre 2000 e 2011; a solidez do arcabouço normativo; a institucionalização das relações financeiras governamentais para a consolidação dos processos de gestão; os controles internos e rotinas de acompanhamento compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos financiamentos; e os ativos e passivos, referentes aos haveres da União, devidamente computados e evidenciados no



SF/13702.18310-61

Página: 3/7 13/03/2014 10:39:04

be2cfb5ec61a5df60fbce9bceb99706c2f7fa34b



Demonstrativo de Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, o Relator manifestou-se no sentido de considerar as trajetórias de amortização e as estimativas de valores residuais compatíveis com os prazos de refinanciamento, à exceção do citado Município de São Paulo, que tem merecido atenção especial pela STN. E ainda, quanto ao risco sistêmico de incapacidade de quitação dos saldos devedores, não haver evidência de risco de crédito para a União.

O Ministro destaca adicionalmente em seu Voto que a questão das dívidas dos Estados e Municípios vem sendo debatida no Congresso, em decorrência do contraste entre a trajetória declinante das taxas de juros no país e a evolução do índice de correção dessas dívidas, o que tem ocasionado a apresentação diversas propostas de alterações nos contratos. Nesse sentido, refere-se ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 238, de 2013, encaminhado pela Presidente da República, com o propósito de alterar as condições contratuais de modo a corrigir essa distorção. Porém, tendo em vista os possíveis efeitos dessa mudança sobre as receitas financeiras e a dívida pública federais, o Relator “...entendeu pertinente propor à STN que encaminhe ao Tribunal uma estimativa do impacto fiscal decorrente das alterações previstas no citado normativo”, lembrando ainda que, ante o histórico recorrente no país de renegociações de débitos, a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs restrições a essas operações, vedando a realização de operações de crédito entre entes federativos.

Entretanto, entendeu também o Relator que, por serem de mesma hierarquia, o PLP proposto pelo Executivo não infringe o *caput* do art. 35 da LRF. A propósito, o PLP nº 238, de 2013, foi aprovado na Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal em 29 de outubro de 2013, onde tramita como PLC nº 99, de 2013. De acordo com Requerimentos aprovados nas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE) a proposição será analisada em reunião conjunta das duas Comissões, agendada para o próximo dia 11 de dezembro. No entanto, sua apreciação em Plenário está prevista apenas para fevereiro de 2014.

Não obstante, o Relator ressaltou que não considera adequado o método utilizado pelo Ministério da Fazenda para calcular o “excesso de arrecadação”, pois não toma por base a estimativa de receita constante na Lei



SF/13702.18310-61

Página: 4/7 13/03/2014 10:39:04

be2cfb5ec61a5df60fbce9bceb99706c2f7fa34b



Orçamentária Anual (LOA), como compensação à renúncia de receita decorrente da mudança nas condições contratuais. Considera, assim, que utilizar a estimativa de receita quando da programação financeira viola preceitos da LRF e da Constituição Federal, na medida em que possibilita ao Poder Executivo de forma unilateral alterar a peça orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

Finalmente, conclui seu Voto opinando pelo levantamento da nota de sigilo aplicada ao processo, tendo em vista a natureza pública dos haveres examinados, e pelo arquivamento dos autos.

Em consonância com a proposta do Ministro-Relator, aqui resumida, o Acórdão nº 2.186, de 2013 – TCU – Plenário, acompanhou as recomendações exaradas em seu Voto, acatando, de início, a sugestão de retirada da chancela de sigilo do processo, e, ainda, propondo considerar que a trajetória de amortização dos refinanciamentos da dívida subnacional e as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores são compatíveis com os prazos inicialmente estabelecidos, de 240 meses e 360 meses, e as expectativas de quitação em até 120 meses, respectivamente, dadas as regras em vigor na data base de 30 de junho de 2012, não evidenciam risco de crédito para a União, quanto ao possível risco de incapacidade de quitação dos saldos devedores pelos entes federativos.

Entretanto, o Acórdão faz a ressalva de que o cenário projetado para o Município de São Paulo importaria severas restrições fiscais ao Município, pondo em risco as demais políticas públicas sob sua responsabilidade, tendo em vista a acentuada elevação do nível de comprometimento de sua receita líquida real com as prestações devidas.

A Decisão plenária do TCU determina ainda à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que elabore e encaminhe ao Tribunal a estimativa do impacto fiscal decorrente da possível alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento e recomenda à mesma STN que avalie a pertinência de considerar, na Metodologia de Elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, saldos retificadores registrados em contas que especifica,



SF/13702.18310-61

Página: 5/7 13/03/2014 10:39:04

be2cfb5ec61a5df60f9bce9b99706c2f7fa34b



para fins de apuração das deduções relativas aos haveres e demais ativos financeiros da União.

O Acórdão decide, ainda, por dar ciência ao Ministério da Fazenda, órgão responsável pela exposição de motivos que fundamentou o Projeto de Lei Complementar nº 238, de 2013, de iniciativa da Presidência da República, bem como ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, dos riscos decorrentes de eventual alteração dos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento, destacando: o potencial aumento do ônus fiscal suportado pela União; a provável elevação do endividamento federal; a consequente penalização dos entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas; a possível transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em afronta ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal; o incentivo ao endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro futuro, caracterizando um problema de risco moral; e a fragilização do pacto de corresponsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico. Determina também dar ciência àquele Ministério da metodologia de cálculo do chamado “excesso de arrecadação”, que pode ocasionar violação do disposto no § 1º do art. 9º da LRF, na medida em que, ao invés de recompor dotações iniciais previstas na LOA, serve antes para justificar a renúncia de receita concedida, e ainda possibilita ao Poder Executivo, de forma unilateral, alterar a peça orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

O Acórdão apresenta sugestões aos órgãos internos do TCU, como a de levantamento, pela Segecex, de outras relações financeiras intragovernamentais, a exemplo do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe) e, à Semag, para autorizá-la ao monitoramento deste Acórdão.

Em sequência, decide pelo encaminhamento do Acórdão e dos autos à Presidência do Senado Federal, às Comissões de Assuntos Econômicos, de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, a Comissões da Câmara dos Deputados, a Ministros de Estado e Governadores, entre outros.



Por fim, com fundamento em normativos internos do Tribunal de Contas da União, o Acórdão decide por arquivar os respectivos autos.

III – VOTO

Em face do exposto, recomendamos o conhecimento do Aviso nº 56, de 2013, e dos autos anexados, por esta Comissão, e que, após o exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, não havendo outras providências a adotar, o processado seja arquivado, com a devida comunicação à Mesa, nos termos do art. 143 do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/13702.18310-61

Página: 7/7 13/03/2014 10:39:04

be2cfb5ec61a5df60fbce9bceb99706c2f7fa34b

