



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

Processo n.º: 201604512-00

Assunto: Consulta

Órgão: Prefeitura Municipal de Paragominas

Interessado: Paulo Pombo Tocantins

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2016

Tribunal de Contas dos Municípios
Ato publicado no D.O.E nº 33.168,
de 13.07.2016, pg. 88

[Assinatura]
Responsável

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO MUNICIPAL, ORIUNDO DE DIFERENÇAS APURADAS JUDICIALMENTE, VINCULADAS AO REPASSE DO FUNDEF. NATUREZA INDENIZATÓRIA NÃO VINCULADA. QUITAÇÃO PELA UNIÃO ATRAVÉS DE FONTE DE RECURSO NÃO VINCULADO AO FUNDEF/FUNDEB. OBSERVÂNCIA DAS VINCULAÇÕES IMPOSITIVAS CONSTITUCIONAIS, PARA APLICAÇÃO EM SAÚDE (15%) E EDUCAÇÃO (25%). IMPOSSIBILIDADE DE REPERCUSSÃO NO CÁLCULO DO DUODÉCIMO, EM OBSERVÂNCIA AO ART. 29-A, DA CF/88. DISTINÇÃO ENTRE OPERAÇÃO (ANTECIAPÇÃO) DE CRÉDITO E CESSÃO DE CRÉDITO (DIREITO). EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGAL PARA EFETIVAÇÃO DA CESSÃO DE CRÉDITO (DIREITO), VINCULADO À PRECATÓRIO. INTELIGÊNCIA DOS §§ 13 E 14, DO ARTIGO 100, DA CF/88 C/C ARTIGOS 286 A 298, DO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada por autoridade competente, e respondida nos termos do disposto no **art. 1º, inciso XVI, da LC n.º 084/2012 c/c §2º, do art. 300, do RITICM-PA,**

[Assinatura]
[Assinatura]



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

acordam os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira-Relatora MARA LÚCIA, a qual aderiu às proposições de emendas, realizadas pelo Conselheiro CEZAR COLARES, às **fls. 15-34**, que passam a integrar esta decisão.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em
28 de junho de 2016.


Conselheiro **Cezar Colares**

Presidente


Conselheira **Mara Lúcia**

Relatora

Presentes: Conselheiros Aloísio Chaves, Daniel Lavareda; Mara Lúcia; Cezar Colares; Antônio José Guimarães; Sérgio Leão e Procuradora Maria Regina Cunha.



PREJULGADO DE TESE Nº 008, 28 de junho de 2016.

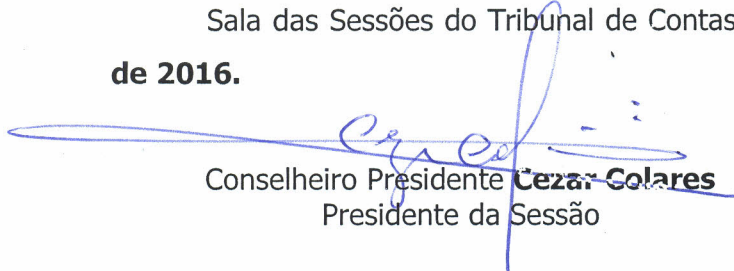
RESOLUÇÃO Nº 12.566

Processo nº 201604512-00

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO MUNICIPAL, ORIUNDO DE DIFERENÇAS APURADAS JUDICIALMENTE, VINCULADAS AO REPASSE DO FUNDEF. NATUREZA INDENIZATÓRIA NÃO VINCULADA. QUITAÇÃO PELA UNIÃO ATRAVÉS DE FONTE DE RECURSO NÃO VINCULADO AO FUNDEF/FUNDEB. OBSERVÂNCIA DAS VINCULAÇÕES IMPOSITIVAS CONSTITUCIONAIS, PARA APLICAÇÃO EM SAÚDE (15%) E EDUCAÇÃO (25%). IMPOSSIBILIDADE DE REPERCUSSÃO NO CÁLCULO DO DUODÉCIMO, EM OBSERVÂNCIA AO ART 29-A, DA CF/88. DISTINÇÃO ENTRE OPERAÇÃO (ANTECIPAÇÃO) DE CRÉDITO E CESSÃO DE CRÉDITO (DIREITO). EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGAL PARA EFETIVAÇÃO DA CESSÃO DE CRÉDITO (DIREITO), VINCULADO À PRECATÓRIO. INTELIGÊNCIA DOS §§ 13 E 14, DO ARTIGO 100, DA CF/88 C/C ARTIGOS 286 A 298, DO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA** formulada em tese, e respondida nos termos do **Art. 1º, inciso XVI, da LC nº 84/2012 c/c §2º, do art. 300, do RITCM-PA**, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, **à unanimidade**, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão, Relatório, Voto e Resolução da Conselheira Relatora, às **fls. 15-36** dos autos, que passam a integrar esta decisão. Por força do previsto no Art. 302, do RI/TCM/PA a presente decisão constitui-se PREJULGADO DE TESE.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, **28 de junho de 2016.**


Conselheiro Presidente **Cezar Colares**
Presidente da Sessão


Conselheira Ouvidora **Mara Lúcia**
Relatora

Presentes: Conselheiros, Aloísio Chaves, Daniel Lavareda, Mara Lúcia, Cezar Colares, Antônio José Guimarães e Sérgio Leão; e Procuradora do Ministério Público de Contas dos Municípios do Estado do Pará, Maria Regina Cunha.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

Processo n.º: 201604512-00

Assunto: Consulta

Órgão: Prefeitura Municipal de Paragominas

Interessado: Paulo Pombo Tocantins

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2016

RELATÓRIO

PAULO POMBO TOCANTINS, Prefeito Municipal de Paragominas, encaminhou **CONSULTA** (fls. 01/03), com amparo no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 084/2012**, onde, preliminarmente, reporta situação fática vivenciada em concreto, junto à Municipalidade, a qual, contudo de possível repercussão em outros municípios paraenses, vinculada às ações judiciais de reparação de danos, promovidas em desfavor da União Federal, objetivando a restituição de valores vinculados ao extinto **FUNDEF**, após o que, formula questionamentos, especificamente quanto à utilização destes créditos, no que apresento os seguintes detalhamentos, para melhor compreensão da matéria em debate, tal como segue:

01. Informa o Consulente que a municipalidade ajuizou ação, em desfavor da União Federal, com o escopo de obter ressarcimento por diferenças oriundas do repasse do extinto **FUNDEF**, para as quais, a Prefeitura de Paragominas, teve que dispendar recursos de outras áreas de aplicação, com o objetivo de garantir o cumprimento e atendimento das despesas com a valorização do magistério e aplicação em educação.
02. Esclarece que o referido processo judicial tramitou por quase 10 (dez) anos, após o que obtiveram decisão, com trânsito em julgado, em favor do município, com pagamento de precatório inscrito, cuja data de adimplemento está consignada até **31.12.16**.
03. Destaca que, diante da vertente crise de receitas que atinge o Município, prejudicando sua execução orçamentária, vislumbra, em tais recursos, a

eg
Paulo Pombo



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

oportunidade de fazer frente às demandas já existentes, em razão do montante fixado em precatório.

04. Objetivando o mais célere ingresso da receita, nos cofres públicos municipais, suscita a possibilidade de efetuar operação de crédito, na modalidade "**cessão de crédito**", junto às instituições do sistema financeiro nacional, de forma onerosa.

05. Reporta, ainda, a existência de parecer jurídico-contábil, elaborado pelo Dr. Hipólito Gadelha Remígio¹, lastreando tal procedimento, no que, por dever de lealdade, respeito e transparência, junto ao TCM-PA, submete à matéria, para manifestação desta Corte de Contas, objetivando os seguintes esclarecimentos:

a) Se a posição do Tribunal de Contas dos Municípios com relação a possibilidade de cessão de crédito, principalmente se considerarmos que este é o último ano de mandato do atual gestor converge com o entendimento exposto no parecer anexo.

b) Neste sentido, poderá a Prefeitura promover o ato de cessão de crédito constante do precatório?

c) No caso da resposta positiva, qual a data limite para a efetivação da cessão?

06. Em defesa da tese aventada, suscita dispositivos do Código Civil (art. 286) e da Constituição Federal (art. 100, §§ 13 e 14), onde, em tese, restaria consignada a inexistência de vedação a tal operação de crédito.

07. Superado o primeiro ponto da consulta, acresce ainda, formulando questionamento quanto à aplicação dos recursos obtidos por meio do processo judicial, isto porque, aduz que os créditos em questão, são de natureza

¹ Bacharel em Direito e Contabilidade, Mestre em Contabilidade Pública e Consultor de Orçamentos e Fiscalização do Senado Federal.

Re
proprietário



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

indenizatória não vinculada, o que permitiria sua aplicação ampla, em ações do município.

08. Neste sentido, esclarece que, por ocasião do não repasse dos recursos pelo FUNDEF, o Município de Paragominas, utilizando-se de recursos próprios, garantiu a correta e integral aplicação nas ações de educação ao longo da existência/exigência do FUNDEF, com a obrigatoriedade de aplicação no percentual mínimo de 60% (sessenta por cento), na valorização e capacitação (objeto da capacitação permitido até 2003) do magistério, sob encargo da municipalidade, os quais transferidos de outras áreas de atuação do Executivo.

Diante do exposto, considerando que o caso em questão, apesar de pautado em fato concreto, qual seja, a específica situação consignada naquela municipalidade, após a obtenção de sentença transitada em julgado, entendo que a mesma possui relevância temática, dada a sua indiscutível repercussão, junto aos demais jurisdicionados desta Corte de Contas, razão pela qual realizarei seu recebimento e apreciação, sob a forma de tese, a teor do permissivo contido no **§2º, do art. 300, do RITCM-PA**.

Destaco, ainda, que os presentes autos foram recebidos à minha Relatoria, em **13.04.16**, onde considerando o atendimento das formalidades regimentais para seu processamento, procedi com a elaboração de voto, o qual, conforme entendimento administrativo, recebeu prévia distribuição aos Gabinetes dos Ilustres Conselheiros, em **30.05.16**, com o escopo de conhecimento antecipado e aprofundamento sobre o tema submetido.

É o relatório.

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar da regularidade da presente **Consulta**, a qual se confirma, dado o atendimento das formalidades insculpidas no **artigo 1º, inciso**

Ag
para 30.05.16



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

XVI, da LC n.º 084/2012² c/c §2º, do art. 300, do RITCM-PA, visto que formulada com base em caso concreto, contudo, passível de análise e resposta, sob a forma de tese, conforme previsão regimental, para além de ser encaminhada por autoridade competente e suscitada em dúvida na aplicação de dispositivos legais, de competência fiscalizatória deste **TCM-PA**.

NO MÉRITO, cabe-me traçar algumas considerações iniciais, objetivando trazer maior detalhamento quanto a situação fática, vivenciada por diversos municípios brasileiros, os quais buscaram socorro, junto ao Poder Judiciário Federal, no sentido de assegurar o ressarcimento, em desfavor da União, pelos danos causados em função de repasses à menor, pelo extinto FUNDEF, durante a década de 2000.

Com tal escopo histórico, determinei, por meio de minha Assessoria de Gabinete, a pesquisa e consulta, junto aos autos do processo movido pela Prefeitura Municipal de Paragominas, em desfavor da União Federal, localizado junto ao site eletrônico do E. STJ, nos autos do Agravo de Recurso Especial n.º 147.111-PA, vinculado ao Processo n.º 2007.39.04.000066-8, ajuizado em 12.02.07, conforme cópias anexadas aos autos.

Nos indicados autos, foram debatidos os danos gerados pela União Federal, dada a omissão na correta fixação da média nacional, para cálculo do nomeado "**valor mínimo por aluno ano do FUNDEF - VMAA**", o que, ao longo dos últimos cinco anos, anteriores a propositura da ação, impôs a municipalidade a compensação de tais custos, com o objetivo de garantir o efetivo atendimento dos alunos, vinculados à rede pública municipal de ensino.

Com base em todo o conjunto probatório colecionado aos autos, demonstrou a municipalidade que o equivocado cálculo do "**VMAA**", provocou reflexos diretos nos valores devidos pela União, a título de complementação, no que se impôs, após longa tramitação processual, bem como assentado em decisão precedente da lavra do Ministro TEORI ZAVASCKI (REsp 1.101.015/BA), entendeu o **E. STJ**, nos autos acima referidos (**Agravo de**

² XVI - Responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno

Pg
Manoel



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

Recurso Especial), assentar decisão em favor do Município de Paragominas, ora consulente.

Tal digressão fática é necessária, quando tenho por foco a compreensão da natureza da receita advinda com a referida condenação judicial, bem como para estabelecer, tal como já indiquei, a relevância temática da questão proposta, visto que os prejuízos gerados pela atuação da União Federal, no cálculo do extinto FUNDEF, atingiram diversos municípios brasileiros, dentre os quais, não diferentemente, municípios paraenses, sob a jurisdição deste TCM-PA.

Reveste-se, portanto, que através da judicialização da matéria, diversos municípios conseguiram a justa retificação dos valores devidos, consignando-se sua percepção, sob a forma de indenização, quando houve a necessidade inequívoca de complementação/aporte de recursos, pela municipalidade, durante os exercícios onde o cálculo do VMAA, não obedeceu a média nacional.

Resta-me, portanto, em atenção à consulta formulada, sedimentar entendimento, no sentido de que, **tais créditos possuem natureza indenizatória não vinculada**, ou seja, ressarcimento ao erário, o qual teve que dispender recursos de outras áreas de atuação, sob encargo da municipalidade, com vistas à garantir a correta e integral aplicação na área da educação e, em especial, de valorização do magistério, durante o período consignado, o que permitiria, neste momento, sua aplicação ampla, em ações do município.

Vejo, ainda, como de relevante levantamento técnico, para fortalecimento do entendimento indenizatório de tal parcela e sua desvinculação de aplicação, a comprovação de que a municipalidade, durante os exercícios apurados, para fins de ressarcimento, tenha efetivamente cumprido com os limites de despesas com a educação, o que deverá ser apurado, dentro de cada caso concreto, que eventualmente venha a ser submetido ao TCM-PA.

Buscando, como indispensável, a possível apreciação do tema, por outras Cortes de Contas, para além de eventual posicionamento judicial, sobre a matéria, remeto aos termos do Processo de Consulta TC nº 08610/15, oriundo do Tribunal de Contas da Paraíba, onde,

P3
Paragominas



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

após aprovação unânime da resposta elaborada pelo ilustre Conselheiro-Relator FERNANDO RODRIGUES CATÃO, com amparo em consubstanciada manifestação do Ministério Público Especial junto aquela Corte de Contas, da lavra do Procurador MARCÍLIO TOSCANO FRANCA FILHO, foi publicado o **Parecer Normativo n.º 00005/2015**, datado de **19.08.15**, do qual transcrevo:

"À primeira vista, a situação discutida nestes autos parece ser simples: Em uma hipotética demanda judicial, determinado ente da federação pleiteia a complementação de verbas da União para o FUNDEB/FUNDEF. Em seguida, ao receber uma decisão judicial favorável, os recursos financeiros não poderiam ter outra destinação senão aquela vinculada à própria origem da demanda, ou seja, a melhoria da educação. É princípio jurídico elementar que o acessório (o resultado da ação judicial) deve seguir o principal (o próprio bem jurídico defendido na ação, i. e., o desenvolvimento e a melhoria da educação). Diante de um cenário assim, delineado, a resposta da Auditoria (fls. 29/31) andou bem.

Essa situação aparentemente simples, todavia, se dá de maneira completamente diversa na complexa prática da Administração Pública local: no dia-a-dia da gestão municipal, uma ação judicial desse tipo, pleiteando uma complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA do FUNDEB) contra a União, leva anos para ser concluída, posto que, depois do processo de conhecimento, vem ainda a etapa executória e os demorados precatórios.

Quando o município chega a receber o valor reivindicado do Governo Federal, isso com frequência

Oz
prossiga



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

ocorre muitos anos depois daquele exercício financeiro em que os recursos deveriam ter sido empregados. Nesse quadro, o gestor público municipal se viu obrigado a utilizar os recursos do orçamento local para cumprir todas as metas educacionais previstas na Constituição e na legislação ordinária.

Mesmo sem contar com a complementação federal, o Prefeito tem de cumprir os percentuais constitucionais e legais com educação, sob pena de ver rejeitadas as suas contas, com as consequências cíveis (improbidade administrativa), eleitorais (ficha suja e inelegibilidade), políticas (crime de responsabilidade e impeachment) e penais (crime comum) decorrentes.

O princípio da anualidade encontra-se presente em toda a dinâmica do FUNDEB. Essa anualidade, via de regra, não permite a transferência, para outro(s) exercício(s), das obrigações que, por lei, devem ser cumpridas em cada exercício isoladamente. As poucas exceções são previstas na própria legislação de regência. Esse foi, aliás, o exato sentido do pronunciamento da d. Consultoria Jurídica da Corte (fls. 8/13): "entendemos que a hipótese trazida com a consulta é de ressarcimento de verbas, comprovadamente aplicadas com recursos próprios do Município em razão do inadimplemento da União da obrigação de transferir, dentro dos critérios legalmente estabelecidos, as parcelas destinadas ao FUNDEF/FUNDEB."

Não parece aplicável aqui o parágrafo único do art. 8º. da Lei Complementar 101/2000, in verbis: "Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão

Oz
Parabéns



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso."

Falta exatamente ao crédito judicial adjudicado a tal "vinculação" referida pelo dispositivo legal em questão".

Com amparo na detida análise do Ministério Público Especial, junto ao TCE-PB, conclui o Ilustre Conselheiro-Relator, nos seguintes termos:

"No ponto. Entendo que todas as despesas realizadas na Função Educação cujos recursos não foram originários da suplementação obrigatória da União ou mesmo, aquelas desabrigadas pelo que estabelece a legislação que rege o financiamento da Educação básica (Leis 9.424/96 – FUNDEF e 11.494/2007 - FUNDEB), foram, à época, cobertas pelo administrador público em detrimento de outros gastos não menos importantes como Saúde e Segurança Pública, os quais deixaram de ser realizados ao longo do tempo para o atendimento das necessidades financeiras inadiáveis e habitualmente crescentes com a Educação.

Na esteira deste raciocínio, é de se concluir que as verbas recebidas por via judicial são partes integrantes das receitas do Ente e, de tal modo, devem ser aplicadas ao talante do gestor, respeitadas, todavia, as vinculações constitucionais obrigatórias pertinentes à Educação e à Saúde e, bem assim, à Lei do Orçamento e à Lei 4.320/64.

eg
Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

(...) em total sintonia com o Ministerial, pelo entendimento de que os recursos que não foram transferidos voluntariamente conforme previsão legal, tem equivalência a uma indenização e, por isso mesmo, são integrantes das receitas do Município, podendo, como bem salientou o eminente Procurador, ser utilizados, em outras políticas públicas, com obediência à Lei do Orçamento e à Lei 4.320/64, e ainda, atender às vinculações constitucionais atinentes às aplicações em Saúde e Educação”.

Sirvo-me, ainda, com supedâneo na robusta resposta à consulta, aprovada naquela Corte de Contas, dos precedentes judiciais, oriundos do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, onde a matéria já foi objeto de apreciação e deliberação, conforme transcrevo:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. FUNDEF. VMAA. (...) VINCULAÇÃO DOS VALORES EXCLUSIVAMENTE Á EDUCAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. VALORES NÃO TRANSFERIDOS VOLUNTARIAMENTE. EQUIVALÊNCIA A UMA INDENIZAÇÃO. (...) A despeito do ponto de vista pessoal do Relator em sentido oposto (vide voto vencido proferido no julgamento do AGTR 138720/PE. DJe 21/11/2014), esta eg. Corte firmou compreensão de que, quando o Município é forçado a ingressar em juízo para obter a complementação de valores dos repasses do VMAA do FUNDEF, que não lhe foram transferidos voluntariamente, o crédito judicial equivale a uma indenização para a recomposição desses recursos. Precedentes. 5. A execução contra a Fazenda pública é um novo processo que segue o rito estabelecido no art. 100, da Constituição Federal e, no campo da legislação infraconstitucional, o iter

Py
propriedade



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

estabelecido no art. 730 e seguintes do CPC, havendo a instauração de uma nova demanda processual. (...)”
(TRF 5ª. Região, AC 578295, Relator(a) Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, DJE 26/02/2015, p. 231).

"A despeito do ponto de vista pessoal do Relator em sentido oposto (vide voto vencido proferido no julgamento do AGTR 138720/PE. DJe 21/11/2014), esta eg. Corte firmou compreensão de que, quando o Município é forçado a ingressar em juízo para obter a complementação de valores dos repasses do VMAA do FUNDEF, que não lhe foram transferidos voluntariamente, o crédito judicial equivale a uma indenização para a recomposição desses recursos. Precedentes. Retenção dos honorários advocatícios contratuais cabível."
(TRF 5ª. Região, AG 141500, Relator Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, DJE 30/04/2015, p. 272).

Para além dos indicados precedentes, os quais ratificam o posicionamento que ora adoto, entendo como necessário acrescentar, ainda, com base no já citado parecer colecionado pela municipalidade, que os pagamentos operacionalizados pela União, por meio de precatórios, não está utilizando, como fonte de recursos, aqueles geridos pelo FUNDEB, no que igualmente transcrevo:

"A realidade fática que circunda os referidos processos judiciais demonstra que, na falta de valores que deveriam ter sido enviados pela União, os municípios honraram, as suas próprias custas, as deficiências financeiras com a educação.

Ors

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

Esse fato, relevantíssimo, conduz ao obrigatório raciocínio de que o município já desembolsou com a função Educação os valores que pleiteia, tendo, na prática, utilizado verbas da doente RECURSOS NÃO VINCULADOS, chamados, na codificação federal, de FONTE 100 ou FONTE 00.

Os recursos da FONTE 00, por sua vez, são aqueles que sobram de todas as receitas correntes e de capital, após excluídas as vinculações.

A rigor, portanto, os recursos deveriam adentrar nas disponibilidades municipais como NÃO VINCULADOS, ou LIVRES, podendo, assim, ser aplicados em qualquer finalidade que, no entender do Executivo (como proponente) e do Legislativo municipal (como órgão legiferante) venha a estar expressa nos devidos projetos de lei de créditos suplementares e especiais, admitidos, ainda que eventualmente, os créditos extraordinários.

Merece especial destaque o fato de que a dotação com que o Governo Federal paga os precatórios é da fonte 100 e não da fonte FUNDEB.

Esta constatação, extraída dos exatos termos da Lei Orçamentária Federal, deixa patente que não apenas o município está sendo ressarcido pelo que aplicou a mais no FUNDEF/FUNDEB, mas, também, que não está recebendo recursos desses fundos.

Por tais razões, entendo, salvo melhor juízo, que a aplicação de valores obtidos, seja com os precatórios,

Handwritten signature and initials in blue ink.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

sem com a cessão, não está vinculada ao FUNDEB, mas deve ser objeto de deliberação da Câmara de Vereadores, em projetos de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, como determina o caput do art. 165 da Constituição Federal."

Outrossim, com base em tudo o que aqui foi indicado, fica latente a natureza indenizatória, não vinculada, da parcela pecuniária, obtida por meio de decisão judicial, com trânsito em julgado, pelo que, passo ao enfrentamento do ponto central da consulta formulada, isto porque, esclarece a Consulente que, após o trânsito em julgado dos autos referidos, houve a inscrição da dívida, para pagamento pela União Federal, sob a forma de precatório, cuja quitação deverá ocorrer até o final do exercício de 2016, ou seja, até **31.12.16**.

Com a fixação de data limite para pagamento do montante apurado em sentença, bem como em face da crise financeira, sob a qual se encontra o município, este formula questionamentos, quanto à possibilidade de realizar operação de crédito, na modalidade de cessão, junto a instituições do sistema financeiro nacional, sob a forma onerosa.

Traçadas tais linhas introdutórias, passo a apreciação dos demais pontos suscitados pela Prefeitura Municipal, ora consulente, nos seguintes termos, destacadamente quanto à possibilidade de cessão de crédito, em ano eleitoral, para as quais, esclareço:

A cessão de crédito está inserida, conforme regramento objetivo do direito administrativo, como espécie de cessão de direitos, inexistindo, assim, expressa vedação a sua operacionalização.

Ocorre, contudo, que para a persecução de toda e qualquer espécie de cessão, fica vinculada a administração pública ao princípio da legalidade (art. 37, X, da CF/88), de onde se extrai o entendimento de que à Administração Pública, só é permitido fazer aquilo que a lei expressamente autoriza.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

Entendo, desta forma, que, **para a cessão de direitos (crédito), deverá haver correspondente autorizativo legal, no que, dentro da municipalidade, caberá a submissão da pretensão do Poder Executivo, à autorização prévia e expressa do Poder Legislativo Municipal, através de lei específica e em sentido estrito.**

Neste sentido, cumpre-me remeter aos termos do parecer colecionado aos autos, pela Consulente, para extrair relevante reflexão, *in verbis*:

"Ressalte-se que o texto constitucional atribui à União a competência para dispor sobre a matéria de direito financeiro (art. 24, da CF), todavia, de forma concorrente aos Estados e Municípios.

Esta competência concorrente, explicada no próprio texto constitucional, ao passo que determina submissão dos entes inferiores às normas emanadas dos superiores, faculta aos inferiores a reger matérias sobre as quais os entes superiores não tenham legislado.

Este é o caso do instituto da cessão de direitos creditórios: no silêncio legislativo da União e dos Estados, nasce a prerrogativa de cada município dispor, como bem entender, sobre a matéria, posto que não está submetida a qualquer norma estadual ou nacional.

Assim, nada obsta que o município legisle plenamente sobre a possibilidade e os limites e condições para que o Executivo municipal possa realizar uma operação de cessão de direitos creditórios.

A contrário senso, a cessão sem a autorização legislativa da Câmara, salvo melhor juízo, configuraria

De
Humberto



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

ato ilegal, em razão da absoluta falta de poder para sua realização”.

Vislumbro que o nobre parecerista, trilha em acerto, quando destaca a competência residual da municipalidade, para estabelecer, mediante lei municipal própria, a possibilidade e disciplina para cessão de direitos creditórios, quando inexistente previsão legal, em sentido contrário, editada pela União ou pelo Estado.

No mesmo sentido, toda e qualquer operação desta natureza, que se proceda sem a prévia autorização do Legislativo Municipal, padecerá de vício insanável, por ausência de previsão legal autorizativa prévia, apurável como ato de improbidade administrativa, em desfavor do gestor que lhe der causa.

Resta, assim, como condição *sine qua non*, para a pretendida cessão de crédito, a prévia e expressa autorização legislativa, dentro da qual se venha estabelecer as condições de operacionalização, tais como, o procedimento licitatório a ser executado, para contratação de instituição financeira; o desconto máximo a ser concedida na contratação, ou seja, a diferença entre o crédito (precatório) e o valor a ser percebido pela municipalidade, bem como a base de cálculo, em tal operação, traçando, portanto, específicos e bem delimitados contornos para sua operacionalização.

Ademais, em atenção aos termos do art. 43, da Lei Federal n.º 4.320/64, **para a efetiva aplicação de tais recursos, oriundos da cessão de crédito, é indispensável o encaminhamento, pelo Executivo Municipal, de Projeto de Lei para abertura de crédito especial, vinculado a tal receita, com as necessárias especificações de sua aplicação.**

Inobstante a consignada possibilidade - **mediante previsão legal** - de realização da indicada cessão de crédito, através da negociação do precatório aventado, **é necessária a verificação de sua possibilidade, em ano eleitoral, dadas as vedações consignadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Eleitoral, neste exercício.**

Pez
Guarabau



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

Para tal apreciação, cumpre-me buscar a precisa definição da natureza jurídica de tal procedimento negocial, no que se exige a diferenciação e conceituação, à luz das normas civil e tributário-financeira, das nomeadas: "operações de crédito"; "antecipação de crédito" e "cessão de crédito", no que remeto, em parte, aos termos da **Resolução Administrativa n.º 002/2016/TCM-PA³**, bem como a mais bem abalizada doutrina, nos seguintes termos:

a) OPERAÇÕES DE CRÉDITO: *"são obrigações contraídas pelo ente público para cobrir deficiência financeira ou realizar investimentos. Classificam-se, segundo a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000, em de curto prazo (de até 12 meses), que integram a dívida flutuante, como as operações de ARO, e de médio ou longo prazo (acima de 12 meses), as quais compõem a dívida fundada ou a dívida consolidada.*

Outra forma de entrada de recursos aos cofres públicos, com interesses variados, e que constituem obrigações futuras, são as operações de crédito assumidas em razão de mútuo, de abertura de crédito, da emissão e aceite de títulos, financiamento 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. Equipara-se à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas, (inciso III e § 1ª do artigo 29 da LRF)⁴."

b) ANTECIPAÇÃO DE CRÉDITO: *"processo pelo qual o tesouro público pode contrair uma dívida por "antecipação da receita prevista", a qual será liquidada quando efetivada a entrada de numerário⁵."*

³ "APROVA O MANUAL DENOMINADO "CONTAS PÚBLICAS E OUTROS PROCEDIMENTOS NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO: ORIENTAÇÃO AOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS"

⁴ Resolução Administrativa n.º 002/2016/TCM-PA.

⁵ FARIA, Carlos Eduardo. OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA (ARO). Disponível em:
https://www.editoraferreira.com.br/Medias/1/Media/.../au_05_carlos_faria.pdf



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

c) **CESSÃO DE CRÉDITO:** *"A cessão de crédito é um negócio jurídico bilateral, gratuito ou oneroso, pelo qual o credor de uma obrigação (cedente) transfere, no todo ou em parte, a terceiro (cessionário), independentemente do consenso do devedor (cedido), sua posição na relação obrigacional, com todos os acessórios e garantias, salvo disposições em contrário, sem que se opere a extinção do vínculo obrigacional"*.

Observadas as definições, para cada instituto, destaca-se, didaticamente que, as operações de crédito, onde são inseridas as antecipações de crédito, existe antecipação de receita, através de verdadeiro **"empréstimo"**, onde a tomador (município), assume a obrigação de restituir os recursos recebidos, cobrando-se sobre os mesmos juros e encargos, em favor da entidade financeira.

É dentro desta modalidade, exemplificativamente, que estão inseridas as Operações de Crédito por Antecipação de Receita – ARO, **"onde o setor financeiro - bancos públicos e privados, realizam empréstimos lastreados em receitas tributárias futuras, decorrentes de receitas tributárias esperadas (ISSQN, IPTU, etc), para além de outros créditos esperados (v.g. Receitas de Royaltys)"**.

Resta, portanto, que em tais operações de crédito, existe a percepção de receita ao município, mediante o pagamento e, eventualmente, de garantia do crédito, através de receitas futuras, gerando maior ou menor grau de endividamento, da municipalidade.

Diversamente, quando compreendida a concepção de **cessão de crédito**, diversamente da operação financeira, apurada acima, existe, nos termos do Código Civil, a negociação bilateral entre as partes, no sentido de haver a percepção de receita, em troca de crédito líquido e certo, com a cobrança de "desconto", em favor da entidade financeira.

⁶ DINIZ, Maria Helena. CÓDIGO CIVIL ANOTADO. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

Tal distinção é relevante, quando observada as vedações contidas nos artigos 34, e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal, justamente por não se inserir na definição, *in concreto*, das operações de crédito, isto porque, não representam ou fazem repercutir, junto ao endividamento (dívida pública) municipal.

Em outras palavras, por meio da cessão de crédito, existe a transferência de titularidade de um direito de crédito, tal como o indicado precatório, para o qual a municipalidade recebe antecipadamente o valor consignado, com o "deságio" da operação, ficando desincumbida de qualquer outro ônus ou responsabilidade, junto ao cessionário, o qual passa a deter a legitimidade ativa, para pleitear sua percepção, junto à União Federal, assumindo, desta forma, todos os riscos e mora em sua quitação.

A cessão de crédito, para além dos comandos normativos insculpidos pelos **artigos 286 a 298, do Código Civil Brasileiro**, encontra, ainda, lastro na Constituição Federal, nos termos do **art. 100, §§13 e 14**, acrescidos pela **EC n.º 62/2009**, conforme transcrevo:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.

§14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora.

P-3
Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

Traçada tal linha de diferenciação, indispensável para o necessário esclarecimento pleiteado pela municipalidade, resta-me inequívoco que a cessão de crédito, dadas as suas peculiaridades e especificidades, não se vê limitada ou vedada, no último ano de mandato, ou seja, em ano eleitoral, isto porque, o fundamento finalístico da norma de vedação, prevista no **art. 38, inciso IV, alínea "b", da LRF**, vinculada a "ARO", bem como da **Resolução n.º 32/2006, do Senado Federal**, vinculada as demais operações financeiras, está assentado na prevenção ao **"comprometimento dos orçamentos futuros e a respectiva inviabilização na administração dos novos gestores"**.

