

PROTOCOLO Nº: 382383/20
ORIGEM: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
INTERESSADO: ADELINO INACIO GONCALVES NETO, FELIPE SANTOS MARTINS
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 18/21

Consulta. Município de Maringá. Aquisição de bens móveis e imóveis por pagamento parcelado. O mero parcelamento, sem envolver garantia pelo município ou sem financiamento do fornecedor do bem perante instituições financeiras, não caracteriza operação de crédito, tal como definida na LRF. Exame e interpretação das disposições legais. Resposta à consulta, nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Procurador Geral do Município de Maringá (peça 3), em que formula 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?

Instrui a petição inicial o parecer jurídico (peça nº 6) ofertado pela Procuradoria Municipal, que aduz, em síntese, que o contrato de compra e venda de bens móveis e imóveis com o pagamento do preço em parcelas não se equipara nas espécies de operações de crédito definidas no inc. III do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme pareceres PGFN-CAF nº 1420/2010, 1471/2010, 1537/2014 e 2313/2012.

Recebida a consulta (Despacho nº 732/20, peça nº 12), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 70/20 (peça 14), em que colacionou os julgados da Corte que tangenciam a matéria consultada.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização emitiu o Despacho nº 894/20 (peça 18) em que informou não vislumbrar “impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão do presente expediente”.

A Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se por meio da Informação nº 611/20 (peça 19), em que, após robusta fundamentação, ofereceu as seguintes sugestões de resposta:

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) 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.

É o breve relatório.

A consulta comporta os requisitos de conhecimento regimentais (art. 311), quais sejam, legitimidade do consulente, apresentação objetiva de quesitos, dúvida sobre dispositivos normativos fiscalizados pelo Tribunal de Contas, elaboração em tese e prévia submissão ao órgão de assessoria jurídica local, motivo pelo qual há de ser conhecida.

A unidade técnica apreciou as questões de maneira correta, motivo pelo qual seus fundamentos são ratificados por este Ministério Público especializado, com algumas considerações.

Com efeito, ao invés de condicionar a validade dos empréstimos públicos à observância de certa formalidade específica, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF previu um conceito amplo de “operação de crédito”, com um rol exemplificativo de instrumentos formais por meio dos quais é possível constituir os empréstimos, impedindo que o gestor se furte à observância do regime jurídico aplicável à dívida pública.

Em linhas gerais, a operação de crédito é definida como o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, a abertura de crédito, a emissão e o aceite de título, a aquisição financiada de bens, o recebimento antecipado de valores oriundos da venda a termo, o arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas (art. 29, III), sendo a assunção, o reconhecimento e a confissão de dívida equiparados às operações de crédito (art. 29, § 1º).

Nesse passo, foram proibidas as operações de créditos que são realizadas por meio da captação de recursos a título de antecipação de tributo, da assunção direta de compromisso com fornecedor, da assunção de obrigação sem previsão orçamentária, de outras hipóteses. Ou seja, o art. 37 da LRF equipara as operações de crédito a determinadas operações, vedando, contudo, operações que se assemelham às de crédito, mas que são formas disfarçadas de empréstimos que

acarretam o endividamento público, com o intuito de impedir que haja fontes alternativas de financiamento não prevista legalmente.

Destarte, a LRF parece ter abandonado o rigor do formalismo jurídico na qualificação das operações jurídicas sem prejudicar a centralidade exercida pela autonomia da vontade, considerando que a maioria das hipóteses exemplificativas denota, direta ou indiretamente, a assunção volitiva dos compromissos financeiros¹.

Impende observar, por oportuno, que o legislador ordinário estabeleceu conceito elástico de operação de crédito, que inclui qualquer compromisso financeiro capaz de gerar uma obrigação posterior de pagamento, geralmente protraída no tempo, ao passo que a expressão “outras operações assemelhadas”, remete a uma estrutura conceitual exemplificativa, já que outras operações, ainda que não expressamente ali tipificadas, mas que impliquem financiamento ao setor público, também podem ser consideradas como tal.

De acordo com o doutrinador Regis Fernandes de Oliveira²:

Operação de crédito é uma figura contratual que pressupõe agente capaz, objeto lícito e forma prescrita ou não defesa em lei, nos exatos termos do art. 104 do Código Civil. Guarda a peculiaridade, no caso de contratos públicos, pelo fato de que um dos contratantes é ente federativo. Trata-se de compromisso em razão de um empréstimo, gerando crédito e débito. Como salienta Geraldo Ataliba, “tanto é operação de crédito o levantamento direto de um empréstimo em dinheiro quanto a aquisição de bens e serviços para pagamento a médio ou longo prazo. No mesmo sentido a opinião de Aliomar Baleeiro.

A Lei Complementar 101/2000 estabelece no inciso III do art. 29, casos de equiparação com operação de crédito. Em verdade, não há equiparação. São casos de operação efetiva. Caso o governo aceite qualquer título, assumiu satisfação do débito. Caso adquira bens por meio de financiamento, realiza operação de crédito. E diga-se o mesmo se recebe antecipadamente valores da venda de bens ou serviços a termo. Se efetua arrendamento mercantil ou operação assemelhada, tudo caracteriza operação de crédito na definição normativa.

Em síntese, pode-se inferir que operação de crédito é a designação dada à tomada de empréstimo ou de financiamento por entidade da administração pública, com o objetivo de captar recursos (capital, bens ou serviços) para a realização de projetos e/ou empreendimentos, para pagamento a médio ou longo prazo, cuja característica comum é o endividamento do ente público, podendo alcançar a assunção de qualquer compromisso financeiro por parte do ente público para pagamento com uma abrangência intertemporal, independentemente da forma pactuada para se proceder às respectivas amortizações, tampouco da fonte de recursos utilizada.

¹ BALDO, Antônio Rafael. O déficit semântico da Dívida Pública Brasileira. Dívida pública / Ailton Cassettari Junior [et al]. -- São Paulo : Blucher, 2018. 664 p. (Série Direito Financeiro / coordenada por José Mauricio Conti)

² OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 701.

Ademais, na essência das operações de crédito está presente a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiros, com o propósito de realizar atos jurídicos diversos. Nesse contexto podem ser identificados as seguintes características básicas que são comuns a qualquer operação de crédito³ :

- (i) envolvem o reconhecimento, por parte do ente, de um passivo real ou potencial que equivale a um aumento do endividamento pública com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento da unidade federativa;
- (ii) pressupõe 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 da unidade federativa que equivale a um aumento do valor original da Dívida;
- (iii) o 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 ser quitada em momento futuro

Nesse passo, tratando o cerne da consulta acerca da possibilidade de aquisição de bens (móveis e imóveis) por meio de parcelamento pelo Município e possível subsunção das situações questionadas ao conceito de operação de crédito, em razão do que se contextualizou até aqui, conduz à conclusão de que o mero pagamento fracionado ou parcelado, sem que haja financiamento junto a instituição financeira, *a priori*, não constitui operação de crédito, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por conseguinte, inexistindo o elemento central, relativo à vontade contratual de obtenção de crédito de terceiro, sem envolver garantia pelo município ou sem financiamento do fornecedor do bem perante instituições financeiras, não resta caracterizada a operação de crédito, independente da contraprestação do ente público correspondente ao compromisso financeiro formalizar-se de maneira partilhada, através de prestações sucessivas, vinculadas a critério do tempo.

Outrossim, mister se faz sintetizar que não é considerada operação de crédito o pagamento parcelado que atenda cumulativamente aos seguintes requisitos⁴:

- i) com dotação orçamentária suficiente para atender as despesas correspondentes a todas as parcelas;
- ii) que não seja extensiva ao comprometimento dos créditos orçamentários de exercícios futuros;
- iii) que a manutenção do montante da obrigação a pagar seja sem a cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságios e quaisquer outros encargos financeiros, como condição para que o parcelamento seja realizado.

³ EUVALDO MARQUES. FINANÇAS PÚBLICAS - Administração Financeira e Orçamentária (p. 208). Editora Saraiva.

⁴ *Idem*.

Colaciona-se, nesse sentido, excerto do Pareceres PGFN-CAF nº 1420/2010 e 1471/2010 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, juntado aos autos pelo consultante⁵, que bem elucidam a questão. Vejamos:

“Desta feita, conforme exarado no mencionado Parecer, o contrato de compra a prazo de bens móveis ou imóveis, com pagamento do preço em parcelas, não constitui, por si só, operação de crédito, conforme definição prevista no inc III do art. 29 da LRF, segundo qual:

(...)

Em primeiro lugar, verifica-se que o contrato em análise não se enquadra nos tipos de contratos previstos no inciso III do art. 29 da LRF. Em segundo lugar, também não se enquadra como “outras operações assemelhadas”, pois inexistente o elemento subjetivo necessário para caracterização da operação de crédito, qual seja, vontade contratual de obtenção de crédito de terceiro. Com efeito, o negócio jurídico em questão não guarda semelhança com as operações tipificadas no inciso III do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

Da análise dos diversos contratos mencionados no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, podemos identificar como elemento essencial para a caracterização da operação de crédito a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiro, com objeto de realizar atos jurídicos diversos (aquisição de bens, pagamento de serviços, refinanciamento de dívidas etc.)

Some-se a isso que “Art. 481. Pelo contrato de compra e venda, um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro”.

Nesses termos, o contrato de compra e venda tem como elementos essenciais: a coisa, o preço e o consentimento. A sua vez, sabe-se que este contrato, como todo negócio jurídico, pode ser de: execução instantânea (consuma-se em um só ato e imediatamente após a celebração – compra e venda à vista), execução diferida (consuma-se em um só ato, mas em momento futuro) ou de execução continuada ou de trato sucessivo (consuma-se por meio de atos reiterados). Com efeito, o simples fato de o contrato de compra e venda ser de execução continuada ou de trato sucessivo, como é o caso, não é o suficiente para considerá-lo como operação de crédito. No caso, o objeto do contrato é a transferência de domínio de coisa certa, mediante pagamento de preço em dinheiro, e não, a obtenção de determinado crédito.

Nesse sentido, restou manifestado no Parecer PGFN/CAF/Nº 1420/2010:

Acrescentem-se a esses pressupostos do crédito (4º) a restituição do bem, ou a sua previsão e (5º) a existência de prazo para que se realize a obrigação financeira assumida. Se o objeto do contrato for a transmissão da propriedade do bem, a função econômica do negócio será a circulação de riqueza e não a obtenção de crédito. E se não houver o transcurso de tempo entre a obtenção do bem e sua restituição, não haverá a confiança e, conseqüentemente, não existirá crédito.

Convém afastar, nesse ponto, o eventual argumento de que a confissão, o reconhecimento a assunção de dívida não teriam as características apontadas no inciso III do art. 29 da Lei Complementar 101, de 2000, e ainda assim seriam, exceto em algumas hipóteses, operação de crédito. Isso é certo, mas esses negócios jurídicos são tratados pelo legislador como operação de crédito por equiparação e não por definição. Eles não poderiam ser considerados assemelhados e, por essa razão, o legislador os equiparou pela regra do §1º do citado art. 29. Essa distinção legislativa está, pois, a confirmar o entendimento aqui exposto.

⁵ Peça nº 06.

Finalmente, necessário frisar que a Lei 4320, de 17 de março de 1964, em seu art. 11, §4, ao classificar as receitas de capital, faz distinção entre as receitas provenientes de operação de crédito e aquelas originárias de alienação de bens, e nas despesas trata de maneira específica a aquisição de bens imóveis, em seus arts. 12 e 13, sem equipará-la a operação de crédito“.

A partir dos elementos normativos e teóricos aqui expostos, evidencia-se o mero parcelamento, sem envolver garantia pelo município ou sem financiamento do fornecedor do bem perante instituições financeiras, não caracteriza operação de crédito.

Nada obstante, em que pese a resposta aos quesitos da consulta sejam no sentido da não caracterização da operação de crédito tal como definida no inciso III do art. 29 da LRF, importante se faz observar as cautelas mencionadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

Sobre o primeiro questionamento, de fato, a despeito de o mero parcelamento, sem envolver garantia pelo município ou sem financiamento do fornecedor do bem perante instituições financeiras, não caracterizar operação de crédito, ressalva-se, como bem ponderou a unidade técnica, que o pagamento parcelado não é recomendável em termos orçamentárias, pois compromete as finanças no sentido de que, em regra, há juros e serviços da dívida embutidos em face da aquisição.

Nessa vereda, conquanto exista dotação orçamentária suficiente para atender as despesas correspondentes a todas as parcelas, não sendo a operação extensiva ao comprometimento dos créditos orçamentários de exercícios futuros e, ainda, não estando o montante da obrigação sujeita à cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságios e quaisquer outros encargos financeiros, como condição para que o parcelamento seja realizado, não configuraria a operação de crédito nos termos da LC 101/2000.

Contudo, como acertadamente alertou a unidade instrutiva, o que demonstra 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. Ou seja, tal situação poderia ser utilizada como mecanismo de financiamento disfarçado, no sentido de que há prestação continuada de pagamento de bem, com juros embutidos por tomador privado, de modo que não é recomendável a sua utilização.

O segundo questionamento também foi respondido de maneira correta pelo órgão instrutivo. Com efeito, se a fonte de custeio para adquirir bens for verba própria do Município, e se esta não tiver origem orçamentária de financiamento ou endividamento público, não caracteriza operação de crédito, pela razão de que recursos próprios podem ter origem em aportes financeiros de consórcios públicos, fundos de pensão ou fundos previdenciários públicos do próprio ente ou coligado.

Todavia, caso a negociação envolva o reconhecimento, por parte do ente, de um passivo real ou potencial que equivale a um aumento do endividamento público, com riscos de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializam-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros e, ainda, mediante adimplemento das parcelas diferidas no tempo, poderia caracterizar operação de crédito nos termos do código fiscal.

Com relação ao terceiro quesito, sobre a possibilidade de adquirir bens com fonte de custeio de pagamento via terceiros, se o parcelamento não for vinculado à instituição ou agente financeiro vinculado inclusive ao fornecedor do bem, não se caracteriza em operação financeira. Ressalta-se, contudo, como bem pontuou a CGM, sobre a possibilidade de se interpretar o termo “operação de crédito” de forma a se caracterizar tentativa de escapar dos limites e vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o inciso I do § 1º do art. 31, e os arts. 35 a 37 da LRF.

Salienta-se, nesse ínterim, o intuito dos limites e vedações impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁶:

“Mesmo cuidado adotado pelo legislador complementar ao definir de maneira ampla o conceito de operações de crédito, está evidente na Seção IV da Lei de Responsabilidade Fiscal que trata das operações de crédito. Não é só o estabelecimento de um verdadeiro ritual para a contratação que está presente. Há vedações, impedimentos e consequências severas para o não-atendimento dos requisitos impostos pela LRF.

[...] O mesmo rigor existe para a contratação de operações de crédito. Assim, aquelas que não estão expressamente vedadas ou proibidas, devem atender ao rito e aos rigores do art. 32 da LRF. Haverá verificação por parte do Ministério da Fazenda no que diz respeito ao cumprimento dos limites e condições elacionados às operações de crédito, não só dos entes da federação, mas também das empresas por ele controladas, direta ou indiretamente. Este artigo estabelece diversos requisitos, dentre eles, existência de prévia e expressa autorização na lei do orçamento, ou em lei específica [...].

[...] Tem-se a exata medida da importância do rigor e das proibições e vedações impostas pela LRF aos excessos, quando se avalia o quão nocivas eram, para o Brasil, as operações mágicas inventadas pelos gestores públicos no passado. Fica evidente, agora, que as práticas excessivas não mais serão contornadas por operações inventivas e destrutivas ao patrimônio público. Neste ponto específico, o rigor da LRF é altamente louvável, pois fica claro aos cidadãos, aos governantes e aos agentes do mercado, que a irresponsabilidade e o endividamento excessivo não serão bancado por operações maquiadas. Não serão possíveis, a partir de agora, manobras para se obter a antecipação de recursos, e recursos não mais virão aos cofres públicos sem a devida cautela na aprovação e o correspondente controle”.

Por tais razões, caso o compromisso financeiro a ser assumido pelo município possuir características que permitam o seu enquadramento como uma operação de crédito no conceito do art. 29 da LRF - por parte da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deve ser precedida de autorização

⁶ CAVALCANTI, Márcio Novaes - In: Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001. p. 114-116.

prévia e expressa do Ministério da Fazenda, que verificará o cumprimento de todas as condições previstas na legislação fiscal vigente, inclusive da observância de condicionantes e restrições impostas pelo Senador Federal.

Por fim, com relação ao quarto quesito, o simples fato de o contrato de compra e venda ser de execução continuada ou de trato sucessivo não é o suficiente para caracterizá-lo como operação de crédito. No entanto, 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 bem exposto pela unidade instrutiva, *in verbis*:

“A compra de imóvel é hipótese de dispensa de licitação, nos termos do art. 24, inciso X da Lei 8.666/1993.

O parcelamento é possível, ressalvadas as vedações legais, não é recomendável por diversos fatores.

Possivelmente, o vendedor exija que na matrícula do registro de imóveis aponha-se o negócio jurídico que identifique a operação de parcelamento na qual a propriedade somente será transferida mediante o pagamento da integralidade das parcelas.

Isto pode gerar inconvenientes ao município pois no falecimento do vendedor o município ficaria dependente do inventário e alegações diversas de herdeiros, podendo constituir-se processo judicial de longo prazo e com riscos ao ente público.

Outro aspecto é a regularidade fiscal e eventuais execuções do vendedor que possam recair nas parcelas remanescentes e até na nulidade da compra e venda, como assinala o Manual de Aquisições do Tribunal de Contas da União adiante referenciado.

Ainda, a eventual oscilação do mercado imobiliário que também pode ocasionar questionamentos judiciais em face do município.

Estas questões devem figurar na aquisição de forma a acautelar o município de passivos judiciais, especialmente, interrupções de pagamentos por parte do ente público por fatores diversos, que também pode rolar a aquisição definitiva para a área de desfechos em ações judiciais de longo prazo.

O imóvel deve, essencialmente, ser destinado a atender finalidades de interesse público, localização e demonstrar-se compatível com o preço de mercado por meio de laudo de avaliação, nas exatas orientações do Tribunal de Contas da União:

(...)

Por tais razões o parcelamento na compra de imóvel não é recomendável pelos riscos envolvidos e demanda cautelas e providências administrativas permanentes para a perfectibilidade da aquisição.

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”.

Ademais, em se tratando de um gasto público, deve a aquisição respeitar os ditames estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição Federal e ser incluída na Lei Orçamentária Anual, bem como observar o limite das despesas definido pela Carta Magna. Nesta acepção, cita-se o Acórdão em consulta n.º 206/17 –Tribunal Pleno, desta Corte de Contas:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Consulta. Aquisição de imóvel para sede própria do Poder Legislativo. Possibilidade de realização do procedimento licitatório, na modalidade de concorrência, pela Câmara Municipal. Possibilidade de dispensa de licitação nos termos do art. 24, X da lei n.º 8.666/93. Previsão da despesa no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Observância dos limites totais fixados pela Constituição da República em seu art. 29-A. Previsão da dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual. Edição de lei específica autorizando a aquisição. Registro do bem em nome do Município. Celebração do contrato conforme ditames da lei civil, por escritura pública, registro notarial, e nos termos regulamentados pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Entendimento do Tribunal de Contas no sentido de que o contrato de compra e venda, mediante escritura pública, deve ser celebrado pelo Poder Executivo, sendo necessário o ingresso no Poder Judiciário para suprir eventual negativa.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, **pelo oferecimento de resposta nos termos propostos pela CGM.**

Curitiba, 30 de janeiro de 2021.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas