



# **SENADO FEDERAL**

## **PARECERES**

### **Nºs 739 A 741, DE 2014**

Sobre o Aviso nº 56, de 2013 (nº 1.448/2013, na origem), do Tribunal de Contas da União, que encaminha cópia do Acórdão nº 2.186/2013 sobre o TC-013.036/2012-2, acerca da salvabilidade das dívidas de Estados e Municípios com a União ao final dos contratos de negociação.

#### **PARECER Nº 739, DE 2014**

**(Da Comissão de Assuntos Econômicos)**

**RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS RODRIGUES**

#### **I – RELATÓRIO**

Em exame, nesta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Aviso (AVS) nº 56, de 2013, do Presidente do Tribunal de Contas da União que encaminha cópia do Acórdão nº 2.186, de 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).

No âmbito da CAE, fui designado relator em 11 de setembro de 2013.

Compõem os autos, além do referido Acórdão: o Voto e o Relatório do eminente Relator, Ministro Valmir Campelo; a Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro; e o Relatório de Fiscalização elaborado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) relativo ao TC nº 013.036/2012-2 (Fiscalização nº 561/2012).

## II – ANÁLISE

Proferido em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado do Plenário de 14 de agosto de 2013, em resumo, o Acórdão nº 2.186 ,de 2013 – TCU – Plenário, conclui inicialmente por retirar a chancela de sigilo do processo, dada a natureza pública dos haveres examinados, e, ainda, por 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 e as expectativas de quitação em até 120 meses, respectivamente, dadas as regras em vigor na data base de 30 de junho de 2012.

Quanto à estimativa dos valores residuais a pagar pelo Município de São Paulo, o Acórdão alerta que o cenário projetado imporia severas restrições fiscais ao município, pondo em risco a execução das demais políticas públicas sob sua responsabilidade, tendo em vista a elevação acentuada do nível de comprometimento de sua receita líquida real com as prestações devidas.

O Acórdão salienta que não há evidência de risco de crédito para a União quanto ao possível risco sistêmico de incapacidade de quitação dos saldos devedores por parte dos outros entes da Federação, bem como apresenta uma série de determinações e recomendações à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O Acórdão decide 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, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, dos riscos decorrentes de eventual alteração dos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento, destacando-se: o potencial aumento do ônus fiscal suportado pela União; a provável elevação do endividamento federal;

a consequente penalização dos entes federados; 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; e a fragilização do pacto de corresponsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico.

O Projeto de Lei Complementar nº 238, de 2013, encontra-se pronto para a pauta na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, com tramitação em regime de urgência em decorrência da aprovação de requerimento de líderes pelo Plenário daquela Casa.

O Acórdão decide por também dar ciência de que o método utilizado pelo Ministério da Fazenda para calcular o chamado “excesso de arrecadação”, que toma por base a estimativa de receita constante dos decretos de programação orçamentária e financeira e não aquela constante da Lei Orçamentária Anual, pode ocasionar a violação de dispositivos e preceitos relevantes da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na medida em que possibilita ao Poder Executivo alterar de forma unilateral a peça orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

O Acórdão ainda apresenta sugestões de procedimentos a serem adotados por órgãos da estrutura interna do Tribunal de Contas da União e decide encaminhar cópia a vários órgãos, incluindo as comissões do Senado Federal mencionadas, o que originou o presente Aviso.

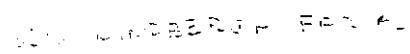
Por fim, com fundamento nos dispositivos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Acórdão decide por arquivar os respectivos autos.

### **III – VOTO**

Considerando a conclusão final do Acórdão nº 2.186, de 2013 – TCU – Plenário, votamos para que esta Comissão de Assuntos

Econômicos tome conhecimento do Aviso nº 56, de 2013, e *aprove* o presente Relatório com a recomendação de que este processado seja remetido ao arquivo, após tramitar nas Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Sala da Comissão, 19 de novembro de 2013.

 Presidente

 Relator

ASSINAM O PARECER, NA 72ª REUNIÃO, DE 19/11/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)  
 PRESIDENTE: Presidente - Presidente - Presidente  
 RELATOR: Relator - Relator - Relator

<b>Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)</b>	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Pedro Taques (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Aníbal Diniz (PT)
Humberto Costa (PT)	4. Eduardo Lopes (PRB)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Acir Gurgacz (PDT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	7. Antônio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	8. Inácio Arruda (PCdoB)
	9. Randolfe Rodrigues (PSOL)
<b>Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)</b>	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Casildo Maldaner (PMDB)
Sérgio Souza (PMDB)	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	3. Lobão Filho (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	6. Clésio Andrade (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	7. Ana Amélia (PP)
Ivo Cassol (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	9. Benedito de Lira (PP)
Kátia Abreu (PMDB)	
<b>Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)</b>	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Flexa Ribeiro (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. Aécio Neves (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Osvaldo Sobrinho (PTB)	5. Wilder Morais (DEM)
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)</b>	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Alfredo Nascimento (PR)
Blairo Maggi (PR)	3. Eduardo Amorim (PSC)
Antônio Carlos Rodrigues (PR)	4. João Ribeiro (PR)

**PARECER Nº 740, DE 2014**  
**(Da Comissão de Serviços de Infraestrutura)**

**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, 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 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 ressalvou 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 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 imporia 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, 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 (Pnafé) e, à Semag, para autorizá-la ao monitoramento deste Acórdão.

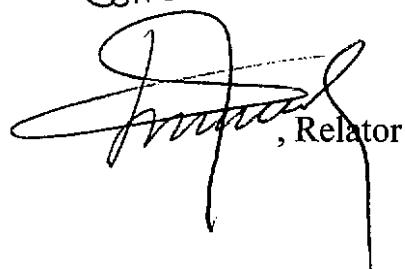
Em seqüência, decide pelo encaminhamento do Acórdão e dos autos à Presidência do Senado Federal, às Comissões de Assuntos Econômicos, de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, a Comissões da Câmara dos Deputados, a Ministros de 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, 19 de março de 2014.

Senador Fernando  
Collor, Presidente  
  
, Relator

ASSINAM O PARECER, NA 5<sup>a</sup> REUNIÃO, DE 19/03/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** Sen. Fernando Collor

**RELATOR:** Sen. Walter Pinheiro

**Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)**

Lindbergh Farias (PT)	1. Humberto Costa (PT)
Delcídio do Amaral (PT)	2. José Pimentel (PT)
Jorge Viana (PT)	3. Wellington Dias (PT)
Walter Pinheiro (PT)	4. Marcelo Crivella (PRB)
Acir Gurgacz (PDT)	5. Pedro Taques (PDT)
VAGO	6. Lídice da Mata (PSB)
Inácio Arruda (PCdoB)	7. Vanessa Grazziotin (PCdoB)

**Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)**

Clésio Andrade (PMDB)	1. Romero Jucá (PMDB)
Lobão Filho (PMDB)	2. VAGO
Eduardo Braga (PMDB)	3. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	4. Roberto Requião (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Jader Barbalho (PMDB)	6. Ivo Cassol (PP)
Ciro Nogueira (PP)	7. Francisco Dornelles (PP)
Sérgio Petecão (PSD)	8. Kátia Abreu (PMDB)

**Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)**

Cícero Lucena (PSDB)	1. Aécio Neves (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	2. Alvaro Dias (PSDB)
Lúcia Vânia (PSDB)	3. Ruben Figueiró (PSDB)
Wilder Morais (DEM)	4. Jayme Campos (DEM)

**Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)**

Fernando Collor (PTB)	1. Gim (PTB)
Cidinho Santos (PR)	2. João Vicente Claudino (PTB)
VAGO	3. Eduardo Amorim (PSC)
Alfredo Nascimento (PR)	4. Antonio Carlos Rodrigues (PR)

**PARECER Nº 741, DE 2014**  
**(Da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle)**

RELATOR: Senador **ANIBAL DINIZ** )

**1 RELATÓRIO**

Vem à análise desta Comissão o Aviso - AVS nº 56, de 2013 (Aviso nº 1448-GP/TCU, de 28 de agosto de 2013, na origem), que encaminha cópia do Acórdão nº 2186/2013 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), proferido pelo Tribunal de Contas da União ao apreciar o Processo de Levantamento nº TC-013.036/2012-2, acerca da solvabilidade das dívidas de Estados e Municípios com a União ao final dos contratos de renegociação.

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).

À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, além da aplicação, no que couber, do disposto no art. 90 do Regimento Interno do Senado Federal, e sem prejuízo das atribuições das demais comissões, compete, conforme art.102-A, inciso I, exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo. Por conseguinte, o Aviso em exame guarda relação com as competências regimentais da Comissão.

O relatório de levantamento foi realizado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o objetivo de identificar as ações do Poder Executivo para o acompanhamento dos haveres da União com os demais entes da Federação, avaliar o histórico de pagamentos e saldos devedores a fim de estimar valores residuais a pagar e analisar o risco sistêmico quanto à possível incapacidade de quitação desses saldos.

O citado Aviso foi encaminhado ao Presidente da CMA, que nos designou relator da matéria.

## **2 ANÁLISE DA MATÉRIA**

Destaca-se, no Voto proferido pelo TCU, a materialidade dos recursos fiscalizados, da ordem de R\$ 465,5 bilhões. Tais recursos correspondem ao montante dos haveres da União decorrentes do refinanciamento das dívidas dos estados e municípios ao amparo das Leis nº 8.727, de 1993, e nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185, de 2001, conforme consta do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo Federal do 2º quadrimestre de 2012, elaborado pela STN.

A Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, autorizou o refinanciamento, pelo prazo de 240 meses prorrogáveis por mais 120 meses, das dívidas de natureza contratual de responsabilidade dos estados, municípios, bem como de suas

entidades da administração indireta, contraídas junto a órgãos e entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

Já a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, autorizou o refinanciamento de dívidas estaduais de natureza contratual e mobiliária pelo prazo de 360 meses prorrogáveis por mais 120 meses. Estima-se em R\$ 230 bilhões o subsídio concedido aos estados que renegociaram suas dívidas no âmbito da referida lei, considerando-se a data base de 30 de junho de 2012.

