

TC 033.619/2016-6

Tipo: Solicitação do Congresso Nacional

Unidades jurisdicionadas: Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil

Solicitante: Presidente do Senado Federal, Exmo. Sr. Renan Calheiros

Assunto: solicita a realização de auditoria na dívida pública federal

Relator: Aroldo Cedraz

Proposta: Diligência

I. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de auditoria, em curso, sobre a dívida pública federal, realizada por requerimento do Senado Federal, contemplando as questões apreciadas no âmbito do Acórdão 571/2017-TCU-Plenário.

2. Diversos são os fatores que contribuíram para a expansão continuada tanto da dívida bruta quanto da dívida líquida em valores nominais. Essa expansão ocorre em trajetórias divergentes, aumentando a diferença entre as duas medidas pelo acúmulo de passivos do Governo Central, conforme consignado no Relatório que fundamenta o Acórdão mencionado.

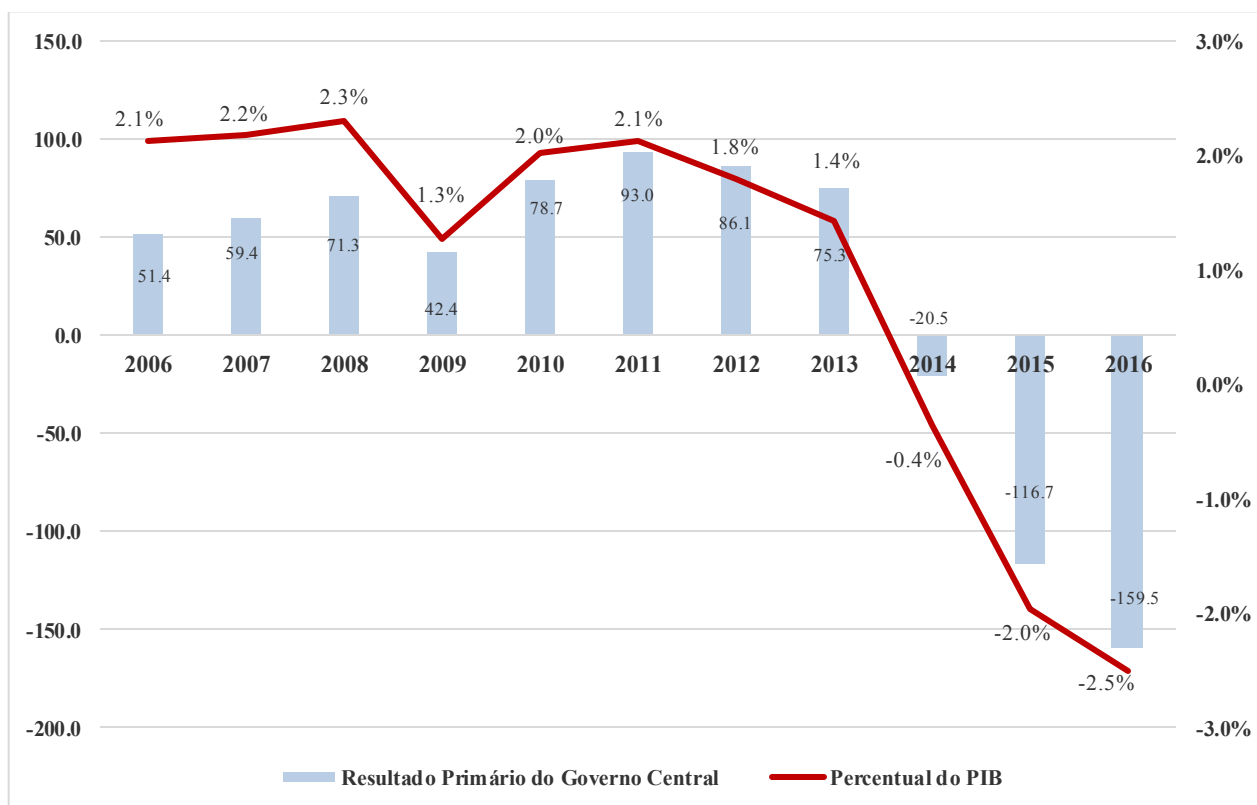
3. No 1º quadrimestre de 2017, o saldo da dívida consolidada bruta da União atingiu **R\$ 5,065 trilhões**, um crescimento de 3,7% em relação ao saldo apurado no encerramento de 2016, no montante de R\$ 4,884 trilhões, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal. Em termos nominais, a variação representa um aumento de **R\$ 180,5 bilhões** em apenas 4 meses.

4. No mesmo período, o saldo da dívida consolidada líquida cresceu **6,2%**, passando de R\$ 2,551 trilhões para R\$ 2,709 trilhões, enquanto a **receita corrente líquida caiu de R\$ 722,5 bilhões para R\$ 718,5 bilhões**, o que evidencia uma queda de **0,5%**. Neste contexto, a dívida consolidada líquida passa a corresponder **377% da RCL** no 1º quadrimestre de 2017, ultrapassando o parâmetro proposto pelo Poder Executivo ao Senado Federal de 350% da RCL federal. Os dados foram extraídos do Relatório de Gestão Fiscal da União do 1º quadrimestre de 2017.

5. Esse quadro fiscal decorre, em boa medida, do carregamento do *deficit* primário de quase **R\$ 160 bilhões** verificado em 2016, apurado segundo a metodologia “abaixo da linha”.

6. A trajetória do resultado primário do Governo Central, em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), verificada de 2006 a 2016, evidencia a deterioração da política fiscal, passando de um resultado superavitário de R\$ 51,4 bilhões (2,1%) para um resultado deficitário de R\$ 159,5 bilhões (2,5%), o que corresponde a uma deterioração do esforço fiscal da ordem de 4,6% do PIB no período de dez anos.

7. De acordo com o parecer prévio das contas presidenciais de 2016, esse resultado negativo demonstra uma forte deterioração fiscal das contas públicas no exercício, conforme consignado no Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas. O gráfico seguinte evidencia o processo de deterioração na última década:



Fonte: Resultado Primário do Governo Central item 2.3.4 do Relatório que fundamenta o parecer prévio das contas presidenciais de 2016

Nota: Valores em bilhões de reais e % do PIB

8. Nesse cenário de flagrante deterioração da política fiscal que também afeta a União, preocupa a declaração do ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência, Moreira Franco, durante reunião realizada, nesta segunda-feira (24/7), com o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), o governador do estado do Rio de Janeiro, dentre outras autoridades e especialistas.

9. De acordo com o que foi noticiado pelos veículos de comunicação, o BNDES pode vir a participar de um consórcio de bancos para emprestar recursos ao estado do Rio de Janeiro. O empréstimo, ressalta a reportagem do Jornal das Dez (peça eletrônica 46), apresenta-se como alternativa prioritária, sendo a segunda hipótese a venda da companhia de água e esgoto do Rio de Janeiro ao banco federal. Eis a declaração do ministro durante a coletiva:

A primeira seria a de uma operação com os bancos privados - e o BNDES assumiria a liderança da organização desse grupo de bancos -, e uma segunda seria a própria aquisição pelo BNDES da empresa (00'36 a 00'57) <http://g1.globo.com/globo-news/jornal-das-dez/videos/t/todos-os-videos/v/emprestimo-com-participacao-do-bndes-e-venda-da-cedae-podem-ajudar-a-combater-crise-no-rj/6030168/>

10. Os recursos do financiamento devem ser destinados ao pagamento de despesas com pessoal em atraso, conforme destaca a reportagem.

11. O Jornal Valor Econômico desta terça-feira (25/7) também noticiou os pontos tratados na reunião (peça eletrônica 45). Segundo a diretora de Infraestrutura do BNDES, o valor de venda da empresa estadual ainda depende de estudos complementares e também estará relacionado ao plano de investimento da empresa (<http://www.valor.com.br/brasil/5050800/cedae-pode-ter-emprestimo-ou-ser-comprada-pelo-bndes-diz-ministro>).

12. Ou seja, conforme a reportagem, o estado do Rio de Janeiro sequer conhece o preço da empresa estadual que se cogita dar a título de garantia.

II. EXAME PRELIMINAR

13. A possível participação, ainda que indiretamente, do BNDES em operação financeira que tem por finalidade o pagamento de despesa de pessoal do estado do Rio de Janeiro e as incertezas em torno do valor da empresa estadual que se pretende dar em garantia para operação de crédito são preocupantes por duas razões.

14. Primeiro, porque a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) veda expressamente a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelo Governo Federal e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 167, inciso X), proibição esta regulamentada, de forma ainda mais abrangente, pelo art. 35, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Segundo, não se conhece o valor real das ações da empresa estatal estadual que se cogita oferecer a título de garantia, o que esbarra em salvaguardas específicas do Sistema Financeiro Nacional.

15. Dada a relevância dessas operações na composição e trajetória da dívida, o tema foi abordado no Relatório que fundamenta o Acórdão 571/2017-TCU-Plenário, que trata de solicitação do Senado Federal para esta Corte de Contas realizar auditoria na dívida pública federal. Merece reprodução a seguinte passagem do Relatório mencionado:

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 - refinarciat 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 refinarciar 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.

16. Após a análise preliminar que resultou no Acórdão em comento, sobreveio a Lei Complementar 159, de 19/5/2017, editada com o fim específico de regulamentar o Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal.

17. Segundo a referida Lei Complementar, o Regime será orientado pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública. Aos estados e ao Distrito Federal foram previstas regras que flexibilizam a LRF, a saber:

CAPÍTULO VI DAS PRERROGATIVAS DO ESTADO

Art. 9º A União concederá redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

...

§ 4º São dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para a realização de operações de crédito. (grifos nossos)

18. A regra prevista no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar 159/2017 tem o condão de afastar, no contexto limitado ao Regime de Recuperação Fiscal, o **requisito** previsto no art. 35, § 1º, inciso I, da LRF. Isso significa dizer que, no contexto específico do Regime de Recuperação Fiscal, poder-se-ia permitir, em tese, a destinação de recursos decorrentes de financiamento do qual participem instituições financeiras federais para o custeio de **outras despesas correntes**. Todavia, não pode aquele dispositivo ser entendido como autorização legal para afastar a restrição constitucional que proíbe, expressamente, a destinação de recursos de operações de crédito para o **pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista** e as despesas delas decorrentes, conforme conceito do art. 18 da LRF.

19. Ao dispensar a verificação de requisitos exigidos pela LRF para realização de operação de crédito, a Lei Complementar 159/2017 também não demonstra força normativa para afastar as **vedações** da LRF, uma vez que, no plano jurídico, requisitos/condicionantes não se confundem com vedações. Neste sentido, chama atenção a regra do art. 44, que proíbe “**a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente**”, ressalvada tão somente a destinação, por lei, ao regime próprio de previdência dos servidores públicos.

20. Também merece atenção a vedação prevista no art. 167, inciso III, da CRFB, segundo a qual o montante anual das operações de crédito não pode exceder o valor das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

21. Outro ponto a ser observado diz respeito às normas reguladoras das instituições financeiras públicas e privadas, que não são alcançadas pela Lei Complementar 159/2017. Dessa forma, embora o art. 40, § 8º, da LRF exclua as instituições financeiras estatais da vedação que impede a concessão de garantia por entidades da administração indireta, o BNDES deve observar as regras estatuídas nas Leis 4.595/1964 e 4.728/1965.

22. Em síntese, de acordo com as referidas Leis, compete ao Conselho Monetário Nacional disciplinar o “crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e **prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras**” (art. 4º, inciso VI, da Lei 4.595/1964).

23. As Resoluções CMN 1.559/1988, 2.325/1996 e 2.682/1999 foram editadas especificamente para regulamentar a matéria. Oportuno ressaltar que a primeira Resolução proíbe à instituição financeira - inclusive os bancos públicos federais - “**realizar operações que não atendam aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos**” (inciso IX).

24. O tema merece atenção e cuidado específicos, uma vez que o recebimento de garantia incerta (item 11 desta instrução), cuja análise econômico-financeira e técnica demonstre coeficientes ou índices mínimos de rentabilidade, solvabilidade e liquidez, pode contrariar as condições estabelecidas na Lei 4.595/1964 e no art. 29 da Lei 4.728/1965, além de comprometer a **credibilidade**

do Sistema Financeiro Nacional.

25. Esta Corte de Contas tem demonstrado especial preocupação com o impacto das garantias concedidas pela União na trajetória da dívida pública federal. Não por outra razão, encontra-se em curso procedimento de fiscalização específica para analisar a regularidade das garantias concedidas pela União no âmbito do TC 003.365/2017-4, da relatoria do ministro José Múcio Monteiro. Os itens 44 a 46 do Relatório que fundamenta o Acórdão 571/2017-TCU-Plenário, que autorizou a presente auditoria, assim dispõem:

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)

26. A matéria tratada neste breve exame preliminar tem relação direta com a discussão jurídica travada na **Ação Civil Ordinária (ACO) 2.981** em tramitação no Supremo Tribunal Federal, da relatoria do ministro Luiz Fux, que **intimou** esta Corte de Contas, com fundamento no art. 139 do novo Código de Processo Civil, para comparecer à audiência de conciliação. A intimação ocorreu nos termos do Despacho do relator (peça eletrônica 11) transcrito nos itens 41 e 42 do Relatório que fundamenta o Acórdão 571/2017-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz.

27. Em 14/6/2017, foi proferida nova decisão do relator da referida ação judicial em comento (peça eletrônica 47 destes autos), por meio da qual deferiu parcialmente o pedido para ampliar a tutela provisória, de modo a determinar que **a União se abstenha de executar contragarantias de empréstimos, garantias ou outros contratos avençados com o estado do Rio Janeiro**, celebrados em data anterior ao ajuizamento da ação, inclusive obrigações referentes à Lei 9.496/1997, que trata dos contratos de refinanciamento.

28. Amparado em novos requisitos mais rígidos para concessão de garantia previstos no art. 11 da Lei Complementar 159/2017, o ministro Luiz Fux negou o pedido do estado do Rio de Janeiro para que o STF determinasse à União conceder garantia visando à renovação de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Eis a transcrição dos fundamentos:

Ocorre que o próprio Estado do Rio de Janeiro, no seu pedido de liminar já deferido por este Juízo, reconheceu que sua situação fiscal **não suporta a execução de contragarantias**, a revelar a impossibilidade de contratação de novas operações da espécie. Ademais, o § 5º do art. 11 da Lei Complementar nº 159/2017 confere à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

a atribuição de definir o limite para a concessão de garantia aplicável à contratação das operações de crédito. (grifamos)

29. A judicialização da política fiscal, cada vez mais recorrente, e as constantes rodadas de ‘refederalização’ das dívidas dos entes subnacionais são fatores críticos que impactam negativamente, ainda que de forma reflexa, a dívida pública federal, o que exige atenção específica em razão do quadro de deterioração da política fiscal demonstrado nesta análise preliminar (itens 3 a 7).

30. Cumpre ressaltar que nos últimos anos foram ajuizadas diversas ações judiciais para determinar que a União concedesse garantia ou suspendesse a execução das contragarantias nos termos previstos no art. 167, § 4º da CRFB e art. 40, § 1º, inciso II, da LRF.

III. CONCLUSÃO

31. As declarações de autoridades dos Governos Federal e Estadual noticiadas nos meios de comunicação acerca de uma possível operação de “socorro financeiro” ao estado Rio de Janeiro, envolvendo o BNDES, suscitam esclarecimentos, em especial quanto à observância, na modelagem da operação, das vedações constitucionais e as fixadas pela LRF.

32. Também preocupam as notícias de que a possível garantia a ser oferecida ainda se encontra permeada de incertezas que, por ora, impedem a realização de um diagnóstico preciso sobre os coeficientes ou índices mínimos de rentabilidade, solvabilidade e liquidez, em cumprimento às exigências estabelecidas pelas Leis 4.595/1964 e 4.728/1965, que definem regras específicas voltadas para assegurar a credibilidade do Sistema Financeiro Nacional.

33. Quanto à judicialização das variáveis econômicas do endividamento público, tem-se que a metodologia de cálculo da dívida consolidada líquida, parâmetro considerado para verificação do limite proposto ao Senado Federal, é diretamente impactada não apenas pelos haveres dos bancos públicos federais (que somaram R\$ 534,5 bilhões no 1º quadrimestre de 2017), mas também pela dívida dos estados e municípios com a União, cujo salto atingiu R\$ 525,7 bilhões no mesmo período.

34. Ao todo, os haveres dos bancos federais e entes subnacionais somaram **R\$ 1,060 trilhão**, valor que representa **45%** da totalidade das deduções que conduzem à dívida consolidada líquida, que atingiu **377% da RCL federal** no período em questão.

35. Assim sendo, faz-se necessário requerer ao BNDES e aos órgãos do Ministério da Fazenda os esclarecimentos sobre a modelagem financeira que se pretende adotar no contexto do Regime de Recuperação Fiscal, assim como as informações referentes às ações judiciais ajuizadas para determinar a concessão de garantia ou a suspensão da execução das contragarantias pela União, além da situação em que se encontram as ações judiciais, de forma a possibilitar a análise do impacto dessas medidas sobre a trajetória da dívida pública federal.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Em face de todo exposto, propõe-se submeter os presentes autos ao titular desta Secretaria de Macroavaliação Governamental para:

a) realizar diligência, a ser cumprida no **prazo de 15** (quinze) dias, junto:

a.1) à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda e ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para que apresentem as informações e os esclarecimentos pertinentes acerca do possível empréstimo que poderá ser celebrado com o estado do Rio de Janeiro, com participação do BNDES, considerando as vedações previstas no art. 167, incisos III e X, da Constituição da República e na Lei Complementar 101/2000, assim como as

condicionantes impostas às instituições financeiras a título de salvaguardas do Sistema Financeiro Nacional, tal como disposto nas Leis 4.595/1964 e 4.728/1965, regulamentadas pelas Resoluções CMN 1.559/1988, 2.325/1996 e 2.682/1999;

a.2) ao Banco Central do Brasil, para que apresente o entendimento da Autarquia incumbida pela fiscalização do Sistema Financeiro Nacional acerca da modelagem jurídico-financeira referente à operação de crédito ou concessão de garantia que pode vir a ser realizada entre o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o estado do Rio de Janeiro no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 159, de 2017, com destaque para a compatibilidade da operação que vem sendo delineada com o ordenamento jurídico vigente, em especial no que diz respeito às regras estatuídas pelas Leis 4.595/1964 e 4.728/1965, regulamentadas pelas Resoluções CMN 1.559/1988, 2.325/1996 e 2.682/1999;

a.3) à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda para que, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, preste informações, em meio eletrônico, sobre as ações ajuizadas no Poder Judiciário contra a União, no período de 2000 a 2017, com o propósito de obter pela via judicial a concessão de garantia negada ou impedir a execução de contragarantia, contextualizando, para cada caso de forma sintética, as razões para negativa da concessão de garantia pela União, o valor envolvido, a data, o número e o respectivo autor da ação judicial, assim como informar se houve ou não concessão da liminar e a situação atual do processo judicial;

b) dar ciência do objeto da presente diligência à Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, em razão da **Ação Cível Ordinária (ACO) 2.981** em tramitação no Supremo Tribunal Federal.

À consideração superior.

Brasília, 28 de julho de 2017.

Assinado eletronicamente

LUCIENI PEREIRA

Auditora Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo Mat. 5712-6
Diretoria de Fiscalização da Dívida Pública, da Política Econômica e da Contabilidade Federal-Dipec
Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag