



<b>Processo: TC/014827/2017</b>
<b>Tipo: REPRESENTAÇÃO</b>
<b>Assunto: Representação c/c pedido de liminar ref. a irregularidades na administração municipal, exercício 2017.</b>
<b>Interessado: Ministério Público de Contas do Estado do Piauí</b>
<b>Relator: Alisson Felipe de Araújo</b>
<b>Procurador: Raissa Maria Rezende de Deus Barbosa</b>

Senhor Relator,

## **1. Dos Fatos**

Trata-se de representação com pedido de liminar formulada pelo **Ministério Público de Contas do Estado do Piauí** em face do Sr. Firmino da Silveira Soares Filho, Prefeito Municipal de Teresina, a qual veicula violação a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 38, IV, "b" e §2º (ilegalidade da operação de crédito realizada), e a Resolução do Senado Federal nº 43/2001 (não foi observado o procedimento de autorização).

Alega a Representante irregularidade na aplicação dos valores do precatório do FUNDEF, devidos ao município de Teresina pela União, na ordem de R\$ **268.584.888,24** (valor atualizado até março/2016). Os valores foram antecipados ao Município por meio de assinatura do contrato de cessão de crédito com o Banco do Brasil, autorizado pela Lei Municipal nº 4.920/2016, de modo que os valores foram depositados no dia 22/09/2016 na conta do FUNDEF e já estariam sendo despendidos desde o dia 23/09/2016, sem observar o que dispõe a legislação competente (Lei nº 11.494/2006 e art. 60 da ADCT).

Requer, portanto, a concessão de liminar para bloqueio dos valores oriundos da cessão de crédito realizada por meio do contrato nº 001/2016 celebrado em 24/08/16 entre a Prefeitura de Teresina e o Banco do Brasil S/A.

O Ministério Público de Contas informa que embora exista bloqueio judicial, este é ineficaz. A decisão judicial determinou o bloqueio de 60% do montante do precatório a ser



repassado, no entanto os valores já teriam sido disponibilizados ao Município em razão da cessão de crédito entabulada com o Banco do Brasil.

Juntou aos autos cópias da decisão do juiz de direito da 2ª Vara dos feitos da Fazenda pública; da decisão da juíza federal – TRF 1ª Região; da Decisão nº 925/17 desta Corte de Contas, determinando o bloqueio dos precatórios judiciais de diversos municípios do Estado do Piauí; da Decisão nº 761/17 desta Corte de Contas, a qual determina a observância da Decisão Normativa nº 27 do TCE-PI; da Decisão Normativa nº 27 do TCE-PI, que dispõe sobre a forma de aplicação dos recursos do FUNDEF, de acordo com o que dispõe a Constituição Federal (art. 212) e a ADCT (art. 60); da Recomendação nº 022/2016 do Ministério Público Federal, a qual recomenda que a aplicação do precatório seja todo destinado à remuneração dos profissionais do magistério e na manutenção e desenvolvimento da educação básica no município; da Recomendação nº 009/2015 do Ministério Público Estadual, a qual recomenda a suspensão do contrato de cessão de crédito até que os órgãos de controle decidissem sobre a legalidade do mesmo; histórico da movimentação da conta do FUNDEF da Prefeitura Municipal de Teresina (Agência 3791-5 e Conta Corrente 58024-4), demonstrando a transferência de valores elevados sem a identificação dos beneficiários, e outras com a identificação de beneficiários que não guardam relação com a educação.

Em Decisão Monocrática nº 009/2017 (peça 03), o Conselheiro Substituto Relator dos autos determinou *cautelamente o imediato bloqueio dos valores oriundos da cessão de crédito realizada por meio do contrato nº 001/2016 celebrado em 24/08/2016 entre a Prefeitura Municipal de Teresina e o Banco do Brasil, valores constantes na conta do FUNDEF (conta corrente e poupança – Conta nº 58024-4, Agência 3791-5), até a decisão final desta Corte de Contas.*

A referida Decisão monocrática foi ratificada em sessão plenária (Decisão nº 1.092/17), no dia 20 de julho de 2017 (peça 16).

## **2. Da Defesa do Denunciado**

Instado a se manifestar, o prefeito municipal de Teresina, o Srº Firmino Filho, apresentou defesa de peça 18.

Em sede de preliminar, alegou prevenção, requerendo a reunião dos processos sob relatoria do Conselheiro Substituto Jackson Nobre Veras.



Quanto ao mérito, pontuou em sua defesa que: **a)** a cessão não importa em antecipação da receita orçamentária, pois não se enquadraria na definição de operação de crédito, seja na sua modalidade ARO, seja na sua modalidade de operação de crédito em geral, pelas seguintes razões: natureza indenizatória do precatório, não há obrigação pelo cedente de resgate do valor recebido, não há pagamento de juros e outros encargos; **b)** não incidem as proibições encartadas na CF/88, na LRF e na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal; **c)** a Procuradoria da Fazenda Nacional (Parecer PGNF/CAF nº 2174) foi consultada pelo Banco do Brasil S/A acerca do eventual enquadramento da cessão de crédito como operação de crédito e proferiu Parecer nº 002/2016, em anexo, opinando pelo não enquadramento como operação de crédito, razão porque não violaria a Lei de Responsabilidade Fiscal; **d)** a cessão de crédito foi autorizada pela Lei Municipal nº 4.920/2016, a qual também previu que os recursos deveriam ser aplicados exclusivamente na educação; **e)** o processo licitatório se tornou inexigível para a seleção de instituição financeira pública, pois o Banco do Brasil teria sido a única instituição financeira pública que se interessou pela aquisição onerosa do precatório; **f)** o Contrato nº 001/2016, firmado entre o Banco do Brasil e o Município de Teresina, foi homologado pela Justiça Federal (5ª Vara da Seção Judiciária do Piauí); **g)** a Justiça Estadual se posicionou no sentido de ser inviável desconstituir contrato de cessão de crédito homologado pela Justiça Federal, negando o pedido de bloqueio dos valores do FUNDEF; **h)** o TCE-PI, por meio de relatório do NUGEI, teria atestado a regularidade da aplicação dos recursos na função educação.

Requer, ao final, que seja julgada improcedente a Representação, e que seja revogada a medida liminar de bloqueio.

Em atenção ao despacho de peça 20, esta Divisão Técnica passa a analisar os fatos narrados na presente Denúncia.

### **3. Da Análise Técnica**

#### **3.1 Da Preliminar de Prevenção**

O Representado requer a reunião do presente processo ao TC/017339/2016, representação interposta pelo MPC sobre a aplicação dos recursos do FUNDEF recebidos via precatório judicial pelos municípios de Simplício Mendes, Palmeirais, São Gonçalo do Piauí, Socorro



do Piauí, Itaueira, Caridade do Piauí, Cristino Castro, São João do Piauí, Miguel Alves e José de Freitas.

O referido processo já foi devidamente instruído e a matéria amplamente discutida nele. A última decisão proferida nos autos do processo (Decisão nº 343/17), em Sessão Plenária Ordinária nº 008, de 16 de março de 2017, acolheu a proposta do relator, o Conselheiro Substituto Jackson Nobre Veras, que *"informou a necessidade de finalização do mencionado processo, considerando o esgotamento da matéria nele discutida, em virtude da Decisão Normativa nº 27, ao tempo em que apresentou proposição ao Plenário para que as solicitações de desbloqueio dos Recursos do FUNDEF objeto de Precatórios, a partir da presente data, sejam distribuídas aos Relatores das Unidades Gestoras respectivas"*.

Após a prolação da supramencionada decisão (que esgotou a discussão nos autos) o processo foi encaminhado para arquivamento, consoante determinou o Relator, em despacho, e atestado em certidão de finalização.

O processo não se encontra atualmente no arquivo porque foi solicitado o envio ao Gabinete do Conselheiro Relator para atender a um pedido de informação do MM. Juiz de Direito da Comarca de José de Freitas, o Srº Lirton Nogueira Santos.

Considerando o exposto, entende esta Divisão Técnica que os processos não devem ser reunidos, em atenção ao que dispõe o §1º do art. 55 do Código de Processo Civil, *in verbis*:

§1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

### **3.2 Do Mérito**

O cerne da questão gira em torno da análise acerca da legalidade da aplicação dos valores referentes ao precatório do FUNDEF.

Entende o Órgão Representante que os valores vinham sendo despendidos sem observância da legislação competente, razão porque se fazia necessário o bloqueio do montante sobressalente.



Em que pesem os argumentos apresentados na defesa, entendemos que assiste razão Ministério Público de Contas, ora Representante, conforme será explanado a seguir.

### **3.3. Sobre o Conceito de Operação de Crédito**

Esta Divisão técnica já se manifestou sobre o tema, detalhando em profundidade a matéria na Denúncia TC/014755/2016. Algumas considerações serão aqui repetidas, tendo em vista que a matéria é a mesma (em muitos aspectos) e o pronunciamento do Órgão Técnico permanece o mesmo.

Conforme manifestação anterior entende-se que a cessão de crédito realizada entre o Banco do Brasil S/A e a Prefeitura de Teresina representa sim uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, senão vejamos.

Quando da promulgação da LRF, em maio dos anos 2000, o legislador, ciente do crescimento da Dívida Pública, pretendeu disciplinar com maior rigor os gastos públicos, impondo limites ao endividamento do Poder Público.

O limite ao endividamento do Poder Público nos remete à realização das operações de crédito, que precisam de disciplina detalhada e rigorosa de modo a se tornar uma prática excepcional no ordenamento jurídico, pois comprometem os recursos públicos em virtude da previsão de pagamento de juros.

As operações de crédito receberam disciplina própria não somente na Lei Complementar (artigos 32 a 40), mas também em Resolução do Senado Federal (Res. nº 43/2001), Órgão competente para dispor sobre *condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal* (art. 52, VII, CF/88).

A referida Resolução detalha a matéria, de modo que o Estado deve observar um conjunto de formalidades necessárias ao controle do endividamento que vão desde a autorização legislativa para a realização da operação (lei orçamentária, créditos adicionais ou lei específica) e pedido de autorização prévia junto ao Ministério da Fazenda, fundamentando seu pleito em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos que demonstrem a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação, até a efetiva contratação.



Nesse ponto, voltamos à Constituição Federal para fundamentar a importância do controle das operações de créditos, matéria bem trabalhada na LRF e na Resolução do Senado Federal. O objeto em discussão (operação de crédito) possui, *a priori*, importante assento constitucional no **princípio da quantificação dos créditos orçamentários**, que se esboça, segundo o ilustre doutrinador Uadi Lammêgo Bulos, em forma de vedação orçamentária.

O referido autor destaca, desta feita, o mandamento inserto no **art. 167, VII, da CF/88**, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados (o que representa uma espécie de norma geral de controle da utilização do crédito público, observada a legislação infraconstitucional competente, com o fim de garantir o equilíbrio das contas públicas), lecionando que tal proibição *encontra reforço na impossibilidade de se realizar despesas ou obrigações diretas que excedam créditos orçamentários ou adicionais, e na vedação de se realizar operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.*

A análise do arcabouço legislativo que regulamenta a matéria (Constituição, Leis e Resoluções) demonstra que não é simples o processo para a obtenção do crédito público e não poderia ser diferente em razão da importância do objeto e do reflexo negativo na economia que a utilização desmesurada do crédito público poderia acarretar.

No âmbito das finanças públicas, como bem salientou o renomado jurista J. R. Caldas Furtado, em sua obra de Direito Financeiro, *a expressão crédito público se refere ao procedimento que possibilita ao Estado obter, interna ou externamente, parte das receitas públicas – assim consideradas impropriamente porque de receita efetivamente não se trata -, por meio de operações de crédito realizadas pelo Estado com pessoas, físicas ou jurídicas, para custear as despesas públicas, mediante o pagamento de juros e outros encargos.*

O art. 3º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, em consonância com o art. 29, III, da LRF, conceitua operação de crédito:

Art. 3º Constitui **operação de crédito**, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, 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.

Art. 29. Para efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:



III – **operação de crédito**: 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 o uso de derivativos financeiros;

**Podemos facilmente concluir o quão largo é o conceito de operação de crédito (a Lei e a Resolução fazem menção a outras operações assemelhadas), alcançando, no nosso entender, o instituto da cessão de crédito, na medida em que esta (nos moldes em que foi pactuada pelo Poder Público e apresentado nestes autos, qual seja, uma “cessão de direito de precatório”), como aquela (operação de crédito), representam um compromisso financeiro assumido para recebimento antecipado de valores, mediante pagamento de juros.**

Trata-se de uma transação econômica que, embora não tenha sua nomenclatura (cessão de crédito) mencionada literalmente nos artigos precedentes, faz parte das outras operações assemelhadas e possui características de uma operação de crédito, devendo ser contabilmente registrada como tal.

A adoção da técnica legislativa de apresentação de uma lista de operações com características essenciais comuns tem por objetivo evitar a burla ao controle pela criação de novas nomenclaturas que representem, ao final, a realização de uma operação assemelhada (transação econômica com características essenciais comuns), *in casu*, uma operação de crédito.

É dever do profissional contábil, no momento da escrituração do fato, registrar em conformidade com a essência da situação. A essência deve, portanto, prevalecer sobre a forma (princípio da supremacia da essência da transação pela sua forma), nos termos estabelecidos pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (item 22 da NBC T 16.5-Registro Contábil):

Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, **prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma.** (grifo nosso)

### **3.4. Sobre o Parecer nº 002/2016 da Procuradoria da Fazenda Nacional e a Análise do Contrato nº 001/2016.**



As operações de crédito, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais<sup>1</sup>, possuem, em regra, 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.

**Insistimos no conceito de operação de crédito e suas características fundamentais para que reste claro que a cessão de direito de precatório entabulada pela municipalidade representa de fato uma operação de crédito.**

O destaque acima sobre a existência de pelo menos uma das daquelas características para que se configure uma operação de crédito foi proposital para fazer contraponto ao Parecer nº 02/2016 da PFN, mencionado pela defesa, que afirma a necessidade da reunião de três condicionantes sem os quais não se configura a operação de crédito. As condicionantes as quais a Procuradora da Fazenda Nacional faz remissão em seu parecer são as características da operação de crédito descritas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (elencadas acima) e abordadas pelo autor Caldas Furtado em sua obra de Direito Financeiro. Ao contrário do que foi afirmado pela Parecerista, Caldas Furtado não relata em sua obra a necessidade da reunião das três características como condicionantes para que a transação econômica seja definida como uma operação de crédito. O autor faz referência *ipsis litteris* ao manual em questão, destacando, portanto, que as operações de crédito devem possuir pelo menos uma das três características mencionadas.

---

<sup>1</sup> Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 7ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação - Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2016. P. 582.



Fácil concluir que a tese aventada pela Procuradoria da Fazenda Nacional não corresponde ao que defende um dos grandes doutrinadores da matéria e não guarda conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF.

Dentre as características apresentadas pelo MDF, podemos facilmente verificar que a cessão de direito precatório foi pactuada com a **existência de risco de inadimplemento**, risco este que se materializa na forma de cobrança de juros (explícitos ou implícitos).

**Embora o MDF seja claro sobre o que caracteriza o risco de inadimplemento para fins contábeis, a defesa pretendeu, mais uma vez orientando-se no Parecer da PFN, descaracterizar a existência de risco do inadimplemento, levantando a tese de que a cessão de crédito operacionalizada foi feita em caráter definitivo, invocando a natureza *pro soluto* do negócio.**

Explanou-se, naquele mesmo Parecer, que o cedente, numa cessão de crédito *pro soluto*, não se responsabiliza pela solvência do devedor, embora reconheça a existência do crédito (artigos 286 e 295 do Código Civil). Desta feita, não existiria obrigação de pagar, pois o contratante não assume o risco em relação ao não adimplemento do precatório cedido.

Vejamos o que dispõem os artigos do Código Civil:

Art. 286. O credor pode ceder o seu crédito, se a isso não se opuser a natureza da obrigação, a lei, ou a convenção com o devedor; a cláusula proibitiva da cessão não poderá ser oposta ao cessionário de boa-fé, se não constar do instrumento da obrigação.

Art. 295. Na cessão por título oneroso, o cedente, ainda que não se responsabilize, fica responsável ao cessionário pela existência do crédito ao tempo em que lhe cedeu; a mesma responsabilidade lhe cabe nas cessões por título gratuito, se tiver procedido de má-fé.

Os institutos não devem, contudo, ser tão facilmente confundidos, senão vejamos.

Consoante sustentado, embora a cessão de crédito venha a caracterizar-se como *pro soluto*, e nos parece que os termos contratuais formais apontam nesse sentido, **o risco de inadimplemento existe e materializa-se, como bem destacado pelo manual de demonstrativos fiscais, na forma da 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.**



Pouco vai importar, portanto, se, ao final, o cedente se responsabilizará ou não pelo pagamento do crédito, na medida em que a existência do risco já foi assumida por ambas as partes, na forma da cobrança de juros implícitos.

Ainda que a defesa insista na tese de que não houve pagamento de juros e outros encargos, não é o que se pode extrair da análise das cláusulas contratuais, as quais refletem que houve de fato a cobrança de juros implícitos.

O Contrato nº 001/2016 avençado no dia 24 de agosto de 2016 entre o Município de Teresina, na pessoa do Prefeito Firmino Filho, e o Banco do Brasil S/A, embora não tenha cláusula explícita que regule o percentual de juros, não deixa dúvidas quanto à existência da cobrança implícita do mesmo (fls. 11/14 da peça 08), senão vejamos:

**CLÁUSULA PRIMEIRA** - O **CEDENTE**, na qualidade de beneficiário do Precatório 0137274-67.2015.4.01.9198, requerido em 16/06/2015, do processo nº 2007.40.00.003825-7/PI, em trâmite pela 5ª Vara Federal do Piauí, no qual a União foi condenada a complementar ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - Fundef, substituído pelo Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, o valor apurado na sentença condenatória, que, pelo presente Instrumento, o cede e o transfere ao **CESSIONÁRIO**, observado o seguinte valor de face:

<b>VALOR DA REQUISIÇÃO EM R\$</b>
<b>206.821.722,72</b>

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** - O valor da requisição do crédito cedido na data base de 31/07/2016, corresponde a **R\$ 228.863.161,75** (duzentos e vinte e oito milhões, oitocentos e sessenta e três mil, cento e sessenta e um reais e setenta centavos) considerando sua atualização monetária.

**CLÁUSULA SEXTA** - O crédito referido na Cláusula Primeira, ora cedido, é adquirido, neste ato, pelo **CESSIONÁRIO**, por **R\$ 210.667.000,00** (duzentos e dez milhões e seiscentos e sessenta e sete reais), que realizará o pagamento à vista, a ser depositado em conta corrente do **CEDENTE**, no **BANCO**, por meio da Agência 3791-5, conta corrente 9.924-4.

Considerando que o cessionário adquiriu os créditos do precatório pelo montante de 210.667.000,00 (valor transferido pelo Banco do Brasil S/A ao Município); que o valor do precatório atualizado em 31/07/2016 era da ordem de R\$ 228.863.161,75; e que o contrato foi firmado em 24/08/2016 (com prazo para depósito em até 20 dias a contar da data da assinatura contratual), verifica-se que **os juros perfazem o montante de R\$ 18.196.161,75** (valor encontrado após simples cálculo matemático de subtração).

**Não vislumbramos justificativa plausível para o pagamento de juros na ordem de R\$ 18.196.161,75, valor que representa em torno de 8,63% do valor do crédito adquirido (R\$ 210.667.000,00).**



Dessa forma, constatada a larga extensão do conceito de operação de crédito, envolvendo as operações assemelhadas que possuam as mesmas características essenciais, e a existência da cobrança de juros implícitos, **concluimos que a cessão de crédito pactuada pela Prefeitura com o Banco do Brasil S/A possui as características essenciais de uma operação de crédito.** Por meio do presente contrato de cessão, o Poder Público recebeu recursos de uma instituição financeira e em troca cedeu à mesma o seu direito a um precatório judicial, com certo deságio acertado entre as partes, mediante a cobrança de juros implícitos.

Em suma, a existência do risco de inadimplemento é inerente à cobrança de juros e ao deságio e ambos se encontram presentes no contrato então firmado entre as partes, tendo como consequência uma redução do patrimônio líquido do ente.

### **3.5. Sobre a Contratação Direta com o Banco do Brasil S/A**

Outro aspecto que chama atenção é sobre a contratação diretamente entabulada com o Banco do Brasil S/A.

Alega a defesa que a cessão de crédito foi autorizada pelo art. 1º da Lei Municipal nº 4.920/2016 junto a instituições financeiras públicas e que o Município teria encaminhado consulta às instituições financeiras oficiais que possuem filial instalada no Município (Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco do Brasil), porém tanto a Caixa Econômica Federal quanto o Banco do Nordeste não manifestaram interesse na contratação, declinando da proposta apresentada pela Prefeitura de Teresina. Desta feita, prosseguiu a contratação com o Banco do Brasil sob o fundamento de ser inexigível a Licitação, nos termos do art. 25, da Lei nº 8.666/93.