Posteriormente, a Medida Provisória nº 2.185, de 24 de agosto 2001, autorizou o refinanciamento de dívidas de responsabilidade dos municípios em moldes similares aos da Lei nº 9.496/1997, com exigências de condições mínimas de ajuste fiscal.

No levantamento realizado, foram observados os seguintes aspectos: robustez das regras do refinanciamento da dívida subnacional; esforço fiscal significativo de estados e municípios; processos de gestão e controle compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos haveres financeiros da União; desconsideração dos saldos de provisão para perdas prováveis relativas aos haveres financeiros, quando da apuração da Dívida Consolidada Líquida da União; trajetória de amortização dos refinanciamentos da dívida subnacional compatível com os prazos e demais condições originalmente estabelecidos; 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.

Em relação ao município de São Paulo, o relatório fez a ressalva de que há previsão de garantias suficientes em face de eventual inadimplência. No entanto, a eventual execução pode vir a comprometer as demais políticas públicas sob a responsabilidade do município.

---

No relatório, também foram identificados os riscos em face de possível alteração das regras aplicáveis ao refinanciamento da dívida subnacional: potencial aumento do ônus a cargo da União; provável elevação do endividamento federal; penalização dos entes federados que procederam ao ajuste fiscal; possível transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos; incentivo ao endividamento excessivo; fragilização do pacto de co-responsabilidade fiscal.

Apesar das renegociações de dívidas subnacionais já efetuadas, o tema, tal como enfatizado no Voto, é alvo de legítimo interesse político por envolver valores altamente significativos. Tal interesse encontra-se materializado no Projeto de Lei Complementar nº 238, de 2013 (PLC nº 99, de 2013 – Complementar, na Câmara dos Deputados), cuja análise, após receber pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e da Comissão de Assuntos Econômicos, encontra-se sobrestada em virtude de requerimento para que sejam esclarecidas questões essenciais por parte do Ministro de Estado da Fazenda e do Secretário do Tesouro Nacional.

Em face da relevância da questão, o TCU determinou à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, que elaborasse e encaminhasse ao Tribunal a estimativa do impacto fiscal, para a União, decorrente de possível alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional na forma constante do PLP 238/2013, de iniciativa da Presidência da República.

Também determinou a elaboração da respectiva metodologia de cálculo, que considere, entre outros fatores, a redução das taxas de juros, a substituição do índice de atualização monetária e a limitação dos encargos incidentes sobre os respectivos contratos, assim como os possíveis efeitos dessas mudanças sobre a receita financeira (amortização e juros), a dívida pública mobiliária e a dívida consolidada líquida da União.

O Aviso nº 56, de 2013, tramitou anteriormente pelas Comissões de Assuntos Econômicos e de Serviços de Infraestrutura, nas quais os pareceres aprovados, respectivamente em 19 de novembro de 2013 e 19 de março de 2014, embora sejam no sentido de conhecimento da matéria e remessa ao arquivo, também chamam atenção para o possível impacto fiscal, para a União, decorrente da alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional.

### 3 VOTO

Diante do exposto, votamos para que a Comissão tome conhecimento do Aviso nº 56, de 2013, que encaminhou cópia do Acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União nos autos do processo de Levantamento nº TC 013.036/2012-2, e determine seu encaminhamento ao arquivo.

Sala da Comissão, 28 de outubro de 2014.



Senador **ANIBAL DINIZ (PT/AC)**  
Relator

ASSINAM O PARECER, NA 22<sup>a</sup> REUNIÃO, DE 28/10/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)  
 PRESIDENTE: Sen. Blairo Maggi  
 RELATOR: Sen. Ana Rita

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
Anibal Diniz (PT)	1. Randolfe Rodrigues (PSOL)
Acir Gurgacz (PDT)	2. Rodrigo Rollemberg (PSB)
Jorge Viana (PT)	3. Vanessa Grazziotin (PCdoB)
Ana Rita (PT)	4. Cristovam Buarque (PDT)
Humberto Costa (PT)	5. Delcídio do Amaral (PT)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Romero Jucá (PMDB)	1. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	2. Eduardo Braga (PMDB)
Garibaldi Alves (PMDB)	3. João Alberto Souza (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	4. Vital do Rêgo (PMDB)
Odacir Soares (PP)	5. Eunício Oliveira (PMDB)
Kátia Abreu (PMDB)	6. VAGO
Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM, SD)	
Alvaro Dias (PSDB)	1. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)
Cícero Lucena (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
José Agripino (DEM)	3. Mário Couto (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Blaíro Maggi (PR)	1. Gim (PTB)
Eduardo Amorim (PSC)	2. VAGO
Fernando Collor (PTB)	3. Douglas Cintra (PTB)

(À publicação)

Publicado no DSF, de 53/10/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 14322/2014