

OPERAÇÃO DE CRÉDITO CARACTERIZAÇÃO – PARCELAMENTO

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

ACÓRDÃO N° 1285/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Perguntas que ilustram situações hipotéticas capazes de caracterizar operação de crédito. Artigo 29 da LRF. Não configuração de operação de crédito.

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 posicionou:

1. 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.

2. Se este recurso, não tiver origem orçamentária de financiamento ou endividamento público, não caracteriza.
3. 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.
4. 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 juízo atingido pelo 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.

Após julgamento do feito por meio do v. Acórdão n.º 2946/21-STP (peça n.º 24), o Ministério Público de Contas ofertou Embargos de Declaração (peça n.º 27), a partir dos quais foi acolhida preliminar de nulidade do *decisum* em comento e, por consequência, reaberta a fase instrutória.

Com isso, a unidade técnica repisou a manifestação contida na Informação n.º 611/20 (vide Instrução n.º 3551/22, peça n.º 39).

Por fim, o *Parquet*, em seu Parecer n.º 292/22-PGC (peça n.º 40), manifestou-se no sentido de que o contrato de compra e venda à vista ou a prazo, por si só, não se equipara a nenhuma das espécies de operação de crédito definidas no § 1º do art. 29 da LRF, bem como não se enquadra como “outras operações assemelhadas”, pois inexistente o elemento subjetivo necessário para caracterização da operação de crédito, qual seja, vontade de contratual de obtenção de crédito de terceiro.

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.

Preliminarmente, destaco a mudança de entendimento deste Relator a partir do bem embasado e aprofundado posicionamento oferecido pelo *Parquet* de Contas em sede de Embargos de Declaração.

Assim, após detido exame do feito, corroboro integralmente as conclusões vertidas pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, o que motiva a apresentação de resposta à presente consulta nos termos doravante discorridos.

Para tanto, destaco que todas as perguntas formuladas seguem exatamente a mesma linha de raciocínio, de modo que a resposta abaixo tem aplicabilidade indistinta aos itens 1, 2, 3 e 4:

Não, o simples parcelamento não configura automática e obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito.

As operações de crédito, para serem assim compreendidas, podem derivar do que preconiza expressamente o artigo 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da leitura do qual se extrai que operação de crédito se traduz em um 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.

Mais adiante, o §1º abre tal rol e traz como hipóteses de equiparação à figura da 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.

Assim, como bem pontuou o Ministério Público de Contas, isto não significa dizer que o artigo 29, III, da LRF autorize considerar como operação de crédito qualquer operação que envolva a antecipação de recursos no tempo, pois o preciso significado da expressão “outras operações assemelhadas” é o de que as operações de crédito podem aparecer sob outra roupagem jurídica, mas os elementos constituidores de uma operação como tal, necessariamente, deverão estar presentes para que se possam aplicar os limites, vedações e condições previstos na LRF.

Para tanto devem estar presentes os seguintes aspectos, enumerados no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional¹:

- 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.

¹ Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. – 13ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2022.

Diante do exposto, VOTO por conhecer a consulta, para, no mérito, esboçar resposta no sentido de que:

Não, o simples parcelamento não configura automática e obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito.

As operações de crédito, para serem assim compreendidas, podem derivar do que preconiza expressamente o artigo 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da leitura do qual se extrai que operação de crédito se traduz em um 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.

Mais adiante, o §1º abre tal rol e traz como hipóteses de equiparação à figura da 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.

Assim, como bem pontuou o Ministério Público de Contas, isto não significa dizer que o artigo 29, III, da LRF autorize considerar como operação de crédito qualquer operação que envolva a antecipação de recursos no tempo, pois o preciso significado da expressão “outras operações assemelhadas” é o de que as operações de crédito podem aparecer sob outra roupagem jurídica, mas os elementos constituidores de uma operação como tal, necessariamente, deverão estar presentes para que se possam aplicar os limites, vedações e condições previstos na LRF.

Para tanto devem estar presentes os seguintes aspectos, enumerados no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

- 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.

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 presente consulta, para, no mérito, responder no sentido de que:

I - Não, o simples parcelamento não configura automática e obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito;

As operações de crédito, para serem assim compreendidas, podem derivar do que preconiza expressamente o artigo 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da leitura do qual se extrai que operação de crédito se traduz em um 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;

Mais adiante, o §1º abre tal rol e traz como hipóteses de equiparação à figura da 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;

Assim, como bem pontuou o Ministério Público de Contas, isto não significa dizer que o artigo 29, III, da LRF autorize considerar como operação de crédito qualquer operação que envolva a antecipação de recursos no tempo, pois o preciso significado da expressão “outras operações assemelhadas” é o de que as operações de crédito podem aparecer sob outra roupagem jurídica, mas os elementos constituidores de uma operação como tal, necessariamente, deverão estar presentes para que se possam aplicar os limites, vedações e condições previstos na LRF;

Para tanto devem estar presentes os seguintes aspectos, enumerados no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

a) 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;

b) 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

c) 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;

II - após o trânsito em julgado da decisão, remeter os 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 IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

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

Plenário Virtual, 25 de maio de 2023 – Sessão Virtual nº 9.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator
FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente