



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 980387/16  
ASSUNTO: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO  
ENTIDADE: ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO: CARLOS ALBERTO RICHA, COMPANHIA PARANAENSE DE SECURITIZAÇÃO, GEORGE HERMANN RODOLFO TORMIN, MAURO RICARDO MACHADO COSTA, ROGÉRIO PERNA  
ADVOGADO / PROCURADOR  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 1580/18 - Tribunal Pleno

*Processo de Monitoramento instaurado pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016 – Tribunal Pleno. Cessão de direitos creditórios do Estado do Paraná por intermédio da Companhia Paranaense de Securitização. Determinação nº 16 do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016 – Tribunal Pleno, no sentido de que a operação não seja realizada. Operação de crédito sujeita a aprovação pelo Ministério da Justiça. Alienação de crédito tributário. Vinculação de receita tributária. Custos ao Estado com controle, administração e cobrança do crédito tributário, bem como com a manutenção de empresa dependente. Preliminarmente, pela exclusão do Sr. George Hermann Rodolfo Tormin e pelo não acolhimento do pedido do Ministério Público de Contas de que o prosseguimento deste expediente se limitasse a acompanhar e avaliar o cumprimento da Determinação. No mérito, pela manutenção integral da Determinação, em caráter definitivo.*

1. Trata-se de Processo de Monitoramento, instaurado pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016 – Tribunal Pleno (peça nº 02), tendo por objetivo acompanhar o cumprimento da Determinação nº 16, de que não fossem realizadas operações de cessão de direitos creditórios, expedida em face do Chefe do Poder Executivo Estadual, do Secretário de Estado da Fazenda, e dos gestores da Companhia Paranaense de Securitização – PRSEC, assim como a análise de eventual defesa apresentada pelos destinatários.

Referida decisão teve como fundamento, em breve síntese, a desconformidade das operações de cessão de direitos creditórios com a legislação que rege as operações de crédito, notadamente, o art. 32, *caput* e § 1º, da Lei Complementar 101/00, e a Resolução nº 43, do Senado Federal, aliada à possível



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

afronta às regras de repartições e vinculações das receitas tributárias estabelecidas pelos arts. 158, III e IV, 167, IV, e 212, da Constituição Federal, além da falta de transparência acerca dos custos envolvidos, do impacto sobre gestões futuras, dos ganhos dos investidores, e da forma de aplicação do produto a ser obtido, com fulcro no arts. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

Os interessados apresentaram defesas às peças nº 22 a 42, e aditamento às peças nº 43 a 59.

Em sede de preliminar, alegaram a ilegitimidade passiva do Sr. George Hermann Rodolfo Tormin, por ter renunciado ao cargo de Diretor Presidente em 04/10/2016, de forma que os presentes autos teriam sido instaurados para monitorar fatos posteriores à sua atuação.

Apresentaram, inicialmente, um resumo histórico e um descritivo da operação e do respectivo fluxo de recebimento.

Expuseram que foram realizados programas de parcelamento tributário com os objetivos primordiais de recuperar créditos lançados e não pagos pelos contribuintes e de fomentar o desenvolvimento econômico do Estado. Referidos programas oferecem condições especiais de pagamento em troca do reconhecimento da dívida e pagamento pontual, sob pena de cancelamento do parcelamento e cobrança administrativa e judicial.

A Lei Estadual nº 18.468/15, além de criar dois desses programas (Programa de Parcelamento Incentivado – PPI e Programa Incentivado de Parcelamento de Débitos – PPD), autorizou a cessão de direitos creditórios a fundo de investimento ou a sociedade de propósito específico. Também autorizou a constituição, pelo Poder Executivo, de Sociedade de Propósito Específico tendo por objeto social a estruturação e implementação de operações que envolvam a emissão e distribuição de valores mobiliários lastreada em direitos creditórios de titularidade do Estado, através de parceiro privado escolhido nos termos da Lei nº 8.666/93.

O Poder Executivo estava adotando as medidas cabíveis para realizar a cessão do fluxo de direitos creditórios referentes ao Programa Paraná Competitivo à PRSEC, com o objetivo de antecipar o recebimento dos valores



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devidos, na forma de receita de capital, para investimento exclusivamente em obras de infraestrutura e logística.

A operação de securitização de recebíveis pretendida consiste na emissão de debêntures com garantia real em direitos creditórios. O Estado do Paraná cede o fluxo financeiro desses direitos à PRSEC, e recebe em troca o dinheiro correspondente a Debêntures Seniores alienadas no mercado, além de Debêntures Subordinadas. Estas serão pagas ao Estado após o pagamento das Debêntures Seniores, na medida em que os contribuintes realizarem os pagamentos.

Diante da obrigação constitucional de repassar 25% do valor arrecadado ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM, somente pode ser cedido o equivalente a 75% do fluxo financeiro decorrente dos parcelamentos. Para viabilizar o controle dessa cessão parcial, no ato do pagamento pelos contribuintes, o fluxo será creditado em conta transitória de arrecadação no Banco do Brasil, que realizará automaticamente o repasse de 25% à conta movimento do Estado, e os 75% restantes a uma conta de titularidade da PRSEC.

Por sua vez, a PRSEC realizará o pagamento dos debenturistas seniores e destinará o saldo a outra conta, de livre movimentação, para o pagamento de seus custos operacionais e das Debêntures Subordinadas emitidas em favor do Estado.

O fluxo financeiro dos direitos creditórios será oferecido pela PRSEC como garantia às Debêntures Seniores. Estas, segundo afirmam os interessados, não terão garantias ou compromisso financeiro do Estado, mas apenas a prioridade de pagamento em relação às Debêntures Subordinadas. O direito de preferência se justificaria em razão de o Estado receber desde logo os recursos captados com os debenturistas seniores, no ato da cessão do fluxo de direitos creditórios.

Os procedimentos operacionais e contábeis serão normatizados pelo Estado. Por sua vez, a contabilização seguirá o modelo de roteiro contábil utilizado pelo Estado de São Paulo que, por meio da Companhia Paulista de Securitização – CPSEC, já realizou três emissões de debêntures similares à pretendida pelo Estado do Paraná e pela PRSEC.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Afirmaram que a operação pretendida faz parte dos esforços do Estado para aumentar receitas de capital no atual contexto de crise econômica e cortes nas despesas de capital. Na Lei Orçamentária Anual de 2017, foram previstos R\$ 4,194 bilhões em receitas de capital, dos quais R\$ 2,673 bilhões seriam captados por meio de alienação de bens móveis (participação acionária em empresas estatais e cessão de direitos creditórios). Estima-se que a cessão de direitos creditórios corresponderá a R\$ 600 milhões, ou 14% da receita de capital estimada, e pouco mais de 1% da receita orçamentária total (R\$ 59,564 bilhões).

Destacaram que os valores que se pretende arrecadar via cessão de direitos creditórios correspondem a dois terços do custo anual do Programa Estadual de Recuperação e Conservação de Estradas Pavimentadas – PERC II, do Departamento de Estradas de Rodagem – DER, e que o custo de recuperação e conservação do pavimento aumenta exponencialmente com o avanço da sua degradação.

Assim, alegaram que, em que pese o impacto financeiro da securitização de ativos seja reduzido em face da receita orçamentária total, seu impacto econômico é extremamente significativo, por permitir antecipar investimentos que geram uma aceleração no crescimento do PIB estadual, no desenvolvimento do Estado, e no aumento da arrecadação.

Na sequência, expuseram os critérios de seleção dos direitos creditórios a serem cedidos, os custos das cessões e a forma de contabilização.

Os critérios estão previstos pelo art. 26, da Lei Estadual nº 18.468/2015 (créditos tributários cujos fatos geradores já tenham ocorrido, ou créditos não tributários vencidos, efetivamente constituídos e inscritos ou não na Dívida Ativa do Estado ou reconhecidos pelo contribuinte ou devedor mediante a formalização de parcelamento), e os fluxos de direitos creditórios que hoje neles se enquadram são os oriundos do Programa de Parcelamento Incentivado – PPI, do Programa Incentivado de Parcelamento de Débitos – PPD e do Programa Paraná Competitivo.

Destes, somente o último possui carteira já consolidada. Trata-se do sucessor de outros programas de parcelamento, como o PRODEPAR e o Bom



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Emprego, portanto mais antigo e dotado de um histórico de pagamentos e volume financeiro que possibilita a análise estatística necessária à estruturação da operação.

Quanto ao custo para o Estado, afirmaram que inexistem, do ponto de vista financeiro e contábil, pois receberá pela cessão o valor de face do fluxo de direitos creditórios atualizado para a data da cessão. Em troca, receberá ativos equivalentes, uma parcela em dinheiro e outra em Debêntures Subordinadas. Por sua vez, os custos da operação em si serão integralmente suportados pela PRSEC.

Com base em planilha apresentada à fl. 15 da peça nº 23, concluíram que a operação de securitização é mais econômica que um financiamento tradicional.

Sobre a forma de contabilização, informaram que será descrita no roteiro contábil da operação, a ser elaborado pela Divisão de Contabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda – DICON/SEFA, com base no roteiro produzido pelo Estado de São Paulo. Na contabilidade do Estado, ocorrerá uma migração, por meio da qual o fluxo de direitos creditórios será “substituído” pelas Debêntures Subordinadas (conta de ativo – investimento) e pelos recursos em dinheiro (conta de ativo – disponibilidade financeira/caixa), sem caracterizar qualquer perda ou ganho patrimonial.

Apresentaram, a seguir, as razões pelas quais buscam afastar a equiparação da securitização à operação de crédito.

Conforme afirmam, a cessão do fluxo de direitos creditórios seria assemelhada a uma alienação definitiva de ativos, sem assunção de obrigações futuras pelo Estado. Este apenas se obriga a entregar o fluxo financeiro. Ao recebê-lo, a PRSEC, por conta própria e suportando todos os custos, realiza a operação de securitização, captando dinheiro para pagamento mediante emissão de debêntures, a serem alienadas no mercado.

Sustentaram que não há expectativa de arrecadação futura, mas passada (uma vez que se trata de fatos geradores já ocorridos e créditos tributários já lançados), que se tornou presente com a celebração de termos de parcelamento com os devedores. Diferentemente de uma operação com fatos geradores futuros,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trata-se de valores pré-determinados, de exigibilidade certa e presente, sem qualquer desconto ou amortização.

Destacaram que o Estado não está sujeito a nenhuma obrigação ou compromisso financeiro futuro, pois dá plena quitação às suas obrigações no momento em que realiza a cessão do fluxo de direitos. A preferência de pagamento das Debêntures Seniores não seria uma obrigação, mas apenas um direito hierarquicamente inferior do Estado.

Quanto ao art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal, asseveraram que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, provocada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, manifestou o entendimento de que não se trata de operação de crédito e que, portanto, o Ministério da Fazenda não deveria se manifestar (Pareceres PGFN/CAF nº 2900/2007, nº 1579/2014 e nº 242/205).

Relativamente ao processo em trâmite perante o Tribunal de Contas da União, autos nº 016.585/2009-0, referidos pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016 – Tribunal Pleno, afirmaram que nele foi exarado o Parecer nº 463/16, da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, em que se concluiu que a cessão de direitos creditórios não é operação de crédito, e foram estabelecidos critérios para que assim não se configure (transcritos à fl. 18 da peça nº 23).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Diante do exposto, nos termos do item 9.1.1 do Acórdão nº 772, de 2016 – TCU – Plenário, a Comissão de Assuntos Econômicos manifesta o seguinte entendimento:

1) A Resolução nº 43, de 2001, com a redação dada pela Resolução nº 17, de 2015, não veda operações de cessão onerosa de direitos creditórios da dívida ativa. A expressão “qualquer outra espécie de compromisso financeiro” não se refere à transferência, para os investidores, do fluxo decorrente do pagamento da dívida ativa, que se trata de um fluxo intrínseco ao negócio, mas, sim, de outras formas de compromisso que, explícita ou implicitamente, transformem-se em garantia oferecida pelo ente que cedeu os direitos.

