

AQUISIÇÃO DE BENS ASSUNÇÃO DE DÍVIDA – DISCIPLINAMENTO

PROCESSO N° : 382383/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO DE MARINGA
INTERESSADO : ADELINO INACIO GONCALVES NETO, FELIPE SANTOS MARTINS
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 2946/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Aquisição de bem móvel ou imóvel, mediante pagamento à vista ou parcelado/diferido. A caracterização de operação de crédito depende de dispositivo de lei que assim a defina ou a equipare/assemelhe. Artigo 29, § 1º, da LC n.º 101/00 (LRF). Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional. Assunção de dívida, seja para pagamento à vista ou parcelado, equipara-se a operação de crédito, independentemente da origem das verbas utilizadas para tanto. Limites de endividamento da administração pública dependem, obrigatoriamente, de expressa previsão legal.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pelo Procurador Geral do Município de Maringá, devidamente recebida pelo Despacho n.º 732/20-GCDA (peça n.º 12), por meio da qual são apresentados os seguintes questionamentos:

1. O pagamento parcelado na aquisição de bens (móveis e imóveis) configura obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito?
2. Adquirir bens com fonte de custeio de pagamento com verba própria do Município, de forma diferida/parcelada, configura operação de crédito?
3. Adquirir bens com fonte de custeio de pagamento via terceiros, de forma diferida/parcelada, configura operação de crédito?
4. Compra de bens, aqui especificadamente imóveis, de maneira diferida/parcelada, configura obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico (peça n.º 06), do qual se extrai opinativo no sentido de que há elementos para defender, em síntese, que o contrato de compra e venda de bens móveis e imóveis, com o pagamento do preço em parcelas, não é operação de crédito tal como definida no inciso III do artigo 29 da Lei Complementar n.º 101/00.

Após informação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (vide peça n.º 14), a Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua Informação n.º 611/20 (peça n.º 19), assim se manifestou:

- a) O mero parcelamento, sem envolver garantia pelo município ou sem financiamento do fornecedor do bem perante instituições financeiras,

não caracteriza operação de crédito. Todavia, o que pode demonstrar a hipótese de financiamento da operação é a triangulação da operação de crédito oculta pelo tomador, que se for insolvente, indicará o bem objeto do parcelamento pelo ente público que também será sujeito passivo da execução judicial promovida pelo agente financiador.

b) Se este recurso, não tiver origem orçamentária de financiamento ou endividamento público, não caracteriza.

c) Observados dispositivos legais e vedações referenciadas, e o parcelamento não vinculado à instituição ou agente financeiro, ou vinculado inclusive ao fornecedor do bem, não se caracteriza em operação financeira.

d) O parcelamento na compra de imóvel não é recomendável pelos riscos envolvidos e demanda cautelas e providências administrativas permanentes para a perfectibilidade da aquisição, conforme arrazoadado. Há também a questão de a Administração Pública decidir se cabe a desapropriação do imóvel por utilidade pública nos termos do Decreto-Lei 3.365/1941. Especificamente à indagação do consultante, se os recursos para a aquisição não forem provenientes de agentes financeiros, não se caracteriza em operação de crédito.

De igual modo se deu o posicionamento do Ministério Público de Contas que, no Parecer n.º 18/21-PGC (peça n.º 20), adicionou considerações suplementares relacionadas ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, na doutrina e em selecionada jurisprudência.

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao disposto no artigo 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas, verifico o preenchimento dos requisitos de admissibilidade para recebimento da presente Consulta, conforme já certificado no Despacho n.º 732/20-GCDA (peça n.º 12), razão pela qual ingresso no mérito das questões apresentadas.

Após detido exame do feito, adoto o entendimento a seguir delineado, pelos motivos de fato e de direito que passo a discorrer.

Inicialmente, repiso que parte da disposição relacionada às operações de crédito vem tratada na Lei Complementar n.º 101/2000, na qual são estabelecidas normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e outras providências destinadas à mesma finalidade, qual seja a ação planejada e transparente, a prevenção de riscos e correção de desvios que afetem a estabilidade e garantam o equilíbrio das contas públicas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Dentro do aludido texto legal, mais especificamente em seu artigo 29, inciso III, o legislador conceituou como operação de crédito todo compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de

valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil **e outras operações assemelhadas**, inclusive com o uso de derivativos financeiros (sem grifos no original).

O rol em comento, consoante se depreende da parte conclusiva do inciso transcrito, não enumera hipóteses fechadas e exaustivas, dando margem para a inclusão, na prática, de operações similares e equiparadas, assim como ocorre, por exemplo, no §1º do mesmo artigo: “§1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16”.

Em caráter complementar, ainda, o artigo 3º, da Resolução n.º 43/2001, do Senado Federal, estabelece outras hipóteses de equiparação.

O corpo normativo ora abordado também trata categoricamente das situações que devem ser excluídas de tal enquadramento, a exemplo do que prevê o § 2º do artigo em referência, de acordo com o qual a assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do art. 2º desta Resolução e os parcelamentos de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida.

Colocam-se em evidência, outrossim, as vedações constantes do artigo 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no [§ 7º do art. 150 da Constituição](#);

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

(grifos nossos)

Feita esta concatenação legal imprescindível, merece também ser colocado em realce o teor do inciso IV, bem abordado em texto disponibilizado pelo Tesouro Nacional, de acordo com o qual a LRF não autoriza nem incentiva a realização de contratos à margem do processo orçamentário. Ao contrário, o artigo 37 da LRF proíbe a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços (“contratos de gaveta”), caracterizando-se tal ação como operação de crédito vedada. A Lei de Crimes Fiscais, por sua vez, pune com pena de reclusão de um a dois anos a realização de operação de crédito

sem autorização legislativa ou com inobservância de condição estabelecida em lei. Assim, recomenda-se que toda a despesa transite pelo orçamento e que toda a despesa que reste a pagar seja efetivamente registrada na rubrica “Restos a Pagar”¹.

Isso porque o Brasil adota o método *ruled-based approaches* para a fixação de limites às operações de crédito, ou seja, os limites de endividamento da administração pública dependem, obrigatoriamente, de expresso comando legal.

Do que se pode tranquilamente concluir que, nos moldes dispostos no citado artigo 37, IV, se houver autorização orçamentária, está-se diante de típica hipótese de operação de crédito por equiparação.

Acerca do tema, bem leciona José Maurício Conti²:

Assumir obrigação com fornecedor de bens ou mercadorias com promessa de pagamento em data futura, sem que exista previsão orçamentária para a quitação da dívida, é verdadeira forma de endividamento que precisa ser coibida.

Isso porque, embora o contrato com um fornecedor de bens ou mercadorias não seja uma operação de crédito, e, portanto, não fique em princípio sujeito às vedações e limites impostos a esse tipo de negócio, **o fato de se postergar o pagamento faz com que referida operação, na prática, torne-se equivalente à operação de crédito no aspecto que toca ao endividamento.**

Portanto, a LRF veda a realização desse tipo de operação, a menos que se tenha autorização orçamentária, prevendo-se os recursos necessários para o respectivo pagamento.

(grifos nossos)

Ora, tal conclusão encontra sintonia com o espírito resguardado pela legislação em destaque, principalmente quanto ao inarredável preceito do equilíbrio das contas públicas, prescrito no artigo 50, V, de acordo com o qual a respectiva escrituração deve observar o seguinte:

as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor.

Assim, no intuito de melhor ilustrar o cenário no qual se encontram inseridos os questionamentos em vias de serem detalhadamente avaliados, tomo a liberdade de anexar quadro elucidativo extraído do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público³:

1 https://patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Auditoria/NAP/Manuais_Auditoria/LRF/LRFEentendendoaLRF.pdf. Acesso em 15/04/2021.

2 Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal / organizadores Ives Gandra Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento; adendo especial Damásio E. de Jesus. – 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2011. pgs 291 e 292.

3 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. 8.ed. p. 296 e 297.