A contratação com fundamento em inexigibilidade de licitação requer a instrução de processo administrativo para tal fim, no qual estará documentada a inviabilidade de competição.

A defesa demonstrou que foi solicitado junto às demais instituições financeiras proposta para realização de contrato de cessão definitiva de crédito e tanto a Caixa Econômica Federal, quanto o Banco do Nordeste recusaram a proposta (fls. 51/60 da peça 18).

Ocorre que, em que pese o Município ter instruído o processo de inexigibilidade para justificar a contratação com o Banco do Brasil S/A, a cessão de crédito realizada pelo Município de Teresina nada mais é do que uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária



(como já foi explanado), o que, além de proibida no último ano do mandato do gestor, requer a observância de regramento específico para se materializar de forma legítima, nos termos do que dispõe a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, regramentos estes que não foram observados pela Municipalidade.

Nesse sentido, merece destaque o Parecer nº 2017MC0005 proferido pelo Douto Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Piauí, Márcio André Madeira Vasconcelos, exarado em Consulta formulada pela Prefeita Municipal de Miguel Alves ao TCE-PI (Processo TC/012365/2016), que trata, dentre outros aspectos, sobre o tema em questão na presente Representação, no qual definiu a transação correspondente à cessão de crédito de direito de precatório como uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária e listando os requisitos para a regular contratação, senão vejamos:

No entendimento ministerial, **a transação ora narrada se equipara à operação de crédito por antecipação de receita orçamentária**, corriqueira e doutrinariamente conhecida como ARO, a qual tem sua definição exaurida na sábia lição de Caldas Furtado:

*Denominada pela Lei 4.320/64 de débito de tesouraria (art. 92, IV), a operação de crédito por antecipação de receita (ARO) é dívida de curto prazo que deve ser paga até o final do exercício financeiro em que for contratada. A ARO compõe a dívida flutuante e destina-se a atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro (art. 38, LRF).*

*[...]*

*Destaque-se que tal operação não constitui item da receita orçamentária; afinal, como o próprio nome indica, trata-se tão somente de recebimento antecipado de um valor correspondente a um item de receita orçamentária – que será arrecadado no decorrer no exercício financeiro –, com o objetivo de honrar compromisso vincendo para o qual não há, naquele momento, a disponibilidade de caixa necessária, em consequência de desencontro entre a receita arrecadada e as obrigações exigíveis, provocado por uma programação financeira deficiente.<sup>2</sup>*

É de bom grado destacar, desde já, que a receita advinda de precatório judicial é contabilmente classificada como "Receita Orçamentária", nos termos do artigo 57 da Lei 4.320/64. Oportunamente, é mister **listar todos os requisitos para contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária**, tutelados pelo ordenamento jurídico pátrio:

- 1) Previsão expressa na Lei Orçamentária Anual, em créditos adicionais ou lei específica (artigo 165, § 8º da Constituição Federal e artigo 38, caput e 32, §1º, I da LRF);
- 2) Não pode exceder ao montante das despesas com capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (Art. 167, III da Constituição Federal);
- 3) O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação (art. 32, § 1º da LRF);
- 4) Observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal (art. 32, § 1º, III da LRF);
- 5) Autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo (art. 32, § 1º, IV da LRF);

<sup>2</sup> FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. 2. Ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte. Fórum, 2010.



- 6) Observância do limite de despesa com pessoal, da dívida consolidada e da dívida mobiliária (art. 32, § 1º, VI da LRF);
- 7) Realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício (Art. 38, I, LRF);
- 8) Deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano (Art. 38, II, LRF);
- 9) Não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir (Art. 38, III, LRF);
- 10) Estará proibida de contratar enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada ou no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal (Art. 38, IV, LRF);
- 11) **As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil (Art. 38, § 2º, LRF);**
- 12) O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora (Art. 38, §3º, LRF).
- 13) O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida dos Estados, Distrito Federal ou Municípios (Art. 10 da Resolução Senado Federal nº 43/2001);
- 14) A proposta firme não pode apresentar taxa de juros superior a uma vez e meia a TBF vigente no dia do seu encaminhamento (Art. 37, § 4º da Resolução Senado Federal nº 43/2001);

Dessa forma, este MPC entende que a operação questionada na presente consulta só pode ocorrer caso sejam cumpridos todos os 14 requisitos acima arrolados, sendo forçoso relembrar que o descumprimento dos mesmos ocasiona punições severas no âmbito institucional, previstas na LRF; no âmbito penal, vide art. 359-A do Código Penal; no âmbito da improbidade administrativa, vide art. 10, VI da Lei 8.429/92; e crime de responsabilidade, vide art. 1º, VII do Decreto Lei 201/67 e Lei 1.079/50.

**Destaca-se, aqui, o que dispõe o art. 38, §3º da LRF quando estabelece a necessidade de realização de processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil para a seleção de instituição financeira, o que significa dizer que o processo de inexigibilidade promovido pelo Município de Teresina não é capaz de validar a contratação em questão, ainda que a mesma não estivesse proibida (ARO no último ano do mandato do gestor).**

O referido parecer ministerial (Parecer nº 2017MC0005) é esclarecedor e bem fundamentado, razão porque concordamos *in totum* com as explicações proferidas e concluímos que **a cessão de crédito em análise é, em verdade, uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária e que a mesma foi realizada sem a observância dos mandamentos legais.**



### **3.6. Sobre a Homologação do Contrato firmado entre o Banco do Brasil e o Município de Teresina pela Justiça Federal e a manifestação da Justiça Estadual.**

Conquanto alegue a defesa que a homologação da cessão de crédito encontra-se acobertada pelo manto de uma decisão emanada da Justiça Federal, a realização de uma operação que não atende a legislação em vigor não pode restar convalidada por decisão judicial.

Cabe aqui discorrer um pouco sobre a decisão proferida pela MM. Juíza Federal, Dr<sup>a</sup> Marina Rocha Cavalcanti Barros Mendes (fls. 62/67 da peça 18), que possui alguns pontos interessantes. Ela discorre, em suma, sobre os seguintes aspectos: **a)** a possibilidade de cessão dos créditos de precatório a terceiros, nos termos do art. 100, §13, da CRFB/88, sem fazer qualquer restrição a quem poderia ser ou não o terceiro cessionário; **b)** a existência de autorização legal, por meio da emissão da Lei Municipal nº 4.920/2016, a qual além de autorizar a cessão em si, vincula a utilização dos recursos de forma exclusiva ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica; **c)** faz referência ao parecer emanado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional que sustenta não se tratar de uma operação de crédito; **d)** que resta atendido o art. 100, §14, da CRFB/88, pois o contrato prevê que o cessionário comunicará ao Tribunal de origem responsável pela expedição do precatório e à entidade pública devedora; **e)** reafirma a necessidade de se observar a vinculação dos recursos ao FUNDEF.

Interessante dispor que a MM. Juíza em sua decisão deixa bem claro que é o Tribunal de Contas do Estado do Piauí o Órgão de Controle responsável pela fiscalização dos recursos repassados, *in verbis*:

Por outro lado, os recursos repassados pela União aos outros entes por instrumentos diversos dos acima elencados, não constituem recursos originariamente federais, mas sim recursos próprios de cada ente federativo, **o que afasta a competência do TCU para fiscalizá-los, atraindo, assim, a competência dos Tribunais de Contas Estaduais** (grifo nosso).

Chama-se atenção aqui para o fato de que os pontos ressaltados pela MM. Juíza em sua decisão estão todos em consonância com o pensamento desta Divisão Técnica, salvo, com a devida vênia, a referência ao Parecer da PFN, senão vejamos.

A cessão poderia ser perfeitamente entabulada (cessão de crédito de precatório a terceiro) se não restasse configurada a realização de uma operação de crédito por antecipação de



receita orçamentária no último ano do mandato do gestor e se restassem observadas as regras e procedimentos próprios para a realização de uma operação de crédito.

A MM. Juíza em nenhum momento aprofundou a discussão sobre o fato da operação realizada pelo Município tratar-se ou não de uma operação de crédito. Ela apenas verificou que *"a pretensão do Município de Teresina está respaldada em pareceres da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (fls. 543/558 e 563/568), que reconhecem que a cessão não configura operação de crédito nem transferência voluntária para os fins da LRF e da Lei n. 9.504/97"* (fl. 66 da peça 18).

Assim, considerando que este TCE é o Órgão de Controle responsável por fiscalizar os recursos em questão; que esta Divisão Técnica já demonstrou que a cessão de crédito realizada é, na verdade, uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, refutando os argumentos apresentados, um a um, no Parecer da PFN, ao qual fez referência o Órgão Judiciário Federal (sem adentrar no mérito da discussão propriamente dita); e que a homologação judicial de contrato não supera vícios insanáveis (objeto ilícito), tal como a inobservância da lei; sustenta esse Órgão Técnico que a presente homologação não é capaz de afastar a irregularidade/ilegalidade praticada pelo Município de Teresina e nem pode servir como amuleto para revestir de legalidade ato demonstrado ser ilegal.

A decisão da Justiça Estadual, em não se manifestar sobre o mérito da questão, sustentando ser inviável desconstituir contrato de cessão de crédito homologado no Juízo Federal, tampouco valida a cessão operada entre o Município e o Banco do Brasil S/A e nem poderia ser diferente, pois não houve qualquer manifestação quanto ao mérito (não chegou sequer a ser aberta discussão aprofundada sobre o tema em debate).

Conclui-se, desta feita, nos termos do que dispõe o art. 166, II, do Código Civil, que o negócio jurídico celebrado entre as partes (cessão de crédito que, em verdade, representa uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato) é nulo, não sendo suscetível de confirmação nem se valida com o decorrer do tempo (art. 169):

Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando:  
(...)

II – for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

Art. 169. O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo.



### 3.7. Sobre a ilegalidade na aplicação dos recursos vinculados da educação

O argumento da defesa sobre este aspecto é no sentido de negar a imputação de que os valores estariam sendo despendidos de forma irregular, sem observar a vinculação (fl. 15 da peça 18):

Ora, Excelência, com o devido respeito, tal assertiva não possui qualquer fundamento. Seria mesmo surpreendente que o Município de Teresina, com todo o histórico de boa gestão dos recursos da Educação (sobretudo oriundos do FUNDEF/FUNDEB), fosse complicar-se exatamente na utilização dos recursos provenientes do precatório do FUNDEF, que sem dúvida se constituem nos recursos mais visados e fiscalizados de que se tem notícia no contexto municipal.

Posteriormente, alega a defesa que o Relatório do NUGEI (Núcleo de Gestão Estratégica da Informação desta Corte de Contas) concluiu pela utilização exclusiva no pagamento de despesas com a função EDUCAÇÃO.

Ocorre que, o relatório do NUGEI (peça 03 do Processo TC/016523/2017, em anexo) em nenhum momento concluiu que os valores foram efetivamente aplicados na educação (recursos vinculados do FUNDEF/FUNDEB).

O relatório, em verdade, informa a destinação dos recursos, especificando os valores destinados a cada conta e os beneficiários, por mês e ano, fazendo um levantamento total dos valores despendidos, sem fazer qualquer verificação de que foi observada a vinculação constitucional dos recursos, qual seja, a aplicação nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (FUNDEF/FUNDEB). A própria Prefeitura, ao inserir os dados relacionados às despesas que faz, informa em qual função foram lançados os valores despendidos e a referida informação é apenas extraída dos sistemas contábeis desta Corte de Contas.

Diferente quando existe a análise dos processos de despesas que deram origem aos valores despendidos. Esta análise que deve ser feita caso a caso é que demonstra se houve ou não a aplicação regular dos recursos vinculados.

Os indícios de irregularidade existem, pois, como explanado pelo Representante, os *“valores são transferidos da poupança do FUNDEF para a conta corrente e desta para contas sem identificação ou de contas de livre movimentação da Prefeitura”* (fl. 11 da peça 02).

Destacou, ainda, a Representante:



Somente para exemplificar em setembro de 2016, mês onde foi feito o depósito, foram realizadas operações de transferência no valor total de R\$ 72.833.674,42 (setenta e dois milhões oitocentos e trinta e três mil seiscentos e setenta e quatro reais e quarenta e dois centavos), todos sem identificação do beneficiário no referido extrato. No total foram constatadas retiradas na ordem de R\$ 164.975.477,37 (cento e sessenta e quatro milhões novecentos e setenta e cinco mil quatrocentos e setenta e sete reais e trinta e sete centavos), através de ordens de pagamento ou transferências *online*. Vale ressaltar que algumas operações foram identificadas e entre os beneficiários estão construtoras, empresas de propaganda, casas de material de construção, a polícia Militar do Piauí e até mesmo a Igreja Assembleia de Deus. Do valor total, restou um saldo de R\$ 54.498.314,03 (cinquenta e quatro milhões quatrocentos e noventa e oito mil trezentos e quatorze reais e três centavos) – fls. 02/03 da peça 02.

O relatório elaborado pelo NUGEI discrimina as transferências *online* e as emissões de ordem bancária, todas organizadas por dia e mês, identificando os beneficiários, porém não detalha sobre a regularidade da despesa realizada, especialmente no que tange à vinculação dos valores da educação (FUNDEF/FUNDEB).

Ao contrário do que foi alegado pela defesa quando pretendeu se valer do referido relatório, as observações do NUGEI apontaram irregularidades, senão vejamos (fl. 74 da peça 03 do Processo TC/016523/2017, em anexo):

A origem da receita arrecadada de R\$ 210.667.000,00 foi informada no Sistema SAGRES com o código 001, ou seja, como se fosse originária de recursos próprios gerados pelo município ou decorrente de transferência constitucional, e não no código 008 que é o usado para identificar recursos destinados à educação, como sabidamente é o caso em tela. **Tal fato implica despesas com a mesma fonte 001 e prejudica a apuração dos gastos municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo-se cuidar para que essas despesas, embora pertinentes à Função Educação, sejam desconsideradas para apuração do percentual constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino;** (grifo nosso).

A defesa tentou afastar a irregularidade sobre a classificação da receita (Fonte 001), alegando ter-se fundamentado em Decisão Judicial (colacionou trechos da decisão). No entanto, a própria decisão deixa claro que *"por força da vinculação constitucional e legal, esses recursos, uma vez ingressos no orçamento do Município, embora oriundos do precatório, deverão ser classificados como recursos do FUNDEF e somente poderão ser gastos em atividades ligadas aos objetivos desse fundo (hoje FUNDEB)"* e *"o montante deverá ser depositado na conta específica do FUNDEF, que deverá ser reativada para esse fim, e não na conta prevista no caput da cláusula sexta do contrato"* (fl. 66 da peça 18). Não pode o Representado alegar que foi levado a erro por decisão judicial quando o próprio Município sabe que o código 008 deve ser usado para identificar os recursos da educação.



Observou-se, também, no relatório do Núcleo Estratégico, sobre os gastos com a empresa ADV/6 LTDA ME e PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA, exercício 2016, nos valores, respectivamente, de R\$ 1.853.824,92 e R\$ 317.801,94, o qual concluiu que as despesas foram realizadas sem o devido amparo legal, sendo inaplicável o inciso II, do art. 57, da Lei nº 8.666/93, e sugerindo que seja observado o disposto no art. 17 da Lei nº 12.232/10 para se decidir por eventual devolução de recursos ao erário.

Esta Divisão chama atenção para esses dois contratos, pois os mesmos foram analisados na prestação de contas da SEMEC, exercício 2016, a qual concluiu (após análise de toda documentação pertinente e dos processos de despesa) não somente pela existência de irregularidades no próprio procedimento licitatório, como também **pelo desvio de finalidade na aplicação dos recursos vinculados da educação, devendo ser ressarcidos à conta específica do fundo.**

Os achados nesses dois contratos já demonstram que a aplicação dos recursos não vinha observando a vinculação legal.

O relatório aponta, ainda, um resumo dos achados, em forma de planilha, ao final do relatório (fl. 78/79), com enfoque sobre eventuais riscos para a administração pública, dentre eles sobrepreço em merenda escolar, fracionamento de obra, irregularidades na cobrança de honorários etc. Constatou empenhamento *a posteriori* ao Banco do Brasil (taxas e tarifas bancárias), descumprindo o art. 60, da Lei nº 4.320/64.

Importante destacar que embora o relatório do NUGEI esteja sendo levado em consideração para constatação de eventuais irregularidades, não há como esgotar o tema com a simples análise do mesmo, pois, como anteriormente exposto, a maior parte das constatações do relatório em comento são achados que apontam irregularidades, algumas delas necessitando um maior aprofundamento na análise dos processos de despesas, a fim de concluir pela existência ou não de desvio de finalidade na utilização dos recursos vinculados (como foi feito com a PLUG PROPAGANDA e a ADV/6 quando da análise da prestação de contas da SEMEC, exercício 2016), e outras irregularidades que bastam por si só, como por exemplo, a atestação de empenho *a posteriori* ao Banco do Brasil.



Verificou-se que houve a devolução dos valores devidos a título de correção monetária, relacionados a despesas irregulares despendidas no dia 09 de março de 2017 e 04 de abril de 2017, consoante extrato bancário acostado aos autos (fl. 84 da peça 18).

Com relação às transferências de contrapartida, entende-se que as planilhas apresentadas pela defesa não legitimam as despesas. Mais uma vez insistimos no fato de que somente uma análise pormenorizada dos processos de despesas correlatos será capaz de afastar a irregularidade apontada.

No mesmo sentido, não cabe aqui debater sobre a utilização dos recursos com a empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA – EPP e o SETUT. A análise técnica conclusiva somente pode ser feita após a análise de toda documentação relacionada às referidas despesas.

### 3.8. Sobre a tipicidade penal

Chama-se atenção para o fato de que os fatos em discussão estão caracterizados como crime contra as finanças públicas, nos termos do que dispõe o **art. 359-A, parágrafo único, inciso I, do Código Penal**; ato de improbidade administrativa, segundo **art. 10, IV, da Lei 8.429/92**; e crime de responsabilidade, fundado no **art. 1º, VIII, do Decreto Lei 201/67**, *in verbis*:

**Art. 359-A.** Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa: ([Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000](#))

Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

Parágrafo único. **Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:**

I – **com inobservância** de limite, **condição** ou montante **estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal**;

II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

**Art. 10.** Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

**VI** - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

**Art. 1º** São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

(...)

**VIII** - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;



### **3.9. Sobre a necessidade de manutenção do bloqueio**

Considerando que presente o *fumus boni iuris*, na medida em que ilegal a contratação de operação de crédito no último ano do mandato do gestor público (vedação imposta por lei), sem observância dos requisitos legais, e o *periculum in mora*, em razão de constatação de irregularidades na aplicação dos recursos vinculados do fundo, entende esta Divisão Técnica pela manutenção do bloqueio até que seja efetuado um plano de aplicação dos recursos do fundo (os recursos que ainda não foram despendidos), observando-se a Instrução Normativa nº 27 deste TCE-PI, e até que sejam devolvidos ao fundo os recursos que foram utilizados com desvio de finalidade, atestados por Decisão desta Corte de Contas.

### **4. Conclusão**

Diante dos fatos aduzidos, esta IV DFAM sugere ao Conselheiro Relator do processo de Denúncia em tela:

- 1.** Que a presente Representação seja **julgada procedente**, pelas razões expostas;
- 2.** Que os autos sejam apensados à prestação de contas do Município de Teresina, exercício de 2016;
- 3.** Que seja oficiado ao Ministério Público Federal e Estadual para que tomem as providências que entenderem cabíveis, considerando que os fatos narrados encontram tipificação no art. 359-A, parágrafo único, I do Código Penal; art. 10, VI, da Lei 8.429/92 e art. 1º, VIII, do Decreto Lei 201/67.

É o que nos cumpre informar.

Teresina (PI), 18 de outubro de 2017.

*(assinado digitalmente)*

---

**Suely Ramos Ribeiro Gonçalves**  
Auditor de Controle Externo – IV DFAM

*(assinado digitalmente)*

---

**Irlane Castro Leite Mota Rocha**  
Auditor de Controle Externo – IV DFAM



Estado do Piauí  
Tribunal de Contas

**Processo**  
**TC/014827/2017**  
**Fls. 21**



Visto:

Visto:

*(assinado digitalmente)*

*(assinado digitalmente)*

---

**Paulo Sérgio Castelo Branco Carvalho Neves**

Auditor de Controle Externo  
Chefe da IV DFAM

---

**Vilmar Barros Miranda**

Auditor de Controle Externo  
Diretor da DFAM

