

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 033.619/2016-6

**Natureza(s):** Solicitação do Congresso Nacional.

**Órgão/Entidade:** não há.

**Representação legal:** não há.

**SUMÁRIO:** SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO DE FISCALIZAÇÃO SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA INTERNA FEDERAL. AUTORIZAÇÃO DE AUDITORIA. INFORMAÇÃO AO SOLICITANTE.

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 13) pelos Auditores Federais de Controle Externo Joaquim Ramalho de Albuquerque, Luiz Antônio Zenóbio da Costa e Lucieni Pereira, cuja proposta de encaminhamento foi integralmente acolhida pelo corpo dirigente daquela unidade técnica (peças 14-15):

“1.Trata-se do Ofício 1.315 (SF), de 22/11/2016 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Exmo. Sr. senador Renan Calheiros, então presidente do Senado Federal, encaminhou o Requerimento 741/2016 (peça 1, p. 2-7), aprovado pelo **Plenário** daquela Casa, com pedido de auditoria formulado pelo senador Alvaro Dias.

2.Por meio do documento mencionado, o Senado Federal requer, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que esta Corte de Contas realize **auditoria da dívida pública interna federal**, contemplando os questionamentos assim formulados no Requerimento mencionado:

- i) considerando que nos últimos 12 anos a dívida bruta interna da União cresceu aproximadamente R\$ 2 trilhões, fundamental a realização de auditoria para conhecer a evolução dessa dívida, especialmente nos últimos 12 anos;
- ii) identificar o estoque da dívida bruta interna da União, juntamente com os detentores da totalidade dos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional nos últimos 12 anos, inclusive os que estão em poder do Banco Central e que são repassados ao mercado por meio das Operações de Mercado Aberto;
- iii) identificar o objetivo que fundamentou a emissão dos títulos, bem como aferir se as destinações dos recursos corresponderam aos objetivos que fundamentaram a contratação de mais dívida;
- iv) dos R\$ 2 trilhões incorporados à dívida bruta interna da União nos últimos 12 anos, verificar o que foi direcionado para investimentos no Brasil pelo Governo Federal;
- v) identificar quanto desse montante foi direcionado para pagar juros, encargos, amortização e refinanciamento da dívida bruta interna da União;
- vi) verificar se os mecanismos de gestão da dívida bruta interna da União permitem a produção e disponibilização das informações acima mencionadas para a população brasileira de maneira simples e frequente;
- vii) a administração da dívida bruta interna da União conta com o sistema de *dealers*. A “rolagem” da dívida ou refinanciamento não significa mera troca de títulos que estão vencendo por títulos com vencimento futuro. Em geral, trata-se de novas operações em novas condições, com nova taxa de juros e sujeitas ao pagamento de novas comissões. Identificar a diferença nas taxas de juros e valores de encargos aplicados às novas operações onde os *dealers* são os detentores dos títulos renegociados.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Consoante o disposto no art. 49, inciso X, da CRFB, o Congresso Nacional é competente para “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os **atos do Poder Executivo**, incluídos os da administração indireta” (grifou-se).

4. Entretanto, quando a fiscalização na esfera de controle externo requer a realização de auditoria ou inspeção nas unidades administrativas dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo, tal função foi reservada ao Tribunal de Contas da União, instituição que dispõe dos meios constitucionais e legais para exercer essa função *in loco*. É nesse sentido que o art. 71, inciso IV, da CRFB insere na competência exclusiva do TCU a realização:

(...) por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do **Senado Federal**, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e **auditorias** de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas **unidades administrativas dos Poderes** Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; (grifou-se)

5. Consentâneos com esse arcabouço constitucional, o art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c arts. 3º, inciso I, e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU preveem a legitimidade do Plenário do Senado Federal para requerer a realização, pelo TCU, de auditoria nas unidades do Poder Executivo Federal.

6. Nesse sentido, é o presidente do Senado Federal a autoridade competente para formalizar o pleito aprovado pelo Plenário daquela Casa, devendo o processo tramitar nesta Corte de Contas na condição de Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

## EXAME TÉCNICO

7. De início, convém registrar que, em 2015, o Senado Federal aprovou o Requerimento 35, de autoria do Exmo. Sr. senador Ronaldo Caiado, cujo objeto também versa sobre as causas e consequências do aumento da dívida interna federal no período de 2011 a 2014. O pleito, que tramita sob a forma do processo TC 003.738/2015-9, foi apreciado pelo Acórdão 1.998/2015-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

9.2. informar ao Exmo. Sr. Senador Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal, e ao Senador Ronaldo Caiado, autor do Requerimento nº 35, de 2015, que estão em andamento no TCU as **fiscalizações de natureza operacional** a seguir relacionadas, e assim que os processos forem apreciados, ser-lhes-ão encaminhados os Acórdãos correspondentes, acompanhados do Relatório e Voto que os fundamentarem:

9.2.1. TC 011.919/2015-9, com o objetivo de apurar as **causas e consequências do aumento da dívida interna federal no período de 2011 a 2014**;

9.2.2. TC 007.722/2015-0, com o objetivo de avaliar o **impacto das operações com títulos públicos emitidos diretamente ao BNDES, de 2008 a 2014, nos custos da dívida pública mobiliária federal**;

9.3. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos processos TC 011.919/2015-9 e TC 007.722/2015-0, uma vez reconhecida a conexão integral dos objetos dos respectivos processos com o da presente solicitação;

9.4. juntar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos processos TC 011.919/2015-9 e TC 007.722/2015-0, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. dar ciência do presente Acórdão, que **atende parcialmente** à Solicitação do Congresso Nacional em apreço, ao Exmo. Sr. Senador Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal, e ao autor do requerimento, Senador Ronaldo Caiado, mediante Aviso, nos termos do art. 19 da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. sobrestar o presente processo até que sejam encaminhadas aos solicitantes as deliberações conclusivas relativas aos processos conexos em apreço, necessárias ao integral atendimento desta solicitação, com fundamento no art. 18 da Resolução-TCU 215/2008, c/c o art. 47 da Resolução-TCU 259/2014. (grifou-se)

8.Os itens da decisão mencionada, além de se referirem a período compreendido no escopo da auditoria, guardam, em boa medida, conexão com os itens do Requerimento objeto da presente Solicitação.

9.Em segundo lugar, a materialidade, o comportamento das variáveis econômicas que afetam a evolução da dívida pública interna federal e os riscos envolvidos na atualidade são fatores que demonstram a oportunidade e convergem para enfatizar a necessidade de realização da auditoria requerida.

10.Para iniciar a análise, importante avaliar os números constantes da Nota para Imprensa sobre Política Fiscal divulgada pelo Banco Central do Brasil (Bacen), em 31/1/2017, a saber:

### Variação da Dívida Líquida do Setor Público – 2014 a 2016

R\$ bilhões

Descrição	2014		2015		2016	
	Saldo	% PIB	Saldo	% PIB	Saldo	% PIB
<b>I - Dívida Líquida do Setor Público (União, Estados e Municípios)</b>	<b>1.883,1</b>	<b>32,6</b>	<b>2.136,9</b>	<b>35,6</b>	<b>2.892,9</b>	<b>45,9</b>
<b>II - Dívida Líquida (Variação acumulada no ano)</b>	<b>256,9</b>	<b>2,1</b>	<b>253,7</b>	<b>3,0</b>	<b>756,0</b>	<b>10,3</b>
<b>III - Fatores condicionantes</b>	<b>256,8</b>	<b>4,4</b>	<b>253,7</b>	<b>4,2</b>	<b>756,0</b>	<b>12,0</b>
3.1. Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP	343,9	6,0	613,0	10,2	562,8	8,9
<i>Primário</i>	32,5	0,6	111,2	1,9	155,8	2,5
<i>Juros nominais</i>	311,4	5,4	501,8	8,4	407,0	6,5
3.2. Ajuste cambial	-96,1	-1,7	-385,7	-6,4	198,6	3,2
<i>Dívida interna indexada ao câmbio</i>	-2,8	-0,0	-16,6	-0,3	4,3	0,1
<i>Dívida externa – metodológico</i>	-93,2	-1,6	-369,2	-6,2	194,2	3,1
3.3. Dívida externa – outros ajustes	12,5	0,2	21,8	0,4	-2,0	-0,0
3.4. Reconhecimento de dívidas	-3,5	-0,1	4,6	0,1	-2,4	-0,0
3.5. Privatizações	0	0	0	0	-0,9	-0,0
<b>IV - Efeito crescimento PIB – dívida</b>		<b>-2,4</b>		<b>-1,2</b>		<b>-1,7</b>

Fonte: Nota do Bacen para Imprensa sobre Política Fiscal - Quadro VII – Evolução da dívida líquida – Fatores Condicionantes (31/1/2017).

11.Conforme consignado no Relatório que fundamenta o Parecer Prévio das Contas Presidenciais de 2014 (Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário), a manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores, em conjunção com *deficit* primário, resulta em expansão continuada tanto da dívida bruta quanto da dívida líquida em valores nominais. Essa expansão, porém, ocorre em trajetórias divergentes, aumentando a diferença entre as duas medidas pelo acúmulo de passivos do Governo Central.

12.Tal como foi previsto nos pareceres prévios, o desequilíbrio fiscal agravado no biênio 2014/2015 provocou reflexos consideráveis nos indicadores econômicos de 2016, acarretando crescimento substancial da dívida líquida do setor público, cujo saldo apresentou variação da ordem **R\$ 756 bilhões** em relação ao ano anterior.

13.Restrictando a análise à esfera federal, tem-se que a dívida consolidada bruta federal atingiu o saldo de R\$ 4,9 trilhões em dezembro de 2016, dos quais R\$ 4,6 bilhões (94%) referem-se à dívida mobiliária federal (títulos), segundo dados consignados no Relatório de Gestão Fiscal do encerramento do exercício em tela. A série histórica da dívida federal de 2001 a 2016 apresenta os seguintes números:

**Saldo da Dívida Pública Federal – 2001 a 2016**

R\$ trilhões

Ano	PIB*	Dívida Consolidada Bruta Federal		Dívida Consolidada Líquida Federal	
		Saldo	% PIB	Saldo	% PIB
2016	R\$ 6,3	R\$ 4,9	78%	R\$ 2,5	40%
2015	R\$ 6,0	R\$ 4,1	68%	R\$ 1,9	32%
2014	R\$ 5,8	R\$ 3,4	59%	R\$ 1,5	26%
2013	R\$ 5,3	R\$ 3,1	58%	R\$ 1,2	23%
2012	R\$ 4,8	R\$ 2,9	60%	R\$ 1,1	23%
2011	R\$ 4,4	R\$ 2,7	61%	R\$ 1,1	25%
2010	R\$ 3,9	R\$ 2,5	64%	R\$ 1,0	26%
2009	R\$ 3,3	R\$ 2,2	67%	R\$ 1,0	30%
2008	R\$ 3,1	R\$ 1,7	55%	R\$ 0,8	26%
2007	R\$ 2,7	R\$ 1,7	63%	R\$ 0,8	30%
2006	R\$ 2,4	R\$ 1,5	63%	R\$ 0,7	29%
2005	R\$ 2,2	R\$ 1,4	64%	R\$ 0,7	32%
2004	R\$ 1,9	R\$ 1,3	68%	R\$ 0,6	32%
2003	R\$ 1,7	R\$ 1,2	71%	R\$ 0,6	35%
2002	R\$ 1,5	R\$ 1,2	80%	R\$ 0,6	40%
2001	R\$ 1,3	R\$ 1,0	77%	R\$ 0,5	38%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal de 2001 a 2016 (período da série histórica do Bacen/Tesouro Nacional).

PIB Acumulado 12 meses – Banco Central (Quadro da Dívida Líquida do Setor Público).

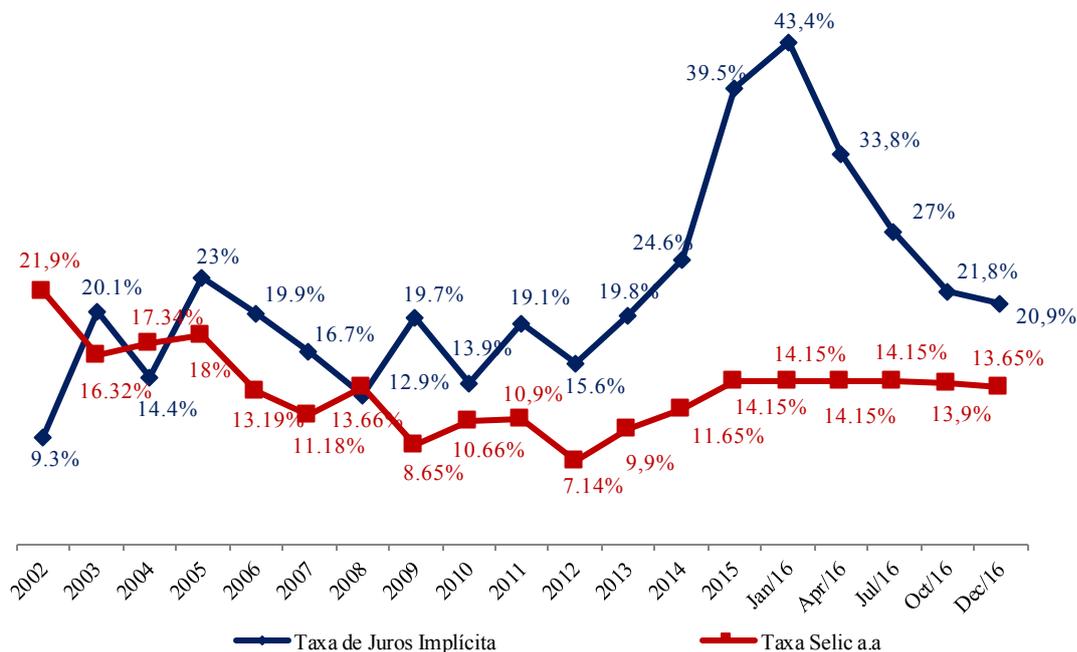
\* PIB de 2016 corresponde ao valor estimado pelo Bacen.

14. Nota-se que os saldos das dívidas consolidadas bruta e líquida atingiram em 2016 a mesma proporção do PIB quando comparados aos saldos verificados no exercício de 2002, ano marcado por incertezas na área econômica.

15. Dentre os pré-requisitos considerados fundamentais para a sustentabilidade da dívida, merecem atenção a **geração sistemática de superávits primários** e o **crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)**. Esses, porém, têm sido indicadores críticos da economia brasileira no último triênio.

16. Em 2014, o *deficit* primário do Governo Central foi de R\$ 22,5 bilhões, atingindo R\$ 118,4 bilhões em 2015 e R\$ 160,3 bilhões ano passado, de acordo com a Nota econômico-financeira divulgada pelo Bacen, em 31/1/2017. A taxa real de crescimento do PIB em 2014 foi de 0,5%, atingindo -3,8% em 2015, conforme indicadores econômicos atualizados pelo Bacen em 8/2/2017.

17. Outro ponto que merece atenção diz respeito à evolução da taxa Selic e da taxa implícita da dívida líquida do setor público (média das taxas de juros incidentes sobre passivos e ativos). De acordo com o Relatório das Contas Presidenciais de 2015, o aumento da intervenção da União na atividade econômica por meio da acumulação de ativos e passivos mantém a dívida líquida do Governo Central relativamente sob controle. Todavia, essa medida carrega para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença entre a taxa pela qual a União vende seus títulos (Selic) e a taxa que a União recebe das instituições financeiras oficiais e de outros programas de fomento (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP).

**Taxa Implícita da Dívida Governo Federal e Banco Central**


Fonte: Bacen.

18.O gráfico evidencia que o custo de carregamento de ativos e passivos pelo Governo Central é bem superior à taxa básica de juros da economia. A relação entre a dívida líquida e o PIB é utilizada como parâmetro para avaliar a probabilidade de solvência do setor público, assim como para comparações internacionais.

19.A elevação da taxa implícita da dívida líquida do Governo Central, que atingiu o ápice da série histórica em janeiro de 2016 (superior a 43%), impõe uma análise mais detida sobre as reais causas desse aumento. São diversos os fatores que podem explicar a elevação do *spread* entre a taxa Selic e a taxa implícita da dívida líquida do Governo Central, merecendo atenção especial os seguintes aspectos: i) o aumento do estoque da dívida bruta; ii) o reconhecimento de passivos até então omitidos, a exemplo das operações objeto da fiscalização que resultou no Acórdão 825/2014-TCU-Plenário; iii) o aumento de provisões de haveres financeiros em decorrência de devedores do Tesouro Nacional com baixo índice de solvabilidade, a exemplo de estados que pressionam para novos refinanciamentos de suas dívidas.

20.Para além da análise dos números macro da dívida pública, há que se avaliar as principais variáveis econômicas que afetam direta ou indiretamente o endividamento. O saldo dos haveres financeiros, que significam os créditos que a União dispõe, é um dos componentes de relevo que impacta indiretamente a trajetória da dívida consolidada líquida objeto de limite proposto ao Senado Federal.

21.O aumento expressivo de concessões de crédito do Tesouro Nacional a bancos públicos por meio da emissão de títulos públicos e os refinanciamentos das dívidas de entes subnacionais são componentes do endividamento bruto que, pela sua materialidade, exigem uma análise permanente.

22.Quanto à dívida dos bancos públicos federais com o Tesouro Nacional, o saldo, que em 2008 totalizou R\$ 10,7 bilhões, atingiu o patamar de R\$ 641 bilhões em 2015, valor equivalente a 10,68% do PIB. Em 2016, esse saldo caiu para R\$ 529,6 bilhões, dos quais cerca de 98% referem-se ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), segundo dados consignados nos Relatórios de Gestão Fiscal da União dos exercícios mencionados. É provável que a queda desses haveres tenha como causa a devolução ao Tesouro Nacional - no segundo semestre de 2016 - de parte dos valores recebidos pelo BNDES, matéria avaliada no âmbito do Acórdão 2.975/2016-TCU-Plenário.

23. Já o saldo dos haveres financeiros referentes ao refinanciamento da dívida dos estados e municípios atingiu, em 2016, a casa de **R\$ 519,4 bilhões**, valor correspondente a **72%** da Receita Corrente Líquida (RCL) federal, parâmetro considerado para avaliar o grau de endividamento e o quanto a União dispõe efetivamente para se manter e honrar suas dívidas.

24. Tão grande a relevância e materialidade desses haveres, em 2006 e 2007, foram realizados levantamentos de auditoria para avaliar a solvabilidade das dívidas dos cinco maiores devedores da União (estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e o município de São Paulo). As fiscalizações, que resultaram nos Acórdãos 315, 316 e 317/2007 e 1.948/2008-TCU-Plenário, e Acórdão 2.525/2008-TCU-2ª Câmara, indicaram **alta probabilidade de insolvência** das dívidas desses maiores devedores mencionados, com exceção, à época, do Estado do Rio de Janeiro.

25. Em 2013, o tema veio à baila novamente no levantamento de auditoria que resultou no Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário, o qual analisou os riscos fiscais decorrentes do refinanciamento das dívidas de entes subnacionais proposto pelo Poder Executivo por meio do Projeto de Lei Complementar 238/2013, que resultou na Lei Complementar 148/2014. Conforme consignado no Acórdão 806/2014-TCU-Plenário, o impacto estimado desse refinanciamento, em 2013, encontrava-se na casa dos **R\$ 187,4 bilhões**, montante da dívida de entes subnacionais transformado em dívida da União, que terá de arcar com esse ônus durante a trajetória.

26. Essa é uma dívida que será paga por toda sociedade brasileira, embora a grande maioria do custo do recente refinanciamento (93,48%) esteja concentrada em apenas cinco estados e um município. Os números estão assim distribuídos:

#### Refinanciamento da Dívida Subnacional pela União

Unidade da Federação	Custo do Refinanciamento para União - LC 148/2014	População	Custo Per Capita do Refinanciamento
Estado de São Paulo	57.100.000.000,00	44.981.802	2.525,47
Município de São Paulo	56.500.000.000,00	12.038.175	
Minas Gerais	30.300.000.000,00	21.075.252	1.437,70
Rio Grande do Sul	16.300.000.000,00	11.315.303	1.440,53
Rio de Janeiro	13.100.000.000,00	16.693.457	784,74
Alagoas	1.900.000.000,00	3.369.402	563,90
Outros Entes da Federação	12.200.000.000,00		
<b>Total</b>	<b>187.400.000.000,00</b>		

R\$

Fonte: População brasileira: 207.093.778, IBGE, 14/2/2017. Saldos do refinanciamento apurados em 2013 pela Secretaria do Tesouro Nacional em atendimento à determinação do Acórdão 2.186/2013-P.