Quadro Síntese - Conceito de Operações de Crédito	
São Operações de Crédito	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mútuo. ▪ Abertura de crédito. ▪ Emissão e aceite de título. ▪ Aquisição financiada de bens. ▪ Recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços. ▪ Arrendamento mercantil. ▪ Outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. ▪ Operação de crédito por antecipação de receita orçamentária – ARO.
Equiparam-se a Operações de Crédito	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas.
Equiparam-se a Operações de Crédito e estão vedados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, exceto para o responsável tributário quando assim determinado;
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O recebimento antecipado de valores de empresa em que o poder público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; ▪ A assunção direta de compromisso, a confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes; ▪ A assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.
Não são Operações de Crédito (desde que não implique em elevação da dívida consolidada líquida)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assunção de obrigação entre pessoas jurídicas (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes) integrantes do mesmo estado, Distrito Federal ou município. ▪ Parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras.

Com suporte nesta abrangente abordagem inicial, passo ao exame objetivo das questões formuladas pelo Município, entre as quais entendo não haver distinção alguma, visto que, independentemente de se estar diante da aquisição de bem móvel ou imóvel, mediante pagamento à vista ou parcelado/diferido, com verbas próprias ou não, o que realmente importa é a obrigação assumida pela administração pública municipal e o respectivo enquadramento, ou não, ao disposto nas normativas que regem o tema.

Com isso quero dizer que, se houver subsunção às hipóteses legais discriminadas ou assemelhadas/equiparadas pela LRF e pelo Senado Federal, está-se diante de operação de crédito, notadamente se envolver assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas pelo ente da Federação, com prévia e expressa autorização legal, como parecem ser os casos exemplificativamente contidos nas indagações trazidas ao crivo desta Corte.

Tal entendimento encontra integral guarida no Manual para Instrução de Pleitos, editado em 28/05/2021, pela Secretaria do Tesouro Nacional, que assim atesta⁴:

(...)

O conceito de operação de crédito da LRF é bastante amplo. Dessa maneira, há operações que eventualmente podem não ser caracterizadas como operações de crédito pelo sistema financeiro, mas se enquadram no

4 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:39299.

conceito da LRF, devendo, portanto, ser objeto de verificação prévia pelo ME. As operações de crédito tradicionais são aquelas relativas aos contratos de financiamento, empréstimo ou mútuo. A legislação englobou no mesmo conceito, ainda, as operações assemelhadas, tais como a compra financiada de bens ou serviços, o arrendamento mercantil e as operações de derivativos financeiros, inclusive operações dessas categorias realizadas com instituição não financeira.

Adicionalmente, há operações que, apesar de não se constituírem operações de crédito em sentido estrito, foram equiparadas àquelas por força da legislação, por representarem compromissos financeiros e terem sido consideradas relevantes pelo legislador. O § 1º do art. 29 da LRF dispõe que se equipara a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo EF. Adicionalmente, o § 1º do art. 3º da RSF 43/2001 estabelece as seguintes equiparações a operação de crédito:

- recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
- assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;
- assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Aqui, aproveito o ensejo para afastar a afirmação da Coordenadoria de Gestão Municipal que restringe as hipóteses de operação de crédito àquelas ocorrências vinculadas a instituições ou agentes financeiros, visto que, consoante acima negrito, há situações em que o lastro se dá com agentes não financeiros e, em casos de equiparação, restringem-se à mera assunção de compromissos financeiros.

Tal assertiva vem confirmada, de modo incontestável, no Manual de Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria de Tesouro Nacional, que, em sua 10ª edição – página 607 –, assim atesta:

1. Principais Características das Operações de Crédito

Em regra, as operações de crédito possuem pelo menos uma das seguintes características:

- Envolvem o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente;
- Pressupõem a existência de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido do ente que equivale a um aumento do valor original da dívida; e
- Diferimento no tempo, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro.

Mais adiante, encerra qualquer dúvida acerca do tema aqui discorrido com o seguinte:

Ressalta-se que as operações de crédito e as operações a elas equiparadas pela LRF nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição

financeira ou o ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos e podem transcender a anualidade do Orçamento Público.

No caso da assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas, por exemplo, há a incorporação de um passivo sem contrapartida na forma de novos serviços prestados ao ente ou de aumento do ativo da entidade, seja devido ao ingresso de receita orçamentária ou à incorporação ao patrimônio público de bens adquiridos.

Igualmente, merece relevo que as compras envolvidas nas dúvidas suscitadas devem ser entendidas como toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, o que torna obrigatória que a condução prática das aquisições de bens móveis ou imóveis siga em estrita observância ao que dispõe a Lei de Licitações (atualmente compreendida na Lei n.º 8666/93 e na recém editada Lei n.º 14.133/21), de modo a evitar as mazelas consequenciais das questões práticas levantadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas – as quais deixo de pontuar no presente voto, destacando, contudo, a relevância do que foi ali colocado nos aspectos concretos, cuja tratativa extrapola matéria a ser abordada em sede de consulta.

Ora, a opção pela modalidade de pagamento parcelado ou à vista depende da realidade orçamentária de cada município, bem como das necessidades que despontam e demandam, por vezes, a pronta atuação do gestor, no intuito de dar celeridade atendimento aos interesses públicos, garantindo, ao mesmo tempo, a eficiência da máquina administrativa, o atendimento ao prévio planejamento orçamentário, a respectiva previsão legal autorizadora da despesa e o resultado menos oneroso aos cofres públicos. Supor que pagamentos parcelados por si só são mais onerosos - e, possivelmente, como asseverado na instrução, indicadores de eventual malversação - pode trazer uma interpretação engessada e absolutamente contrária à realidade das compras e vendas, tanto da esfera privada quanto da pública.

Cabe mencionar, ainda, que, dentro do atual contexto enfrentado no mundo em decorrência da pandemia COVID-19, clama-se, mais do que nunca, pela especial atenção dos municípios à excelência e ao zelo na condução das contas públicas, especialmente no que diz respeito ao direcionamento de seus esforços para manter sua população bem assessorada e acolhida, bem como à minimização do endividamento supérfluo e mal eleito, sobretudo em período de calamidade pública nacional, regional e local.

O momento demanda cautela suprema para a manutenção do equilíbrio fiscal – o que pode vir a ser diretamente afrontado quando da assunção de dívidas parceladas malconduzidas –, evitando-se prejuízos a curto e a longo prazo, que tornem ainda mais sofrida a recuperação econômica pós pandemia.

Tal alerta decorre do contido no artigo 75 da Constituição do Estado do Paraná, que institui que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido

com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que é exatamente o papel primordial desta C. Corte em um contexto como o que ora se apresenta, totalmente atípico, no qual, mais do que nunca, vê-se indissociável a sua atuação conjunta com os municípios paranaenses, amparando, no que for possível, na busca de um caminho menos prejudicial ao orçamento do corrente exercício financeiro e dos que se seguirão.

Somente deste modo, operando-se de forma diligente e assertiva, somado ao fôlego trazido pelas Leis Complementares n^{os} 173 e 178/2020, evitaremos que os desdobramentos se perpetuem em um espaço de tempo indefinido e impossibilitem a recuperação gradual dos municípios nos próximos exercícios.

De tudo o que foi visto, percebe-se que legalidade e planejamento são as palavras-chave regentes dos atos administrativos que resultem na compra de bens móveis e/ou imóveis, com recursos próprios ou de terceiros – instituições financeiras ou não –, mediante pagamento à vista ou parcelado.

Por fim, nunca é demais rememorar que, nos termos do artigo 15 da Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal, é vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

Diante do exposto, VOTO:

I - por conhecer a consulta, para, no mérito, esboçar resposta no sentido de que a assunção de dívida, seja para pagamento à vista ou parcelado, equipara-se a operação de crédito, independentemente da origem das verbas utilizadas para tanto, observados os dispositivos estabelecidos para tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas normativas do Senado Federal, bem como o fato de que os limites de endividamento da administração pública dependem, obrigatoriamente, de expressa previsão legal;

II - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer da consulta, para, no mérito, responder no sentido de que:

I - a assunção de dívida, seja para pagamento à vista ou parcelado, equipara-se a operação de crédito, independentemente da origem das verbas utilizadas para tanto, observados os dispositivos estabelecidos para tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas normativas do Senado Federal, bem como o fato de que os limites de endividamento da administração pública dependem, obrigatoriamente, de expressa previsão legal;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 28 de outubro de 2021 – Sessão Virtual nº 18.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente