



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



ATO PROCESSUAL: DM n.º 009/2017 – Rp

PROCESSO: TC n.º 014.827/2017

ASSUNTO: Representação c/c medida cautelar

ENTIDADE: P. M. Teresina

RELATOR: Conselheiro-Substituto Alisson Felipe de Araújo

PROCURADOR: Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa

GESTOR: Firmino da Silveira Soares Filho (Prefeito Municipal)

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação apresentada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Piauí noticiando ocorrência de eventual violação a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução do Senado Federal n.º 43/2001 em razão da formalização de contrato de cessão de crédito entre o Município de Teresina e o Banco do Brasil S/A, bem como o dispêndio irregular das verbas oriundas do precatório do FUNDEF em afronta à Lei n.º 11.494/2006 e ao art. 60 do ADCT.

Conforme destaca a representação, o *Parquet* Ministerial tomou conhecimento das irregularidades por meio de documentação apresentada pelo Sindicato dos Servidores Públicos de Teresina, protocolada nesta Corte sob n.º 014.660/17, na qual os denunciante informam a contratação de uma operação de crédito realizada pelo Município de Teresina junto ao Banco do Brasil S/A, cedendo-se a este um crédito de 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 e cinco centavos), oriundo do Precatório Judicial n.º 92.401.01, originário da Ação Ordinária de Cobrança n.º 2007.40.00.003825-7, da 5ª Vara Federal do Piauí, referente a diferença nos repasses dos recursos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF de exercícios anteriores.

O representante alega que a assinatura do referido contrato de cessão de crédito com instituição financeira tem por objetivo a antecipação de receita orçamentária, o que configuraria a realização de operação de crédito ilegal, por ir de encontro à proibição encartada no art. 38, IV, “b”, e §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e por não observar o procedimento de autorização previsto na Resolução do Senado Federal n.º 43/2001.

Em virtude de tal cessão de crédito, os valores dos referidos precatórios foram depositados pelo Banco do Brasil na conta do FUNDEF (conta corrente n.º 58024-4, agência 3791-5) do Município de Teresina (conforme decisão e extrato da conta em anexo) no dia 22/09/2016, e estariam sendo livremente despendidos desde o dia 23/09/2016, sem observância das necessárias vinculações prescritas na Lei n.º 11.494/2006 e o art.60 do ADCT.

Analisando os extratos da conta do FUNDEF da Prefeitura Municipal de Teresina, afirma que ocorreram várias transferências de recursos dessa conta corrente, principalmente no período pré-eleitoral. Para exemplificar, aduz que em setembro de 2016, mês onde foi feito o depósito em conta corrente referente a antecipação dos recursos, foram realizadas



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



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), todas 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, sendo algumas operações 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 apenas 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).

Ciente disso, o órgão ministerial na função de fiscal da lei para apurar e coibir as possíveis ilegalidades ocorridas no supracitado procedimento, bem como salvaguardar a regular aplicação dos recursos públicos, requer, por fim, o recebimento da presente representação, a concessão de **medida cautelar** determinando o imediato bloqueio dos valores oriundos da cessão de crédito realizada por meio do contrato nº 001/2016 celebrado em 24/08/16 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), a notificação do Prefeito Municipal Sr. Firmino da Silveira Soares Filho, e notificação do Ministério Público Estadual para providências que entender cabíveis.

É, em síntese, o relatório.

II. DA ADMISSIBILIDADE

Faz-se necessário, inicialmente, uma análise preliminar dos requisitos de admissibilidade.

Compete efetuar o juízo de admissibilidade levando em consideração a legitimidade do representante, jurisdição e matéria objeto da fiscalização, cabendo a exposição dos fatos com clareza e anexando documentação comprobatória, quando possível.

Face ao preenchimento dos requisitos constantes no art. 98, da Lei Estadual nº. 5.888/09, **ADMITO** o expediente como Representação.

III. DA MEDIDA CAUTELAR

Inicialmente, cabe destacar que o cerne da questão gira em torno de dois pontos, quais sejam: *a) a irregularidade da cessão de crédito realizada pelo Município de Teresina e b) a ilegalidade na aplicação dos recursos resultantes da cessão de crédito*. O representante alega que a referida cessão de crédito tem essência de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, e, desta feita, estaria proibida na forma como foi estabelecida pelo ente municipal, na medida em que contraria o art. 38, IV, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o art. 15, §2º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

Assiste razão ao Ministério Público de Contas quanto a irregularidade da cessão de crédito e a ilegalidade na aplicação dos recursos resultantes da cessão de crédito.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



Necessário, de início, caracterizar a real natureza jurídica da cessão de crédito ora discutida. A matéria já foi amplamente analisada pela Divisão Técnica deste Tribunal conforme Relatório apresentado nos autos do Processo nº 014.755/2016, peça nº 11. Na ocasião, foi estudado o conceito de operação de crédito tal como previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 29, III:

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;

No mesmo sentido, o art. 3º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, *in verbis*:

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.

Assim, concluiu-se que o instituto pactuado pelo Poder Público apresentado nestes autos como “cessão de direito de precatório”, representa um compromisso financeiro assumido para recebimento antecipado de valores, mediante pagamento de juros, ou seja, trata-se de transação econômica que, embora não tenha a nomenclatura literal dos artigos precedentes, faz parte das *outras operações assemelhadas* e possui características de uma operação de crédito, devendo ser contabilmente registrada como tal, prevalecendo a essência sobre a forma.

Definida a natureza de Operação de Crédito da transação em análise, passamos ao estudo do preenchimento dos requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal para sua contratação. Impõem os arts. 32 e 38, da LRF:

Art. 32. [...]

§ 1º 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 e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - 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;

[...]

§ 2º 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.

§ 3º 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.

A Resolução do Senado Federal nº 43/2001 que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, exige ainda:

Art. 10. O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º, observado o disposto nos arts. 14 e 15.

Art. 37. § 4º A proposta firme não poderá apresentar taxa de juros superior a uma vez e meia a TBF vigente no dia do seu encaminhamento.

Desse modo, a contratação de operação de crédito deve obedecer a uma série de requisitos não comprovados pela Prefeitura Municipal de Teresina.

Ressalta-se, ainda, que mesmo cumpridos os requisitos supramencionados, o art. 38, IV, LRF, prevê situações que impedem a contratação das operações de créditos:

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

[...]

IV - estará proibida:



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



- a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;
- b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.**

Caracterizada a ilegalidade da contratação da operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, o artigo 33 da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a nulidade do procedimento e impõe à entidade contratante a obrigação de devolver os valores efetivamente recebidos, sendo vedado o pagamento de juros, conforme transcreve-se abaixo:

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

Portanto, constatados fortes indícios de irregularidade na cessão de crédito realizada pelo Município de Teresina por não preencher as exigências legais para contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, tem-se que a operação é nula, cabendo a este Tribunal adotar as medidas necessárias à proteção do erário.

No que concerne ao segundo ponto, necessário analisar primeiramente as normas que disciplinam a aplicação de recursos vinculados a fundos especiais. Dispõe o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 8º [...]

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Conforme se verifica nos autos, os precatórios judiciais são resultantes de diferenças de repasses de exercício anteriores do antigo FUNDEF, devendo sua aplicação estar adstrita às ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outro não é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, que ao analisar a Consulta TC nº 012.365/2016, firmou entendimento de que os recursos decorrentes de precatórios judiciais do antigo FUNDEF devem ser aplicados em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino conforme os arts. 212 da Constituição Federal, 60 do ADCT e Lei nº 9.394/96. Portanto, inadmite-se que outro seja o destino de tais verbas, pois se a União as tivesse repassado



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



corretamente nos períodos citados na ação judicial, os recursos teriam sua aplicação vinculada e não haveria discricionariedade do gestor acerca da utilização dos recursos.

Constata-se, conforme extratos bancários anexos, 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. Ressalta-se que dentre as operações identificadas, constam como beneficiários construtoras, empresas de propaganda, casas de material de construção, a Polícia Militar do Piauí e até mesmo a Igreja Assembleia de Deus, restando na referida conta somente 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).

Além disso, conta-se a incidência de juros e/ou encargos nessa operação, na forma de deságio, no montante de R\$ 18.196.161,75 (Dezoito milhões cento e noventa e seis mil cento e sessenta e um reais e setenta e cinco centavos), resultante da diferença do valor atualizado do precatório judicial, 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 e cinco centavos), e o valor efetivamente creditado na conta do município de Teresina, no montante de R\$ 210.667.000,00 (Duzentos e dez milhões seiscentos e sessenta e sete mil reais).

A retromencionada Consulta recentemente analisada por esta Corte, tratou também da cessão de crédito de precatório oriundo dos recursos do FUNDEF. Na ocasião, concluiu-se que apesar de não existirem óbices legais para a sua realização, e uma vez cumpridos todos os requisitos legais, o pagamento de deságio com os recursos do FUNDEF somente é permitido nas operações de crédito destinadas a financiar ações governamentais na área de educação, sob pena de violação dos arts. 212 da Constituição Federal, 60 do ADCT, e 70, VII, da Lei nº 9.394/96.

Assim, considerando as possíveis irregularidades relatadas, estão presentes os requisitos necessários para o provimento cautelar. O *fumus boni iuris* está consubstanciado na ampla documentação apresentada pelo representante, havendo fortes indícios de ilegalidade na operação de cessão de crédito realizada pela Prefeitura de Teresina junto ao Banco do Brasil, uma vez tratar-se de antecipação de receita orçamentária realizada o sem preenchimentos dos requisitos legais, inclusive quanto ao período de realização, conforme já discutido no Relatório da Divisão Técnica supracitado. A fumaça do bom direito está presente, ainda, no desvio de finalidade na aplicação dos recursos do FUNDEF, contrariando o entendimento desta Corte.

O *periculum in mora* está presente na possibilidade iminente de dano ao erário, considerando o risco de continuidade da aplicação irregular dos recursos já constatada em algumas transferências verificadas nos extratos bancários apresentados, o alto valor das transações e o fundado receio de dano irreparável.

Destarte, demonstrados os requisitos autorizadores para a concessão da medida cautelar requerida, faz-se inexorável sua imediata concessão, a fim de determinar o bloqueio imediato dos recursos referentes ao FUNDEF oriundos da cessão de crédito nº 001/2016 entre o Município de Teresina e o Banco do Brasil, considerando a urgência que o caso reclama.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



IV. DISPOSITIVO

Ante o exposto, determino cautelarmente o imediato bloqueio dos valores oriundos da cessão de crédito realizada por meio do contrato n.º 001/2016 celebrado em 24/08/16 entre a Prefeitura Municipal de Teresina e o Banco do Brasil, valores constantes na conta do FUNDEF (conta corrente e poupança – Conta n.º 58024-4, Agência 3791-5), até a decisão final desta Corte de Contas.

Encaminhem-se os autos à Secretaria das Sessões para fins de publicação e, em seguida à Diretoria Processual desta Corte de Contas, para posterior INSTAURAÇÃO de incidente processual, ao qual deverá juntar cópia desta decisão.

Determino a CITAÇÃO, via postal, com Aviso de Recebimento, do Sr. Firmino da Silveira Soares Filho – Prefeito Municipal de Teresina, para, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias contados da juntada do AR aos autos do aludido processo neste Tribunal, conforme determina o art. 88 da Lei Estadual n.º 5.888/09, manifestar-se sobre os fatos descritos na peça denunciatória, sob pena de ser considerado revel, passando os prazos a correrem independentemente de sua intimação, como dispõe o art. 142, § 2º da Lei Estadual n.º 5.888/2009 desta Corte de Contas.

Ademais, caso a defesa seja entregue tempestivamente a este Tribunal pelos gestores, ficará a Diretoria Processual autorizada a fazer a sua juntada aos autos, como também, caso seja enviada intempestivamente, ficará a Diretoria Processual autorizada a fazer a sua devolução.

Determino, por fim, a imediata notificação do Ministério Público Estadual para providências que entender cabíveis.

Teresina (PI), 03 de julho de 2017.

ASSINADO DIGITALMENTE
Cons. Subs. Alisson Felipe de Araújo
Relator