Note-se que a cessão de crédito, dada sua forma de operacionalização, não importa em comprometimento dos orçamentos e gestões subsequentes, posto que, sobre o mesmo, não incidem quaisquer outros ônus ou encargos, que não aqueles, absolutamente, contratados, em outras palavras, existe prestação pecuniária e contraprestação na transferência de direitos exigíveis contra terceiros, de maneira absoluta e conclusiva, na própria gestão.

Vislumbro, assim, não haver impedimento legal, quer sob a perspectiva da Lei de Responsabilidade Fiscal ou da Lei Eleitoral, para operacionalização das cessões de crédito, pela municipalidade.

Assentadas as devidas respostas e esclarecimentos, salvo melhor juízo, os pontos de questionamentos, formulados pelo Consultante, entendo, ainda, como pertinente, dado o espectro pedagógico, que encerra toda e qualquer resposta à consulta, formulada perante este TCM-PA, em destacar, ainda, algumas orientações, quanto à disponibilização e aplicação dos recursos oriundos da indenização obtida, pelos municípios, junto à União:

- a) A imprescindibilidade de autorização legal, para a operação de cessão de crédito, conforme acima declinado;
 - b) A aplicação dos recursos, atendendo às vinculações impositivas constitucionais, à despeito da aplicação de, **NO MÍNIMO**, 25% (vinte e cinco por cento), para a Educação e 15% (quinze por cento), para Saúde, com base no aporte de receita corrente líquida.
- Pg
Monsieur



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

- c) Impossibilidade de repercussão, junto ao cálculo das receitas que compõem a base de composição do duodécimo, devido pelo Poder Executivo, ao Poder Legislativo, uma vez que as receitas do município que, obrigatoriamente, devem integrar tal base de cálculo, para levantamento do montante do repasse/duodécimo, mantem-se, conforme disciplina do **art. 29-A, da CF/88**, que enumero⁷:

I – receita tributária:

- a) IPTU (Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana);*
- b) IRRF (Imposto de renda retido na fonte);*
- c) ITBI (Imposto sobre a transmissão de bens inter vivos);*
- d) ISS (Imposto sobre serviços);*
- e) Taxas;*
- f) Contribuições de Melhorias;*
- g) Juros e multa das receitas tributárias;*
- h) Receita da Dívida Ativa Tributária;*
- i) Juros e multas da dívida ativa tributária.*

II – transferências da União:

- a) FPM (Fundo de participação dos municípios);*
- b) ITR (Imposto territorial rural);*
- c) IOF OURO (Imposto sobre operações financeiras);*
- d) ICMS DESONERAÇÃO (Lei Complementar 87/96 – Lei Kandir).*
- e) CIDE (Contribuição de Intervenção no domínio econômico)*

III – transferências dos Estados:

- a) ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços);*
- b) IPVA (Imposto sobre a propriedade de veículos automotores).*
- c) IPI EXPORTAÇÃO (Imposto sobre produtos industrializados);*

⁷ Nesse aspecto, permanece inalterada a Orientação Técnica n.º 01/2008/TCM/PA.

Handwritten signature and initials in blue ink.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.566

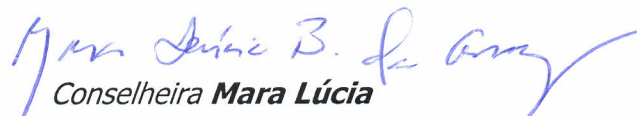
Tecidas as considerações acima e declinados os precedentes legais, doutrinários e jurisprudenciais, inclusive deste Colegiado de Contas, entendo pelo integral esclarecimento da matéria submetida à orientação técnica deste TCM-PA.

Cabe-me, ainda, reiteradamente concluir que, com base em consultas, tais como a ora enfrentada, que em bom tempo este TCM-PA, elaborou e aprovou o específico manual de orientação, aos jurisdicionados, acerca das regras de último ano de mandato, a qual inclusive utilizada como embasamento a resposta formulada e, de igual forma, através da novel Escola de Contas "Irawaldy Rocha", vem atuando de maneira contundente, através dos encontros regionais de **"Gestão Responsável em Último Ano de Mandato"**, na amplificação de tais orientações, no que se reforça e consolida o primordial exercício da atividade pedagógica, desta Corte de Contas.

Por fim, considerando a possibilidade de existência de idêntica situação, em outros municípios sob a jurisdição deste TCM-PA, tal como vivenciado pela Prefeitura Municipal de Paragominas, recomendo a elaboração de Orientação Técnica, por esta Corte de Contas, com ampla divulgação entre os demais jurisdicionados.

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **28 de junho de 2016.**


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora

03