27. Observa-se que a mudança do indexador dos contratos de refinanciamento determinada pela Lei Complementar 148/2014 gerou um benefício para o estado de São Paulo e sua capital da ordem de R\$ 113,6 bilhões (60,62% do refinanciamento), a um custo *per capita* de R\$ 2,5 mil. Com a mudança legislativa, o estado de Minas Gerais obteve um subsídio de R\$ 30,3 bilhões (16,17%); Rio Grande do Sul, R\$ 16,3 bilhões (8,7%); Rio de Janeiro, R\$ 13,1 bilhões (7%); e Alagoas, R\$ 1,9 bilhão (1%).

28. Tal como previsto pela fiscalização realizada em 2013, a iniciativa acabou por incentivar o endividamento excessivo com base na crença de um socorro financeiro posterior, caracterizando um problema de **risco moral**, sem perder de vista a fragilização do pacto de corresponsabilidade fiscal e de salvaguarda do equilíbrio macroeconômico, risco alertado no Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário.

29. Além do risco legislativo, há que se analisar o risco decorrente da **judicialização da política fiscal**, cada vez mais frequente. Esse risco é aumentado quando a judicialização ocorre para impor à União concessão de garantia, nos casos de negativa dos avais em razão do descumprimento de

condicionantes constitucionais reproduzidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou para impedir a execução de contragarantia no caso de garantias honradas pela União.

30.O Tesouro Nacional divulgou o montante das **garantias honradas** pela União durante do exercício de 2016 em contratos de empréstimos de estados e municípios. A cifra atingiu o montante de R\$ 2,37 bilhões, dos quais R\$ 2,2 bilhões (93%) referem-se a dívidas não pagas pelo estado do Rio de Janeiro, que passa por grave crise financeira.

31.No caso da inadimplência mencionada, o estado do Rio de Janeiro conseguiu liminar no Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Ação Civil Ordinária (ACO) 2.972, que impediu a retenção de parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE) para o referido ente quitar as garantias honradas pela União, embora o art. 167, inciso IV e § 4º, da CRFB assegure a vinculação com retenção, nos seguintes termos:

Art. 167. *Omissis*

(...)

§ 4º É permitida a **vinculação de receitas próprias** geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a **prestação** de garantia ou **contragarantia à União** e **para pagamento de débitos para com esta**. (grifou-se)

32.Esta salvaguarda foi reproduzida no art. 40 da LRF, com o fim de evitar que garantias concedidas pela União a estados e municípios fossem usadas como meio de disfarçar genuínas operações de crédito, ainda que sob a forma de refinanciamento, o que é vedado pelo art. 35 da LRF, nos seguintes termos:

Art. 35. **É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação**, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e **outro**, inclusive suas entidades da administração indireta, **ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente**.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - **financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes**;

II - **refinanciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente**. (grifou-se)

33.A proibição prevista neste dispositivo da LRF traduz, na verdade, a seguinte vedação constitucional:

Art. 167. São vedados:

(...)

X - a transferência voluntária de recursos e a **concessão de empréstimos**, inclusive por antecipação de receita, **pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (grifamos)

34.Como se nota, é a CRFB que proíbe o Tesouro Nacional e as instituições financeiras federais (Caixa Econômica, Banco do Brasil, BNDES, etc) de realizarem empréstimos com estados e municípios para o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, ainda que indiretamente.

35.Esse arcabouço normativo constitui salvaguarda para prevenir riscos capazes de comprometer o equilíbrio das contas públicas e a condução da política econômica nacional. Embora a CRFB e a LRF prevejam mecanismos de salvaguarda para União se ressarcir nos casos de inadimplência dos

contratos em que figura como garantidora, os haveres financeiros federais, variável fundamental na metodologia de cálculo da dívida consolidada líquida, vêm sendo afetados por dois fatores:

- i) um deles decorre do efeito da aprovação de leis complementares pelo Congresso Nacional que obrigam a União a rever contratos e refinancear a dívida dos entes subnacionais, sem considerar os impactos orçamentário, financeiro e fiscal das medidas sobre as finanças da União;
- ii) o outro decorre de decisões judiciais que não apenas **obrigam a União conceder garantia** a estados e municípios, mas, na sequência, também **impedem a execução de contragarantias** em garantias honradas em razão de inadimplência.

36. Esses são dois fatores críticos cujo impacto orçamentário, financeiro e fiscal precisa ser mensurado e amplamente divulgado, de forma a subsidiar a discussão e a tomada de decisões.

37. O fenômeno, que envolve valores expressivos, é cada vez mais frequente e pode disfarçar a realização de um financiamento pela União, o que é vedado pelo art. 35 da LRF e, em certa medida, pelo art. 167, inciso X, da CRFB, neste último caso quando se tratar de empréstimo para pagamento de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista.

38. Merecem citação as liminares concedidas pelo STF na Ação Cautelar (AC) 2.898 e na Ação Cível Originária (ACO) 2.972. O caso mais recente de judicialização diz respeito ao pedido formulado pelo estado do Rio de Janeiro na ACO 2.981-DF, para que a Corte Suprema obrigue a União a implementar, imediatamente, o **termo de compromisso de recuperação fiscal** celebrado com o estado, sem que haja observância das atuais condicionantes que constituem salvaguardas previstas na CRFB e na LRF para preservar a União quanto ao recebimento de seus créditos. O objetivo da ação pode ser assim verificado no Parecer do procurador-geral da República (peça 9 destes autos):

ACÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DEMANDA EM QUE SE DISCUTE A POSSIBILIDADE DE IMEDIATA EXECUÇÃO DE MEDIDAS CONSTANTES DE TERMO DE COMPROMISSO DE RECUPERAÇÃO FISCAL. CONFLITO FEDERATIVO. COMPETÊNCIA. STF. TUTELA ANTECIPADA. REQUISITOS. AUSÊNCIA. INDEFERIMENTO.

O Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação cível originária objetivando, de início, a concessão de tutela de urgência, para, a partir do afastamento de óbices decorrentes da extrapolação dos limites de gastos com pessoal e de endividamento, constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Resoluções do Senado 40/2001, 43/2001 e 48/2007, permitir-se que os réus realizem, independentemente de alteração legislativa, as operações de crédito indicadas na cláusula V, item IV, do acordo celebrado com a União, incluindo aquelas com garantias a serem prestadas pelo Tesouro Nacional e com destinação a **pagamento da folha de servidores ativos, inativos e pensionistas e para cobertura de déficit previdenciário**. (grifou-se)

39. Vale, ainda, destacar os seguintes fundamentos apresentados pelo procurador-geral para fundamentar o indeferimento da tutela requerida:

É conhecimento notório que muitas unidades federativas enfrentam grave crise financeira, as quais, em alguns casos, têm levado seus gestores a buscar soluções criativas, por vezes heterodoxas, contudo, os comandos constitucionais devem ser observados, tais como os previstos nos **arts. 167, III e X, e 195, § 3º, da Constituição da República**<sup>5</sup>, cuja aplicabilidade na espécie se pretende afastar.

**Não há que se qualificar tais comandos como instrumentais, tendo em conta constituírem opções realizadas pelo constituinte, em sua função precípua, com o intuito de preservarem-se preceitos relacionados à segurança jurídica do orçamento público e à independência e harmonia dos poderes**. Em última análise, têm por finalidade evitar que situações circunstancialmente tidas por excepcionais possibilitem o **esvaziamento de recursos que devem ser empregados no cumprimento de direitos fundamentais de titulares de toda a nação**.

Vale salientar que, diversamente do aduzido pelo autor, da concessão da medida exsurgiria o *periculum in mora* inverso, porquanto o autor não tem como garantir que conseguirá aprovar as medidas necessárias para o cumprimento do acordo, como a prestação das contragarantias, estando sob condição a preservação dos interesses dos réus. Em sentido semelhante é a lição de Humberto Theodoro Júnior<sup>6</sup>: “*não pode justificar a medida excepcional do art. 300 a vaga possibilidade de a parte prejudicada ser indenizada futuramente por aquele a quem se beneficiou com a medida antecipatória*”.

Constata-se, outrossim, não ser possível, pelo menos nesse juízo próprio das tutelas provisórias, desprestigiar os comandos constitucionais orçamentários, ficando a União à mercê de fornecer recursos financeiros a outros Estados-membros, independentemente de lei, por conta de situações reputadas excepcionais.

**A Procuradoria-Geral da República reconhece o estado de dificuldades institucionais enfrentadas pelo autor, bem como a necessidade de uma solução urgente, mas não se pode ter como solução um arremedo de medida que importe em desconsiderar um conjunto de regras constitucionais, especialmente se o motivo da crise financeira atual não decorre de uma calamidade natural ou de fatores externos e independentes da administração estadual, mas, sim, de um conjunto de medidas equivocadas praticadas no passado recente, dos quais não é a União a responsável.**

Ante o exposto, o parecer da Procuradoria-Geral da República é pelo indeferimento do pedido de tutela de urgência antecipada formulado. (grifamos)

40.A Advocacia-Geral da União (AGU), o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal também se manifestaram na ação judicial pugnando pelo indeferimento da tutela, conforme notícias divulgadas pela imprensa ([http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/506791](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/506791), [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/02/08/internas\\_economia,572059/stf-fux-diz-que-situacao-fiscal-do-rio-de-janeiro-e-de-calamidade.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/02/08/internas_economia,572059/stf-fux-diz-que-situacao-fiscal-do-rio-de-janeiro-e-de-calamidade.shtml) e <http://www.otempo.com.br/capa/brasil/bb-e-caixa-s%C3%A3o-contra-liminar-do-stf-sobre-recupera%C3%A7%C3%A3o-fiscal-do-rj-1.1432821>).

41.O relator da ACO 2.981, ministro Luiz Fux, determinou a realização, no dia 13/2/2017, de audiência de conciliação prevista no art. 139 do novo Código de Processo Civil, com a participação do autor e réus, além do procurador-geral da República. Em razão das competências constitucionais e legais para o exercício do controle externo das finanças públicas, esta Corte de Contas também foi intimada a comparecer à audiência de conciliação, conforme Despacho do relator (peça eletrônica 11), nos seguintes termos:

**DECISÃO:** Considerando-se as competências constitucionais do Tribunal de Contas da União e a matéria versada nos autos, intime-se o referido órgão para participação na audiência de conciliação já determinada nestes autos.

42.Na audiência em questão, o relator determinou a suspensão da ação por trinta dias para que as partes adotem as providências pactuadas no Termo objeto da judicialização, conforme divulgado no site do STF (peça eletrônica 12).

43.A judicialização da política fiscal, cada vez mais recorrente, e as constantes rodadas de ‘refederalização’ das dívidas dos entes subnacionais pela União são fatores críticos que impactam, ainda que de forma reflexa, a dívida pública federal e, por isso, precisam ser mensurados sob a ótica orçamentária, financeira e fiscal, cotejando seus reflexos sobre a trajetória da respectiva dívida no médio e longo prazo.

44.Há consenso entre os especialistas em finanças públicas que a dívida pública interna federal ganhou trajetória de crescimento preocupante nos últimos anos. Diversos podem ser os fatores que exigem um exame mais detalhado, sendo um deles o diagnóstico preciso da existência ou não de **possível risco sistêmico** de incapacidade de quitação das dívidas por parte dos principais

devedores da União, tema que ganha relevo na atualidade em razão da corrida judicial envolvendo garantias e contragarantias.

45. Não por outra razão, o Plenário desta Corte de Contas aprovou, em 1º/2/2017, a proposta apresentada pela ministra Ana Arraes, aditada pelo ministro Benjamin Zymler, para realização de fiscalização sobre o endividamento público, com foco nos critérios e condicionantes adotados para concessão de garantias, montante de garantias honradas e contragarantias executadas pela União (<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/uniao/divida-publica-da-uniao-e-analise-das-garantias-pelos-estados-serao-fiscalizadas.htm>). Merecem registro as seguintes preocupações externadas pelos ministros Walton Alencar e Benjamin Zymler:

Entre as principais questões levantadas durante a votação da proposta estão as garantias honradas em contratos de empréstimos de Estados e municípios. Como garantidora dessas operações, a União arca com o pagamento das dívidas em caso de inadimplência. Em troca, pode reter transferências dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FPE e FPM) para ressarcir os cofres federais.

Porém, recentemente, o Estado do Rio de Janeiro conseguiu liminar no Supremo Tribunal Federal (STF) para impedir a retenção desses valores. **Durante a votação da proposta, o ministro Walton Alencar Rodrigues registrou que tal liminar pode abrir precedente para outras decisões e comprometer ainda mais as contas da União.**

Ainda durante a votação, o ministro Benjamin Zymler pediu para que o escopo do trabalho fosse ampliado e que os procedimentos e necessidades de concessões de garantias dos empréstimos também sejam avaliados. **“É preciso focar no momento de concessões de garantia e verificar se há um *check list* das reais condições financeiras de cada ente da Federação ou se na verdade é uma espécie de empréstimo disfarçado de garantia. Conceder garantia a alguém com potencial de inadimplência é um empréstimo, o que é vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal”,** declarou Zymler. (grifamos)

46. Sobre o ponto levantado pelo ministro Benjamin Zymler durante a Comunicação Plenária, convém ressaltar que esta Corte apurou, em 2012, a prática de concessão de garantias pela União a entes da federação com **baixa capacidade de pagamento** e apontou os riscos de tal procedimento no âmbito do Acórdão 3.403/2012-TCU-Plenário.

47. O quadro fiscal apresentado pelos entes subnacionais não dá sinais de recuperação no curto prazo e as finanças da União não estão livres de reflexos negativos, por ser esta garantidora de um volume expressivo de empréstimos de estados e municípios. Segundo dados do Relatório de Gestão Fiscal da União, o estoque de garantias concedidas a estados e municípios em empréstimos externos alcançou o saldo de R\$ 73 bilhões ao final de 2016. Em operações internas, o saldo atingiu R\$ 111 bilhões. Os números são expressivos, sendo inegável o seu impacto potencial sobre a dívida pública federal.

48. Diante disso, não se pode olvidar que sucessivas rodadas de ‘refederalização’ de dívidas subnacionais podem constituir, numa visão mais alargada, transferência de renda de estados e municípios mais pobres para os quatro estados ricos e principais devedores da União, com a indesejável precarização de políticas públicas nacionais que tocam diretamente em direitos fundamentais e em descompasso com o preceito constitucional que preconiza o combate das desigualdades regionais.

49. Quanto à administração da dívida bruta interna da União por meio de sistema de *dealers*, não foi identificada decisão desta Corte de Contas sobre a matéria até o presente momento.

50. Os *dealers* são, segundo publicação do Tesouro Nacional, instituições financeiras credenciadas pelo órgão com o objetivo de promover o desenvolvimento dos mercados primário e secundário de títulos públicos. Atualmente, o Tesouro Nacional possui doze *dealers*, dos quais dez são bancos e dois são corretoras ou distribuidoras independentes (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/dealers>).

As regras e os critérios do sistema de *dealers* estão definidos na Portaria-STN 74/2015 e na Decisão Conjunta 19/2015, que estabelecem seus direitos e deveres. A partir de 10/8/2017, deverão ser observadas as regras e os critérios do sistema de *dealers* fixados pela Portaria-STN 29/2017.

51.Segundo Informe da Dívida divulgado pelo Tesouro Nacional em 2003 (peça 10), a implementação de um sistema de *dealers* tinha por finalidade manter um mercado secundário de títulos públicos eficiente. O objetivo essencial era a redução do custo de financiamento da dívida pública no longo prazo.

52.Ainda de acordo com o Tesouro Nacional, dentre os objetivos da implantação de um novo sistema de *dealers*, destacam-se: i) obtenção de maior liquidez no mercado secundário; ii) maior competitividade no mercado de títulos públicos; iii) redução do custo de financiamento da dívida pública; iv) melhoria de seu perfil; v) elevação da disponibilidade de informação ao Tesouro Nacional e ao Banco Central.

53.O Requerimento objeto da presente Solicitação demanda uma avaliação quanto à diferença nas taxas de juros e valores de encargos aplicados às novas operações em que os *dealers* são os detentores dos títulos renegociados, assim como do pagamento de novas comissões, questões que exigem, de fato, a realização de auditoria específica.

## CONCLUSÃO

54.Em 2016, a União ultrapassou os parâmetros propostos, em 2000, ao Congresso Nacional para regulamentação dos limites das dívidas mobiliária federal e consolidada líquida, o que por si só justifica a realização da auditoria com o escopo apresentado pelo Senado Federal. De acordo com as informações constantes do Relatório de Gestão Fiscal da União referente ao 3º quadrimestre, a dívida mobiliária atingiu **676,13% da RCL**, bem acima do limite de 650% proposto ao Congresso Nacional (Mensagem 1.070/2000, convertida no Projeto de Lei 3.431/2000). No que tange à dívida consolidada líquida federal, o seu saldo atingiu **353,18% da RCL**, frente ao limite proposto de 350% por meio da Mensagem 154/2000, pendente de definição.

55.Embora não haja limites aprovados que possam justificar a exigência de medidas corretivas e responsabilização, o fato de os saldos dessas duas dívidas terem ultrapassado os parâmetros propostos inspira atenção redobrada e só reforça a necessidade de avaliar, mais detidamente, quais fatores contribuíram para esse resultado que não se pode reputar positivo.

56.A realidade, tal como posta até aqui, explica o interesse recorrente do Parlamento e da sociedade em acompanhar os números da dívida pública, notadamente da dívida consolidada bruta e da dívida mobiliária federal, que atingiram os patamares de R\$ 4,9 trilhões e 4,6 trilhões no encerramento de 2016, respectivamente.

57.Dessa forma, revela-se oportuna a realização da auditoria requerida pelo Senado Federal para diagnosticar **possível risco sistêmico** em decorrência de fatores críticos que possam afetar as variáveis econômicas que impactam, direta ou indiretamente, a dívida pública interna, com todos os reflexos que isso pode acarretar na condução das políticas fiscal e monetária, assim como em que medida pode comprometer o alcance dos objetivos da política econômica nacional.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58.Em face de todo exposto, propõe-se submeter a presente Solicitação do Congresso Nacional ao relator, ministro Aroldo Cedraz, para:

- a) conhecer da presente Solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, inciso IV, da CRFB, 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;
- b) realizar auditoria, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 239 do Regimento Interno do TCU, junto ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, com o objetivo de avaliar aspectos relevantes da gestão e da trajetória da dívida pública federal, a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade no atendimento à presente demanda do Senado Federal;

c) informar ao Exmo. Sr. senador Eunício Oliveira, presidente do Senado Federal, e ao Exmo. Sr. senador Alvaro Dias, autor do Requerimento 741/2016, que estão em andamento as seguintes fiscalizações:

c.1) auditoria aprovada na sessão plenária desta Corte de Contas de 1º/2/2017 e autuada sob o TC 003.365/2017-4, sobre os critérios e condicionantes verificados por ocasião da concessão de garantias, notadamente no que diz respeito do procedimento de análise capacidade de pagamento dos beneficiários, as causas, os montantes e possíveis riscos decorrentes de garantias honradas pela União, assim como as medidas administrativas e judiciais adotadas para execução das contragarantias, constituindo essas variáveis econômicas de relevo que impactam substancialmente a metodologia de cálculo da dívida consolidada líquida, cujo saldo, em 2016, ultrapassou o limite de 350% da receita corrente líquida proposto ao Senado Federal, ainda sem aprovação;

c.2) auditoria operacional objeto do processo TC 011.919/2015-9, com o objetivo de apurar as causas e consequências do aumento da dívida interna federal no período de 2011 a 2014;

c.3) auditoria operacional objeto do processo TC 007.722/2015-0, a fim de avaliar o impacto das operações com títulos públicos emitidos diretamente ao BNDES, de 2008 a 2014, nos custos da dívida pública mobiliária federal;

d) dar ciência da decisão que vier a ser proferida, e que atende parcialmente à presente Solicitação, ao Exmo. Sr. Eunício Oliveira, presidente do Senado Federal, e ao autor do requerimento, Exmo. Sr. Senador Álvaro Dias, assim como ao procurador-geral da República com vistas a subsidiar, se entender oportuna, a atuação do *Parquet* em ações judiciais que versam sobre o endividamento público objeto de judicialização no âmbito do Supremo Tribunal Federal;

e) após o cumprimento da deliberação ora proposta, sobrestar o presente processo até que sejam encaminhadas ao Senado Federal as deliberações conclusivas relativas à auditoria necessária ao integral atendimento desta Solicitação, objeto do subitem “b.1”, com fundamento no art. 18 da Resolução-TCU 215/2008, c/c o art. 47 da Resolução-TCU 259/2014.”

É o Relatório.