



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REPRESENTAÇÃO Nº 0006/2016

Origem: **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**
Destinatário: **TRIBUNAL DE CONTAS**
Órgão: **EXECUTIVO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**
Assunto: **CONSTITUIÇÃO DA EMPRESA DE GESTÃO DE ATIVOS
DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE S.A. – INVESTE POA**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas

MEDIDA CAUTELAR

Período: exercícios de 2015 e 2016

O Ministério Público de Contas, por seu Agente firmatário, nos termos do disposto no artigo 37 do Regimento Interno, respeitosamente se dirige a essa Douta Presidência para dizer e propor o que segue.

I – Este *Parquet* examinou e encaminha, anexa, documentação acerca de possíveis irregularidades decorrentes da constituição¹ de pessoa jurídica na modalidade sociedade de economia mista, companhia aberta, denominada Empresa de Gestão de Ativos do Município de Porto Alegre S.A. – Investe POA –, vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda, autorizada nos termos da Lei Municipal nº 11.991, de 30/12/2015, publicada no Diário Oficial do Município de Porto Alegre em 31/12/2015.

¹ Conforme o Ofício nº 120 da ASSEAEI/PGM, de 22/02/2016, a empresa ainda não havia sido instalada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

II – Em atendimento à solicitação deste Ministério Público, o Município de Porto Alegre encaminhou² cópia integral, em mídia eletrônica, do Processo Administrativo nº 001.002411.14.8, que deu origem aos procedimentos tendentes à implementação da empresa Investe POA.

Em análise preliminar, observa-se que o processo tramitou em regime de urgência e, ao que transparece dos autos, não suficientemente ancorado em estudos técnicos quanto às exigências do Ministério da Fazenda, do Senado Federal, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No conjunto do processo, em que pesem a complexidade e a abrangência da lei proposta, foram proferidas manifestações sintéticas, sem o aprofundamento do estudo. Das folhas 31 e 32 consta a Nota Técnica nº 22/2015, exarada pela Procuradoria-Geral do Município (PGM), que se pronuncia pela constitucionalidade e legalidade da minuta do projeto de lei. As Notas Técnicas da PGM, de nºs 150/2015 (fl. 30) e 169/2015 (fls. 62/64) declaram que o projeto atende aos requisitos constitucionais, e à LRF, bem como que segue modelo de outras normas adotadas em municipalidades, além de se deter em aspectos acessórios de legislação de pessoal.

No âmbito do Poder Legislativo Municipal, por sua vez, além das verificações de praxe, o projeto enfrentou análise pontual na Comissão de Constituição e Justiça, sobre criação de Funções Gratificadas sem definição das atribuições, que, ao final, resultou superada.

III – Dentre os objetivos da Investe POA constam a administração e exploração econômica de ativos, bens e direitos municipais, a emissão de títulos e negociação em mercado, captação de recursos nos mercados de capital ou financeiro e administração da dívida pública em colaboração com

² Documentação remetida por intermédio do Ofício nº 120/2016, assinado pelo Doutor César Emílio Sulzbach, Procurador do Município (Doc nº 000957-0299/16-4).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

o Tesouro³. Ademais, a empresa poderá oferecer garantias reais e fidejussórias a parceiros privados em contratos de parcerias público-privadas ou outros ajustes. Para tanto ficará a sociedade autorizada a constituir subsidiárias e a participar de outras sociedades de fundos de investimento regularmente estabelecidos junto à Comissão de Valores Mobiliários⁴.

O capital social deverá permanecer majoritariamente com o Município de Porto Alegre, podendo ser integralizado também por entidades da administração municipal e pessoas naturais. A subscrição do Executivo se dará em moeda nacional, imóveis, ações, títulos da dívida pública, direitos originários de créditos tributários ou não, mesmo inscritos em dívida ativa ou objeto de parcelamento, direitos creditórios e direitos em geral, direitos creditícios originários das entidades da administração indireta.

IV – Cabe destacar também as questões suscitadas por especialistas em finanças públicas⁵, que apontam ilegalidade e inconstitucionalidade da instituição de empresas com os mesmos fins e estruturação da Investe POA.

Em síntese, tais contestações principiam por identificar incompatibilidade entre o objeto social definido para a empresa e o disposto

³**Art. 2º** A Investe POA terá como objeto social: **I** - administrar e explorar economicamente ativos, bens e direitos municipais a ela transferidos ou adquiridos, ou ambos; **II** – emitir títulos e negociá-los no mercado; **III** – realizar operações de captação de recursos no mercado de capitais ou no mercado financeiro; **IV** – auxiliar o Tesouro Municipal na administração da dívida pública; **V** – auxiliar e colaborar com o Município de Porto Alegre nas políticas de desenvolvimento econômico; **VI** – prestar garantias; **VII** – apoiar e estruturar operações comerciais e **VIII** – desenvolver atividades afins.

⁴**Art. 3º** Para o estrito cumprimento de atividades relacionadas ao seu objeto social fica a Investe POA autorizada a: **I** – constituir subsidiárias, as quais poderão associar-se, majoritária ou minoritariamente, a outras sociedades, bem como participar de outras sociedades, igualmente, de forma majoritária ou minoritária e **II** – participar de fundos de investimentos, como cotista, em quaisquer classes de cotas, desde que o fundo do qual venha a participar esteja autorizado e regulado pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

⁵ Em documento intitulado “As invalidezes jurídica e social das sociedades de economia mista gestoras de ativos estatais”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

no artigo 173⁶ da Constituição Federal, que estabelece requisitos e forma para sociedades de economia mista.

Depois, em exame detido dos termos da Lei Municipal 11.991/2015, é apontada a falta de atendimento aos artigos 15, 16 e 26⁷ da Lei de Responsabilidade Fiscal. Também notam-se possíveis infringências aos artigos 29 e 32 da LRF, pois as operações conferidas pela lei municipal constituem “operações de crédito”, com impacto, portanto, na dívida pública do Município, sob regência, então, das autorizações legais, as quais poderão ser, em tese, por via transversa, mitigadas ou suprimidas.

Além disso, discorrem sobre os artigos 37, 40 e 44 da Lei Complementar nº 101/2000, entendendo-os como impeditivos à constituição da Investe POA, pois *bens e direitos do Município poderão ser alienados ao ente tanto no momento da integralização social inicial quanto nos sucessivos aumentos de capital*, contrariando o princípio da “preservação do patrimônio público”.

Sob o ponto de vista patrimonial, aduzem haver irregularidade, à vista do artigo 12⁸ da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que dispõe sobre o procedimento para a alienação de bens municipais, e do inciso V do

⁶ Art. 173. *Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*

⁷ Art. 15. *Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*

Art. 16. *A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Art. 26. *A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.*

⁸ Art. 12 - *A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá ao seguinte: (...) I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensada esta nos casos de permuta.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

artigo 56⁹, que impõe a inafastável competência legislativa para autorizar a alienação de imóveis do Município. Em sentido diverso, a capitalização da Investe POA se daria, segundo a lei que autorizou sua instituição, com o uso de bens municipais, destacando-se que eventuais aumentos de capital, cuja deliberação é prerrogativa exclusiva do Conselho de Administração (composto por três pessoas), imporiam ao Chefe do Executivo a obrigação de realizar despesa ou alienar patrimônio.

No que tange à administração tributária, é apontado óbice relativo ao sigilo que deve proteger a informação fiscal, garantido por disposição de lei federal e de legislação municipal correlata.

Assim, a análise efetuada, que não pretende ser exauriente, contempla tópicos suficientes a demandar o exame acurado de todo o procedimento que culminou na legislação editada, principiando pelas deliberações internas do Executivo Municipal acerca de legalidade e conveniência.

V – Nesta senda, cumpre registrar que matérias similares, que versam sobre a natureza jurídica das operações de crédito realizadas por entes da federação para captar recursos financeiros junto ao mercado, com possíveis infringências à Lei de Responsabilidade Fiscal, têm merecido o exame pelo Tribunal de Contas da União, sendo importante destacar excertos do Acórdão nº 772/2016 – Plenário (Sessão de 06/04/2016):

Processo: 016.585/2009-0

Tipo do processo: REPRESENTAÇÃO (REPR)

(...)

Sumário:

**REPRESENTAÇÃO. CVM. PGFN. STN. QUESTIONAMENTOS
SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DAS OPERAÇÕES REALIZADAS POR**

⁹ **Art. 56** - Os assuntos de competência do Município sobre os quais cabe à Câmara Municipal dispor, com a sanção do Prefeito, são, especialmente: (...) **V** - bens imóveis municipais: concessão de uso, retomada de bens cedidos às instituições filantrópicas e de utilidade pública, com a finalidade da prática de programas de relevante interesse social, alienação e aquisição, salvo quando se tratar de doação, sem encargo, ao Município.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ENTES DA FEDERAÇÃO (MUNICÍPIOS DE BELO HORIZONTE E NOVA IGUAÇU E DISTRITO FEDERAL) PARA CAPTAR RECURSOS FINANCEIROS JUNTO AO MERCADO, MEDIANTE A CESSÃO DE DIREITOS CREDITÓRIOS LASTREADOS NA RECEITA FUTURA DE TÍTULOS DAS RESPECTIVAS DÍVIDAS ATIVAS DECORRENTES DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS VENCIDOS E NÃO PAGOS, REALIZADAS POR MEIO DE FUNDOS DE INVESTIMENTO EM DIREITOS CREDITÓRIOS NÃO PADRONIZADOS (FIDC-NP). OITAVA DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS DO SENADO NOS TERMOS DO ART. 113, I, DO RITCU. ATENDIMENTO À SOLICITAÇÃO DA PR-RJ.

(...)

Voto:

Trago ao descortino deste Plenário representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) desta Corte de Contas, aditada pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público junto a este Tribunal, em que se questiona a natureza jurídica das operações realizadas por alguns entes da federação para captar recursos financeiros junto ao mercado, mediante a cessão de direitos creditórios lastreados na receita futura de títulos das respectivas dívidas ativas decorrentes de créditos tributários vencidos e não pagos, realizadas por meio de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios Não Padronizados (FIDC-NP).

(...)

3. Embora a representação original tratasse apenas do FIDC-NP vinculado ao Município de Belo Horizonte, seu escopo foi ampliado pelas informações complementares trazidas pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 58), suscitando impropriedades de igual natureza em fundo similar instituído no âmbito do Distrito Federal - Fundo Especial da Dívida Ativa do Distrito Federal (FEDAT – DF).

(...)

5. A irregularidade central alegada em todas as representações é que a implementação dos fundos sob análise não foi submetida à apreciação prévia do Ministério da Fazenda, em desacordo com o exigido pelo art. 32 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), porquanto a antecipação do recebimento de recursos de dívida ativa realizada por meio dos FIDCs ora analisados caracterizaria “operação de crédito”, na forma definida pelo inciso III do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal, interpretação esta que não estaria sendo abraçada pelos respectivos entes federativos interessados.

6. Assim, esses são os dispositivos da LRF mais relevantes ao caso:

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§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: (...)

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

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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 com o uso de derivativos financeiros. (Grifei).

7. Antes do apensamento do TC [043.416/2012-8](#) à presente representação, foram expedidas duas medidas cautelares, dirigidas à Comissão de Valores Imobiliários, nos seguintes termos:

- TC [043.416/2012-8](#) (expedida pelo Ministro Bruno Dantas, em 25/11/2014; peça 47 do referido processo):

determinar à Comissão de Valores Mobiliários que suspenda o registro do FIDC-NP Dívida Ativa de Nova Iguaçu, bem como o registro de qualquer fundo que tenha em sua constituição direitos creditórios que se enquadrem na hipótese prevista no art. 1º, § 1º, inciso II, da Instrução-CVM 444/2006, caracterizados como operações de crédito pela análise da CVM, e que não contenham autorização expressa do Ministério da Fazenda, emitida nos termos do art. 32 da LRF, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta representação;

- TC [016.585/2009-0](#) (cautelar expedida por este relator, em 11/12/2014; peça 62):

determinar cautelarmente à Comissão de Valores Mobiliários que não proceda, ou suspenda, caso já tenha sido realizado, o registro do Fundo Especial da Dívida Ativa do Distrito Federal- FEDAT-DF, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta representação.

Ainda que as situações referidas tratem de medidas que estavam em curso e os fundos mencionados apresentem peculiaridades, verifica-se possível correlação com a legislação local, na medida em que o objeto social da empresa a ser constituída contempla a exploração de ativos, bens e direitos municipais, bem como a emissão e negociação de títulos. Tal circunstância, na hipótese de sobrevir a constituição e a realização de operações similares, permite cogitar de questionamentos análogos aos contidos na decisão destacada. Daí resulta a necessidade de cautela e aprofundamento da análise quanto às bases para o estabelecimento da empresa, e sua viabilidade.

Por outro lado, não se pode olvidar que tramita no Senado Federal o **Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 204, de 2016 – Complementar**, de autoria do Senador José Serra, que dispõe sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Nesta senda, cumpre novamente assinalar a existência de aspectos controvertidos que envolvem o tema da cessão de créditos públicos, cuja matéria encontra-se atualmente em debate no Senado Federal.

A propósito, entende-se pertinente trazer à colação a conclusão da Nota Informativa nº 2.618/2016¹⁰, solicitada pelo Senador João Capiberibe:

O PLS nº 204, de 2016 – Complementar, que dispõe sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da federação, está construído para sustentar a inexistência de qualificação como operação de crédito quanto às cessões de crédito que busca regular.

Entretanto, o tema é controvertido, de modo que é importante observar aspectos que podem ser levantados em desfavor da proposição tal como concebida no PLS em questão, especialmente os seguintes:

a) em razão da não transferência da prerrogativa de cobrança dos créditos cedidos, haverá a situação anômala de os entes federativos continuarem, por meio de seus órgãos públicos, a cobrar dívidas cujos beneficiários do produto da arrecadação serão instituições privadas, e não o Poder Público, o que suscita a possibilidade de conflito de interesses entre o credor privado e os órgãos públicos de cobrança, ao menos em relação à prioridade conferida às ações de cobrança em favor de particulares;

b) a impossibilidade de que o Poder Público assumira obrigações em relação à higidez da “carteira de créditos” cedida ou à sua manutenção nos exatos montantes em que foi transferida pode prejudicar a alienação dos créditos em condições que atendam ao interesse público;

c) o Poder Executivo federal e o TCU têm demonstrado resistência em relação à cessão de créditos públicos, como revelam o Parecer PGFN/CDA nº 1.505, de 2015, e a decisão do referido Tribunal no TC 016.585/2009-0, razão pela qual, especialmente em decorrência do entendimento da referida Corte de Contas, o PLS nº 204, de 2016 – Complementar, pode ser entendido como uma tentativa de flexibilizar a LRF;

d) a proposição não prevê regras que busquem resguardar a repartição de receitas tributárias e a vinculação de determinadas receitas a órgãos, fundos ou despesas específicos.

Registre-se que em consulta à tramitação do projeto no Senado Federal, consta, em 13/09/2016, o que segue:

O Senador Paulo Bauer, relator, complementa o Parecer nº 735, de 2016-PLEN, apresentando novo Substitutivo - Emenda nº 6-PLEN. Com aquiescência do Plenário, a matéria aguardará a realização de audiência

¹⁰ Nota Informativa elaborada pela Consultoria Legislativa do Senado, em 24/08/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

pública da Comissão de Assuntos Econômicos; retornando, posteriormente à pauta da Ordem do Dia, mantida a urgência.

VI – Diante do contexto, em particular os indícios de possível inobservância de dispositivos constitucionais, desatendimento à Lei Federal nº 101/2000, Lei Orgânica Municipal e de princípios que regem a Administração Pública, em especial os da legalidade, economicidade e transparência, resta configurado o ***fumus boni juris***.

De outra banda, em harmonia com o entendimento de que situações especiais devem merecer a pronta atenção e intervenção desta Corte, para que potenciais infrações possam ser tempestivamente debeladas, notadamente a possível transferência irregular de Patrimônio Público para o âmbito Privado, e, acentuada pela circunstância de o Erário vir a ser compelido a responder por dispêndios ilegais, recomenda-se ação preventiva para que, no mínimo, a ilegalidade não seja ampliada, presente o ***periculum in mora***.

VII – Isto posto, este **Ministério Público de Contas**, considerando a gravidade e a relevância do tema, e tendo em conta que a coibição e a censura dos atos potencialmente lesivos aos ditames que regulam a atividade administrativa se encerram no conjunto das competências deste Tribunal, **requer**:

1º) com fundamento nos artigos 12, inciso XI, do Regimento Interno do TCE¹¹ e 42 da Lei Orgânica do TCE¹², seja determinado, em sede de **medida cautelar**, que o Administrador responsável **se abstenha de empreender qualquer ato constitutivo da Empresa de Gestão de Ativos do Município de Porto Alegre S.A – INVESTE POA**, até deliberação

¹¹ **Art. 12.** Além das outras competências previstas neste Regimento e das que lhe vierem a ser atribuídas por resolução, compete ao Relator: (...) **XI** – havendo fundado receio de grave lesão a direito ou risco de ineficácia da decisão de mérito, determinar de ofício ou mediante provocação, independentemente de inclusão em pauta, medidas liminares acautelatórias do erário em caráter de urgência, consistentes, dentre outras providências.

¹² Lei Estadual nº 11.424/2000: **Art. 42** O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, ao verificar a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades, aplicará as sanções previstas nesta Lei, em especial, quando for o caso, no inciso VII do artigo 33, e adotará outras providências estabelecidas no Regimento Interno ou em Resolução, garantindo o direito à ampla defesa e ao contraditório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ulterior desta Corte sobre a matéria. Alternativamente, caso já tenha sido constituída a Empresa, pugna-se pela determinação ao Gestor para que suspenda os seus efeitos jurídicos e legais, igualmente até a apreciação da matéria pela Corte de Contas.

2º) **instauração de inspeção especial** visando ao acompanhamento e à averiguação integral dos fatos suscitados no âmbito do Executivo Municipal de Porto Alegre.

Assim, requer-se o recebimento e processamento da presente, propugnando por seu acolhimento, bem como seja dada ciência ao *Parquet* das providências implementadas pela Casa em relação à matéria.

Essas são as considerações sobre a matéria.

À sua apreciação.

MPC, em 14 de setembro de 2016.

GERALDO COSTA DA CAMINO,
Procurador-Geral.