2) Em princípio, sob determinadas condições, a cessão do fluxo de receitas decorrente de direitos creditórios associados à dívida ativa corresponde a uma venda de ativos, e não a uma operação de crédito. Entendemos que a transferência ou não da titularidade do direito é pouco relevante para a compreensão da natureza da operação. O relevante é verificar se a operação gera ou não passivos para os futuros governantes. Nesse sentido, as seguintes condições de vem ser observadas:

a. A cessão deve ser definitiva, sem qualquer oferecimento de garantia, assunção de compromissos ou comprometimento financeiro por parte do cedente. Nesse sentido, nosso entendimento se aproxima do entendimento da PGFN, exarado no Parecer PGFN/CAR nº 1.579/2014.

b. Por se equiparar a uma venda de ativos, os recursos arrecadados não deveriam ser utilizados em despesas correntes, exceto se for para honrar gastos com previdência, conforme prevê o art. 44 da LRF. Dessa forma, ou a lei que instituir os fundos faz uma previsão específica sobre o uso dos recursos arrecadados ou os órgãos de controle fazem o controle ex post.

c. A venda de ativos deve se referir a um ativo específico. Mesmo que não seja nomeado cada papel da dívida ativa (por exemplo: dívida do CPF x, no valor de y, inscrita na data z) é necessário que os direitos cedidos estejam bem delimitados. Por exemplo, o estoque da dívida ativa existente até



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com base nesses critérios, concluíram os interessados que o Estado do Paraná e a PRSEC adotaram todas as medidas para que todas as condições fossem respeitadas:

- a. As cessões serão definitivas, conforme determina o art. 30, caput da Lei Estadual nº 18.468/15;
- b. Os recursos decorrentes das cessões serão obrigatoriamente investidos em obras de infraestrutura e de logística, ou seja, despesas de capital, por força da disposição específica contida no art. 30, Parágrafo Único, da Lei Estadual nº 18.468/15;
- c. Os direitos cedidos (direito autônomo de recebimento) estão bem delimitados, tanto pelo que dispõe o art. 26 da Lei Estadual nº 18.468/15 quanto pelas informações já fornecidas pela PRSEC, além dos contratos de cessão a serem celebrados entre o Estado e a Companhia, caso a caso, os quais serão devidamente apreciados por esse Tribunal;
- d. A cessão do fluxo de direitos creditórios está sendo estruturada para que a parcela constitucionalmente cabível aos Municípios e demais destinatários legais e constitucionais seja devidamente repassada nos mesmos prazos e condições, como descrito no fluxograma do item II.2;
- e. As cessões de crédito serão permanentes, conforme disposto no art. 30 da Lei Estadual nº 18.468/15;
- f. A operação de cessão também está estruturada sem garantia implícita de rendimento aos investidores, tendo em vista que a taxa de rendimento das debêntures será determinada pela PRSEC em procedimento de consulta prévia ao mercado (*bookbuilding*) e que os investidores se submetem ao risco de não recebimento dos valores (risco de crédito), caso os contribuintes não realizem o pagamento dos seus parcelamentos)

A respeito do comprometimento de recebimentos futuros, defenderam que se trata de valores exigíveis no presente, pois se referem a créditos cujos fatos geradores já ocorreram, e cujo parcelamento foi realizado para viabilizar o pagamento pelos contribuintes e aumentar a segurança jurídica quanto ao recebimento.

---

determinada data e com determinada classificação de risco. A não especificação da dívida torna a operação mais semelhante a uma simples antecipação de receita orçamentária.

d. No caso de Fundos constituídos por estados ou de emissão de debêntures lastreadas nos direitos creditórios da DA, a parcela que constitucionalmente cabe aos municípios deverá ser transferida nos mesmos prazos e condições com que são feitas regularmente a transferência para impostos regularmente arrecadados.

e. Para que a operação seja melhor caracterizada como venda, a cessão de direitos deve ser permanente, e não temporária. Dessa forma, devem-se evitar contratos prevendo cessões dos direitos por prazo determinado. Por exemplo: o que for arrecadado durante os próximos x anos.

f. Para melhor caracterizar a operação como venda, deve-se evitar a garantia implícita de rendimento aos investidores. No processo de alienação dos direitos creditórios da dívida ativa, seja por fundo constituído pelo Estado, seja através da emissão de debêntures, serão admitidos deságios quando da realização da operação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressaltaram que o risco de crédito é transferido aos debenturistas, pois não haverá reposição do fluxo cedido nem qualquer ressarcimento caso os contribuintes deixem de pagar os parcelamentos.

Defenderam não ser possível proibir o Estado de alienar um ativo somente porque há expectativa de recebimentos futuros, pois a mesma proibição teria de ser estendida a qualquer bem, visto que sobre todos eles há expectativa de recebimento futuro de valores, como a propriedade sobre bens móveis e imóveis, participação acionária em empresas, concessão de serviços públicos, dentre outros. Também não seriam possíveis empréstimos e financiamentos, por comprometerem parte da arrecadação futura.

O impacto sobre gestões futuras, segundo afirmaram, seria positivo, em razão de que uma receita que poderia ser usada para custeio passa a ser obrigatoriamente destinada a investimentos. Ademais, por serem créditos passados, as gestões futuras não poderiam contar com eles.

Sustentaram não ser necessária a apreciação da operação pelo Ministério da Fazenda, por não se tratar de operação de crédito, conforme pareceres solicitados pela STN à PGFN.

Caso esta Corte entenda que a operação é de crédito, se comprometeram a realizar todo o trâmite definido pelo art. 32 da LRF. Contudo, para isso seria necessária a reforma parcial da decisão, para deixar de proibir a realização da cessão de forma absoluta.

Em seguida, reforçaram que não haverá operação de crédito, mas a substituição de ativos, sem ser gerado novo passivo ao Estado ou obrigação financeira futura.

Não haveria alienação da titularidade do crédito tributário, pois o Estado continuaria titular de outras obrigações e de todo o restante do feixe de direitos autônomos dele decorrentes, como o direito de ação, sendo adequada a comparação ao direito de propriedade. Mesmo o direito ao recebimento seria cedido de forma parcial, visto que a parcela comprometida com as vinculações constitucionais e legais não passará pelo caixa da PRSEC. Ademais, é dever do





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estado utilizar o fruto do crédito tributário, de forma que a cessão do seu produto é corolário lógico da sua existência.

Também inexistiria vinculação do produto da arrecadação de impostos a uma Sociedade de Propósito Específico, mas a substituição parcial de ativos por debêntures e dinheiro, que ingressaria no caixa sem vinculação, existindo apenas o dever do Estado de destinar valor equivalente ao arrecadado a investimentos de infraestrutura e logística.

Relativamente ao processo em trâmite perante o TCU, argumentaram que ainda não houve manifestação definitiva sobre ser a securitização uma operação de crédito, e destacaram que a única manifestação dissonante nos autos seria a do Ministério Público de Contas. Ademais, a decisão daquela Corte que determinou a suspensão de registros na CVM atingiu somente fundos de investimento em direitos creditórios, sendo que as sociedades de propósito específico continuam devidamente inscritas.

Outrossim, diferentemente daquela Corte, que determinou a suspensão somente das operações realizadas sem a autorização do Ministério da Fazenda, este Tribunal Estadual proibiu a operação mesmo que seja tratada como de crédito.

Apresentaram justificativas para a conveniência de se realizar a cessão de direitos creditórios, sobre o custo para a realização da operação, e o impacto sobre gestões futuras.

Quanto à conveniência da cessão, afirmaram que integra um conjunto de diversas outras medidas visando o incremento da arrecadação, incluídas aquelas sugeridas por este Tribunal, todas complementares, devendo o Estado atuar em várias frentes.

Detalharam os motivos pelos quais o Estado não teria custos com as cessões. Apenas a operação de securitização pela PRSEC teria custos operacionais (manutenção da Companhia), para a estruturação e realização da operação (contratação de instituição financeira, para serviços de assessoria financeira para a estruturação, registro e distribuição pública da operação; de agente fiduciário; de banco escriturador mandatário, para atuar na emissão das debêntures; e de agência



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de classificação de risco, para atribuir nota de crédito à operação), e remuneração dos debenturistas (a depender de condições a serem determinadas pelo próprio mercado).

O custo de realização da operação seria apurado pela diferença entre a taxa de captação (passivo da Companhia) e a taxa de correção do fluxo de direitos creditórios (ativo da Companhia).

Estes custos seriam inferiores às operações tradicionais realizadas no mercado de capitais, pois, no caso do Programa Paraná Competitivo, o fluxo de direito creditório será atualizado pelo IPCA.

A título de comparação, tomando por base a taxa fixa de 2,50% de remuneração da operação realizada pela CPSEC, somada à taxa Selic de 9,75%, subtraída a previsão do IPCA de 4,80% para 2017, estimam que o custo efetivo de remuneração da operação será de 7,45% anuais, muito inferior a qualquer outra forma de captação de recursos pelo Estado, inclusive à Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, custo básico dos financiamentos concedidos pelo BNDES e menor taxa de juros disponível no mercado, que é de 7,50%.

No caso da utilização como lastro dos recebíveis do PPI, o custo seria exatamente o *spread* (prêmio de risco), pois estes recebíveis são atualizados pela Taxa Selic e a operação precificada em DI + *Spread* ou um determinado percentual do DI.

Sustentaram, ainda, que o impacto da operação para as gestões futuras é positivo, pois não implicará ônus futuros ao Estado, e a receita que seria usada para custeio será destinada a investimentos de retorno de longo prazo, potencializando o desenvolvimento econômico e social, com reflexo no aumento da arrecadação.

A respeito da “margem de lucro” a ser paga aos investidores, esclareceram que corresponde a uma taxa variável, em geral equivalente à taxa livre de riscos (Selic/DI), mais uma taxa fixa determinada de acordo com a percepção do mercado sobre o risco do investimento, durante o processo de emissão das debêntures.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Já a garantia de aplicação do produto da operação em investimentos se dá pelo registro dos ativos recebidos como receita de capital, que, nos termos do art. 44 da LRF, não pode ser destinada a despesa corrente, ao que se soma a determinação contida no art. 30, parágrafo único, da Lei Estadual nº 18.468/15, da destinação exclusivamente a investimentos em obras de infraestrutura e logística.

Por fim, pleitearam a reforma da Determinação nº 16 do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/16, para que seja autorizada a realização da cessão do fluxo de direitos creditórios pelo Estado do Paraná à PRSEC, ou para que seja suspensa a sua natureza cautelar até o julgamento do Recurso de Revista nos autos nº 330587/16, em que foi expedida.

Sucessivamente, requereram a reforma parcial para autorizar a realização da cessão do fluxo de direitos creditórios pelo Estado do Paraná, desde que respeitados os trâmites aplicáveis às operações de crédito.

Solicitaram, ainda, a continuidade deste procedimento, caso necessário, porém com a finalidade de monitorar o cumprimento das condições e diretrizes para que o Estado realize a cessão do fluxo de direitos creditórios à PRSEC, e para que esta realize a securitização desses direitos na forma da fundamentação apresentada.

Em aditamento à defesa, apresentado após reunião realizada com a 1ª Inspeção de Controle Externo, a PRSEC prestou esclarecimentos quanto aos custos envolvidos na operação de securitização e na manutenção da Companhia, à modelagem financeira e ao roteiro contábil.

A respeito dos custos da operação, informou que contratou o HSBC Bank Brasil S. A. – Banco Múltiplo (sucedido pelo Bradesco S. A.) para serviços de assessoria financeira para a estruturação, registro e distribuição pública da operação, através do Contrato nº 03/2015, pelo valor de R\$ 850.000,00. Em caso de efetiva distribuição da operação, será pago o valor correspondente a 0,29% do valor financeiro das Debêntures Seniores, dos quais será descontado o valor fixo indicado acima. Além disso, existe a previsão de um prêmio de 50% deste percentual, caso o volume financeiro da distribuição iguale ou exceda o estimado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como agente fiduciário, foi contratada a Pentágono S. A. Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários, por meio dos Contratos nº 02/2016 e 03/2016, pelos valores de R\$ 5.400,27 e R\$ 5.399,46.

O Banco escriturador mandatário para atuar na emissão das debêntures foi o Bradesco S. A., pelo Contrato nº 04/2016, no valor fixo de R\$ 2.000,00, mais 120 parcelas de R\$ 2.304,17.

Já a agência de classificação de risco para atribuir nota de crédito à operação, ainda não foi contratada, porém estima-se o valor anual em R\$ 85.000,00.

Esclareceu que os três últimos custos somente serão suportados em caso de efetiva realização da operação.

Os custos de manutenção da Companhia constam das Demonstrações Financeiras Padronizadas – DFP do exercício de 2016. As principais são os serviços de contabilidade (J. Folador Contabilidade Ltda. – ME, por R\$ 46.748,40 anuais), de auditoria independente (KPMG Auditores Independentes, por R\$ 167.499,96 anuais), de manutenção de registro perante a Comissão de Valores Mobiliários – CVM (R\$ 12.748,11 anuais), e com publicações oficiais (R\$ 25.197,00 anuais).

Por sua vez, os custos de pessoal correspondem à remuneração de dois diretores, uma assistente financeira e três conselheiros fiscais, e totalizaram R\$ 743.489,00 em 2016, incluídos os encargos.

Anexou a análise da carteira de recebíveis do Programa Paraná Competitivo, realizada pela empresa de consultoria KPMG Financial Risk & Actuarial Services Ltda. e entregue em 18/05/2016. Anexou, igualmente, a última versão do fluxo de recebíveis entregue pela Secretaria de Estado da Fazenda, com data de referência de maio de 2017.

Informou, ainda, a juntada da modelagem financeira da operação, realizada pelo banco responsável pela assessoria financeira, bem como do roteiro contábil descrevendo a forma de contabilização, pelo Estado do Paraná, da operação de cessão dos direitos creditórios, acompanhado de minuta de Resolução da Secretaria de Estado da Fazenda.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recebida a documentação pelo Despacho nº 1294/17 (peça nº 61), determinou-se a remessa à 1ª Inspeção de Controle Externo.

A unidade emitiu a Informação nº 32/17 (peça nº 63), em que, após minuciosa análise das razões de defesa, recomendou a manutenção da Determinação nº 16 do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016 – Tribunal Pleno. Sucessivamente, sugeriu que as operações de securitização, caso autorizadas, sejam vinculadas às normas e limites da LRF.

O Ministério Público de Contas, de modo diverso, se posicionou em seu Parecer nº 6258/17 (peça nº 72) no sentido de que este expediente se destina unicamente à verificação do cumprimento de deliberação deste Tribunal. Assim, seria processualmente inviável qualquer deliberação que modificasse o decidido no processo principal, após instauração do contraditório, em âmbito de cognição, no seu entendimento, exauriente.

Ao final, ressaltou o entendimento de que as determinações e recomendações, ainda que tenham por destinatários outros órgãos, são de responsabilidade do Governador do Estado e não são passíveis de recurso, por se tratar de atuação corretiva e pedagógica desta Corte, a fim de reparar os rumos das contas públicas estaduais.

Concluiu pelo prosseguimento deste expediente de monitoramento, com o conseqüente retorno à 1ª Inspeção de Controle Externo, para que avalie o cumprimento da Determinação nº 16 do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016 – Tribunal Pleno.

**É o relatório.**

2. Preliminarmente, **não há como ser acolhido o pedido do Ministério Público de Contas** no sentido de que seja dado prosseguimento a este expediente unicamente para acompanhar e avaliar o cumprimento da Determinação nº 16 do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016 – Tribunal Pleno.

Isso porque o Tribunal Pleno, durante a sessão de apreciação das Contas do Governador, foi unânime ao conferir natureza cautelar àquela



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinação, após reconhecer que o deferimento se deu em sede de cognição sumária, e estabeleceu que o objeto do presente Processo de Monitoramento consiste na análise aprofundada do tema, com apreciação de eventual defesa que pudesse ser apresentada pelos destinatários, inclusive, evidentemente, para efeito de revogação da cautelar (peça nº 02, fl. 91).

Oportuno destacar o seguinte trecho, do referido acórdão (fl. 91):

O cumprimento da presente determinação deverá ser acompanhado em autos apartados de **MONITORAMENTO**, a serem instaurados em conformidade com o estabelecido pelo art. 259 do Regimento Interno,<sup>2</sup> cuja instrução ficará a cargo da 1ª Inspeção de Controle Externo, responsável pela fiscalização da Secretaria de Estado da Fazenda, devendo compor a autuação do processo cópia desta decisão.

De acordo com o que foi deliberado em sessão, dada a natureza cautelar da determinação em referência, deferida em procedimento de cognição sumária, a análise de eventual defesa que possa ser apresentada pelos seus destinatários deverá se dar no próprio procedimento de Monitoramento, que, por esse motivo, deve ser aberto independentemente do trânsito em julgado desta decisão (grifamos).

Descabida, portanto, a interpretação restritiva do art. 259 do Regimento Interno, pretendida pelo Ministério Público de Contas, que, além de carente de suporte normativo ou doutrinário, implicaria em expressa ofensa à deliberação deste Tribunal Pleno que, tendo em conta a urgência inerente ao caráter liminar da determinação de suspensão das atividades da Companhia Paranaense de Securitização – PRSEC, de evidente natureza cautelar, no sentido de prevenção de dano ao erário, determinou sua tramitação em autos apartados, justamente, para o maior aprofundamento da matéria e garantia da efetividade da determinação imposta.

Acrescente-se que a matéria não compunha o escopo originário da prestação de contas do Governo do Estado, mas, foi introduzida pela “*comissão das contas de governo 2015*”, o que reforça, com maior propriedade, a conveniência de seu tratamento apartado, em procedimento próprio.

---

<sup>2</sup> Art. 259. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Releva notar, por fim, que o entendimento sustentado pelo douto Procurador implicaria, na prática, em conferir irrecurribilidade a uma decisão desta Corte, de caráter notadamente mandamental, e não, apenas, de natureza meramente corretiva ou pedagógica, haja vista que impede a prática de atos de gestão pretendidos pela Administração Estadual, o que violaria comezinhos regras do Estado de Direito e do devido processo legal.

Inviável, portanto, modificar, neste momento processual, o objeto do procedimento em tela, fixado de antemão pelo Plenário desta Corte de Contas.

Saliente-se que, com relação ao mérito da questão ora tratada, não houve qualquer manifestação do Ministério Público de Contas, ainda que a título eventual ou alternativo.

Ainda em preliminar, **merece acolhimento o pedido de exclusão do Sr. George Hermann Rodolfo Tormin**, haja vista que, por ter renunciado ao cargo de Diretor Presidente em 04/10/2016 (fl. 01 da peça nº 24), não se encontra mais à frente da PRSEC e não há notícia nos autos de que a Companhia tenha efetuado qualquer operação de cessão de direitos creditórios até a data do seu desligamento.

3. No mérito, em conformidade com o exposto pela 1ª Inspeção de Controle Externo, a Determinação nº 16 do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016 – Tribunal Pleno deverá ser integralmente mantida, para que a operação pretendida pela Companhia Paranaense de Securitização seja definitivamente obstada, por caracterizar alienação de crédito tributário e vinculação de receita tributária, além de configurar uma operação de crédito que acarreta custos ao Estado com controle e administração do crédito tributário, bem como com a manutenção de empresa dependente.

### 3.1. Da caracterização de operação de crédito



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em que pesem as considerações defensivas, a análise efetuada pela 1ª Inspeção de Controle Externo confirmou que **a cessão de direitos creditórios efetivamente caracteriza operação de crédito.**

Inicialmente, cumpre esclarecer que a operação de securitização de recebíveis, como bem exposto pela unidade técnica (fl. 04 da peça nº 63), consiste na emissão de títulos para comercialização no mercado, com lastro em contas a receber, tendo como fonte de repagamento o fluxo de caixa dessas contas. Seu objetivo está em permitir a obtenção de recursos sem que a empresa comprometa seu limite de crédito junto aos credores e sem prejudicar os índices de endividamento do seu balanço.

No presente caso, os títulos que se pretende emitir são debêntures. As debêntures são assim conceituadas no sítio eletrônico da BM&F Bovespa:<sup>3</sup>

A debênture é um título de dívida que gera um direito de crédito ao investidor. Ou seja, o mesmo terá direito a receber uma remuneração do emissor (geralmente juros) e periodicamente ou quando do vencimento do título receberá de volta o valor investido (principal). No Brasil, as debêntures constituem uma das formas mais antigas de captação de recursos por meio de títulos.

Todas as características das debêntures são descritas na sua escritura de emissão que, entre outras questões, poderá estabelecer, inclusive, em quais projetos a companhia irá aplicar os recursos captados.

As debêntures são emitidas por sociedades anônimas de capital aberto ou fechado e utilizadas para financiar projetos ou reestruturar dívidas da empresa, tendo como vantagens na captação de recursos a diminuição do seu custo médio, o alongamento e a adequação do seu perfil e a diminuição significativa das garantias utilizadas.

Desta forma, uma companhia em vez de tomar um empréstimo junto ao banco, pode realizar uma emissão de debêntures para captar recursos e aplicar em projetos que, por exemplo, aumentarão a sua capacidade produtiva ou permitirão a sua entrada em um novo segmento de negócios.

Trata-se, ainda segundo a bolsa de valores, de *“uma forma de captação de recursos alternativa aos financiamentos bancários.”*

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 29, III, conceitua a operação de crédito de forma ampla, de modo a englobar todo e qualquer compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, recebimento antecipado de

<sup>3</sup> [http://www.bmfbovespa.com.br/pt\\_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-fixa-privada-e-publica/debentures.htm](http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-fixa-privada-e-publica/debentures.htm) - Acesso em 04/09/2017.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valores, dentre outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.<sup>4</sup>

A emissão de debêntures se enquadra na definição legal de operação de crédito, na medida em que acarreta a assunção de compromisso financeiro decorrente de uma troca financeira intertemporal, em que os investidores do mercado financeiro entregam valores e se tornam credores do emissor, em troca da devolução gradual do montante cedido, acrescido de uma remuneração.

Ademais, as debêntures podem ser consideradas derivativos financeiros, por consistirem em títulos de crédito derivados dos créditos cedidos, ou cujos fluxos foram cedidos, de forma que, também nesse aspecto, resta caracterizada a operação de crédito, nos termos do dispositivo citado.

Por mais que a defesa afirme que os fluxos creditórios cedidos se referem a fatos geradores já ocorridos, e que, portanto, inexistiria antecipação de receita ou impacto para gestões futuras, fato é que, com a concessão o parcelamento, houve uma opção administrativa por recebê-los ao longo do tempo. Caso o Estado não houvesse diferido o recebimento desses valores, a argumentação, em tese, poderia ser considerada admissível.

Esta observação é ainda mais relevante no caso dos “parcelamentos” decorrentes do Programa Paraná Competitivo, em que segundo exposto pela 1ª Inspeção de Controle Externo (fls. 05 e 06 da peça nº 63), na realidade foi concedida uma “moratória parcelada” (arts. 152 a 155 do CTN), ou seja, antes do vencimento do tributo, foi estabelecido um novo prazo para recolhimento, sem incidência de juros e multas moratórias.

Dessa forma, caso não realizada a securitização de ativos, o Estado somente poderá receber esses valores no futuro.

---

<sup>4</sup> Art. 29. Para os 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 com o uso de **derivativos financeiros**; (grifou-se)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Forçoso concluir, portanto, que a operação acarreta, efetivamente, a antecipação de valores a receber e, com isso, a troca financeira intertemporal inerente à operação de crédito.

Outrossim, em que pese, no modelo proposto pelo Estado do Paraná, as debêntures sejam emitidas pela Companhia Paranaense de Securitização, não se pode deixar de atentar para os fatos de que o Estado é o detentor da quase integralidade do capital social dessa Sociedade de Economia Mista (1.199.997 das 1.200.000,00 ações, conforme consta das Demonstrações Financeiras Padronizadas, peça nº 50, equivalentes a 99,99990625%), e de que ela não possui fonte de receita própria (seus recursos procedem da integralização de capital social e das receitas financeiras decorrentes da aplicação do capital não despendido), tratando-se, portanto, de uma empresa estatal dependente do Estado do Paraná.

Mesmo na eventualidade de vir a entrar em operação, conforme será melhor explanado a seguir, a fonte de custeio da Companhia advirá do recebimento de parte do fluxo de direitos creditórios cedido, que, por sua vez, conduzirá ao não pagamento de parte das Debêntures Subordinadas de titularidade do Estado, de modo que, em última análise, é este quem acabará por arcar com os custos de manutenção da Companhia.

Em que pese os interessados aleguem que, no modelo proposto, ocorre uma troca ou venda de ativos pelo valor de face, e que não há custo assumido pelo Estado, a 1ª Inspeção de Controle Externo demonstrou, de forma analítica, que inexistem, no roteiro contábil apresentado juntamente com o aditamento à defesa (peça nº 59), a baixa do bem ou direito alienado, e que os créditos tributários continuam reconhecidos pelo Estado do Paraná, pois mantem obrigações acessórias, como o controle, a administração e a cobrança do crédito tributário.

Segundo esclarece, a operação consiste em assumir o firme compromisso de transferir o fluxo dos créditos tributários, garantido por um montante de recebíveis futuros que assegurarão o pagamento dos recursos disponibilizados pelos investidores, os debenturistas seniores. Assim, no momento da operação surge um passivo, não um ativo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destaca que, nos termos do item 5.14 da Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, “*um passivo é definido como uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade.*”

Também não se sustenta o argumento de que o Estado não teria nenhuma obrigação financeira, visto que terá o dever de transferir parte do produto da arrecadação de tributos à PRSEC (mesmo que a transferência seja feita de maneira automática e por intermédio de instituição bancária), assumindo, assim, um compromisso financeiro em contrapartida do recebimento dos recursos correspondentes às Debêntures Seniores.

Por esse motivo, aliás, a operação pretendida entra em conflito com a Resolução nº 17/2015 do Senado Federal, que conferiu nova redação ao art. 5º, VII, da Resolução 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, e dá outras providências*”), para vedar a cessão dos direitos creditórios da dívida ativa com assunção de compromisso financeiro que possa ser caracterizado como operação de crédito, nos termos da LRF.<sup>5</sup>

A manifestação da unidade técnica inclusive coloca em dúvida o argumento da efetiva venda do fluxo de caixa dos direitos creditórios do Estado do Paraná, uma vez que estão sujeitos a mudanças de políticas tributárias, como a concessão de benefícios fiscais para créditos envolvidos no fluxo cedido.

Exemplo disso seria a admissão, pelos defendentes, à fl. 03 da peça nº 44, de que o Relatório de análise da carteira de recebíveis da KPMG (peça nº 54) estava desatualizado em razão de um desconto por antecipação de pagamento,

---

<sup>5</sup> Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VII - em relação aos créditos inscritos em dívida ativa:

(...)

b) ceder o fluxo de recebimentos relativos aos direitos creditórios da dívida ativa com assunção, pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, perante o cessionário, de responsabilidade pelo efetivo pagamento a cargo do contribuinte ou de qualquer outra espécie de compromisso financeiro que possa, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, caracterizar operação de crédito.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realizado com fundamento no art. 36, § 5º, da Lei Estadual nº 11.580/1996, no Decreto Estadual nº 5159/2016, e na Resolução da Secretaria de Estado da Fazenda nº 1339/2016. Referido relatório também indicou a ocorrência de remissões concedidas nos anos de 2013 e 2014, no montante de R\$ 469.234.000,00.

Relevante, ainda, para a caracterização da operação como de crédito, investigar a **dependência da PRSEC, e a consequente assunção dos custos da operação pelo Estado.**

Primeiramente, como antes mencionado, é possível observar, a partir das Demonstrações Financeiras Padronizadas referentes ao exercício de 2016 (peça nº 50), que os recursos utilizados no custeio da Companhia atualmente decorrem de integralização de capital e das receitas financeiras decorrentes da aplicação do capital não despendido.

Com efeito, depreende-se daquele documento que a PRSEC encerrou o exercício de 2015 com seu capital social subscrito e integralizado em valor equivalente a R\$ 1.200.000,00. Porém, apresentou resultado negativo de R\$ 165.551,00 e, em 2016, um prejuízo acumulado de R\$ 1.069.830,00, após obter receitas exclusivamente financeiras, na ordem de R\$ 87.002,00, em 2016, e de R\$ 16.272,00, no exercício de 2015.

Por sua vez, quando em operação, a fonte de receitas da Companhia consistirá nos próprios repasses financeiros do Estado.

Esta constatação é confirmada pelos próprios interessados, ao afirmarem, à fl. 07 da peça nº 23, que os valores recebidos dos contribuintes serão destinados a uma conta bancária e que o Banco do Brasil realizará automaticamente o repasse de 75% a uma conta de titularidade da PRSEC, por sua vez movimentada pelo agente fiduciário da operação, que realizará o pagamento dos debenturistas seniores e destinará o saldo para outra conta, de livre movimentação, para que a PRSEC realize o pagamento de seus custos operacionais e das Debêntures Subordinadas emitidas em favor do Estado.

Por consequência, resta evidente que, após a dedução do valor pago aos debenturistas seniores, consistente no principal acrescido de juros, e após a dedução do valor dos custos operacionais da PRSEC, não restarão recursos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

suficientes para honrar com o pagamento da totalidade das Debêntures Subordinadas emitidas em favor do Estado.

Assim, ao não receber a totalidade do fluxo de créditos cedido, o Estado não apenas arcará com o custo da remuneração do capital, como com os custos operacionais da PRSEC.

Nas palavras da unidade técnica (peça nº 63, fl. 52), caso considerada possível a venda dos recebíveis na forma pretendida, *“tendo em vista que se pretende pagar as debêntures subordinadas por último, e que não há informações suficientes demonstrando de onde a PRSEC retirará recursos para custear todos os gastos necessários para operar e manter-se perene, verifica-se que a empresa manterá uma dívida perpetuante para com o Estado.”*

Ademais, mesmo se conferido o tratamento correspondente ao de operação de crédito tomado pelo Estado perante a securitizadora, a Companhia permaneceria dependente do Estado, pois, a menos que a PRSEC recebesse do Estado um *spread* superior ao valor pago aos investidores e suficiente para o custeio dos gastos operacionais e fixos, serão necessários recursos para suprir estes gastos.

Soma-se aos gastos suportados pelo Estado, ainda, os custos dos serviços de cobrança e arrecadação dos tributos, dos serviços de contabilidade, e da atuação da Procuradoria-Geral do Estado para cobrança dos créditos originadores, nos termos do art. 27, III, da Lei nº 18.468/2015.<sup>6</sup>

Ademais, não restou claro como se dará a remuneração das Debêntures Subordinadas detidas pelo Estado. Caso inexistir, a ausência de remuneração em si também poderá ser considerada, em tese, um custo assumido pelo Estado.

Outro ponto objeto de relevante questionamento por parte da 1ª Inspeção de Controle Externo (fls. 47 a 53 da peça nº 63) foi a forma de comparação, pela defesa, do custo da securitização de ativos com o de um

---

<sup>6</sup> Art. 27. A cessão do direito creditório:  
(...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

financiamento comum, em que foi levado em consideração unicamente o chamado “custo efetivo” com a remuneração dos debenturistas, sem se apurar todos os gastos necessários para a realização da oferta de debêntures no mercado, tais como os custos de estruturação e realização da operação, os custos operacionais, e a atualização monetária do fluxo de créditos cedido.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º, III, conceitua empresa estatal dependente como aquela controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou custeio.<sup>7</sup> Também o Senado Federal, por meio da Resolução nº 40/2001, e a Secretaria do Tesouro Nacional, através da Portaria STN nº 589/2001, adotaram definição semelhante.

Assim, em que pese o teor do art. 32, § 1º, da Lei Estadual nº 18.468/2015,<sup>8</sup> vise negar a caracterização da PRSEC como empresa dependente, ela continua a se enquadrar como tal para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 1º, §§ 2º e 3º, inciso I, “a” e “b”,<sup>9</sup> de modo que, caso viesse a

---

III - não transferirá a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos originadores, que permanecerá sob responsabilidade da Procuradoria-Geral do Estado.

<sup>7</sup> Art. 2º - Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

<sup>8</sup> Art. 32. Autoriza o Poder Executivo a constituir Sociedade de Propósito Específico, sob a forma de sociedade por ações, com maioria do capital votante detida pelo Estado, vinculada à Secretaria de Estado da Fazenda, tendo por objeto social a estruturação e implementação de operações que envolvam a emissão e distribuição de valores mobiliários, ou outra forma de obtenção de recursos junto ao mercado de capitais, lastreada em direitos creditórios de titularidade do Estado, através de parceiro privado escolhido nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993.

§1º A sociedade de propósito específico de que trata o caput deste artigo não poderá receber do Estado recursos financeiros para o custeio em geral, incluída a despesa com pessoal, não podendo, em nenhuma hipótese, ser caracterizada como empresa dependente do tesouro, nos termos da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

<sup>9</sup> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entrar em operação, deveria observar o art. 32, da mesma lei, que estabelece a necessidade de verificação, pelo Ministério da Fazenda, dos limites e condições relativos à realização de operação de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas.<sup>10</sup>

Nesse contexto, **o Estado emerge como garantidor dos valores investidos pelos debenturistas seniores**, ao menos em três situações distintas.

Primeiro, indiretamente, ao oferecer lastro em direitos creditórios e se tornar detentor de Debêntures Subordinadas correspondentes a valores muito superiores ao da totalidade das Debêntures Seniores (respectivamente, R\$ 1.960.988.000,00 e R\$ 1.610.988.000,00, contra R\$ 350.000.000,00, na 1ª série, como indicado no fluxo de fl. 01 da peça nº 55).

Dessa forma, o investidor somente deixará de receber em caso de inadimplência da maioria esmagadora dos devedores, o que faz com que o risco seja praticamente nulo para os debenturistas seniores (mormente diante de uma carteira de recebíveis com média de adimplência de 95,28% até 30 dias após o vencimento, conforme fl. 27 do Relatório de análise elaborado pela KPMG, peça nº 54), e totalmente assumido pelo Estado.

Em outras palavras, uma vez pagos os valores devidos aos debenturistas seniores, todo inadimplemento será suportado única e exclusivamente pelo debenturista subordinado (Estado). Assim, a detenção, pelo Estado, de Debêntures Subordinadas em montante muito superior ao das Debêntures Seniores somadas, funciona como uma garantia indireta do pagamento destas últimas.

---

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

- a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;
- b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e **empresas estatais dependentes**; (grifou-se).

<sup>10</sup> 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consta do Parecer nº 463/2016 da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (peça nº 34, fl. 07), a informação de que, em situação semelhante ocorrida no Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios de Nova Iguaçu, em que houve garantia implícita na forma de atribuição ao Município de um montante em cotas subordinadas muito superior ao das cotas seniores distribuídas aos investidores, tanto o TCU, como a PGFN e a CVM entenderam se tratar de uma operação de crédito:

Similarmente ao Fundo de Belo Horizonte, o FIDC de Nova Iguaçu também não impõe qualquer garantia formal à prefeitura do município, de forma que, em tese, os investidores podem ter perda de capital. Há também um limite para o retorno, fixado na inflação medida pelo IPCA acrescida de 8,5% ao ano.

Também aqui houve entendimento de haver garantia implícita. No caso, pela emissão de cotas sênior, distribuídas aos investidores, e cotas mezanino e subordinadas, que pertencem à prefeitura. Pelo regulamento do fundo, as cotas mezanino e subordinadas equivaleriam a, no mínimo, 80% do patrimônio líquido. Quando um fundo possui tipos diferentes de cotas, o pagamento é feito prioritariamente para as cotas sênior, restando às subordinadas somente o resíduo. Como as cotas sênior representam somente 20% do total, dificilmente esses cotistas deixariam de receber o capital investido, acrescido do pagamento de juros, até o limite máximo estabelecido.

Observe-se que, nesse caso, não somente o TCU, mas também a PGFN e a CVM entenderam se tratar de uma operação de crédito. Se não houvesse a chamada razão de garantia (a proporção mínima de cotas subordinadas e mezanino no total), a PGFN não classificaria a operação como sendo de crédito.

A segunda situação consiste no prosseguimento da responsabilidade da Procuradoria Geral do Estado pela cobrança dos créditos, cuja finalidade, a toda evidência, consiste em garantir que os créditos cedidos sejam adimplidos.

Em terceiro lugar, não se vislumbra como seria possível afastar, na prática, a responsabilidade subsidiária do Estado pelo adimplemento dos créditos cedidos, pois, sendo o titular da quase totalidade do capital social da Companhia, basta uma decisão judicial desconsiderar a personalidade jurídica da PRSEC para que o Estado, na condição de acionista, fosse condenado ao pagamento das Debêntures Seniores eventualmente inadimplidas.

Em última análise, tanto os riscos, como os custos da securitização, acabam assumidos pelo Estado. Todo o *spread* pago aos investidores, os gastos





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com a operação, os custos de manutenção de uma Companhia economicamente dependente, e todo o valor inadimplido pelos contribuintes, serão suportados pelo Estado, que jamais receberá a totalidade do valor correspondente às Debêntures Subordinadas.

Necessário, ainda, tecer comentários a respeito dos **pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal**, acostados pelos interessados às peças nº 31 a 34, com base nos quais sustentam que a operação proposta não corresponderia a uma operação de crédito.

Ocorre que esses pareceres fazem referência a diversas condições para que a operação não seja caracterizada como de crédito, as quais, por sua vez, não são integralmente observadas no caso em análise.

O Parecer nº 463/2016 da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (peça nº 34) manifestou o entendimento de que a cessão deve ser definitiva, sem assunção de compromissos financeiros ou oferecimento de garantia implícita de rendimentos por parte do cedente.

Todavia, como se acaba de demonstrar, caso realizada a securitização de ativos, o Estado arcará com diversos custos, para além da própria obrigação de entrega do próprio fluxo cedido, que, por si só, no entendimento aqui defendido, também corresponde a um compromisso financeiro. Desse modo, não se encontra atendida a condição de item 2, “a” do referido Parecer.<sup>11</sup>

Outra condição ali mencionada, de item 2, “f”, se refere ao não oferecimento de garantias de rendimento, admitindo-se deságios quando da realização da operação.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> a. A cessão deve ser definitiva, sem qualquer oferecimento de garantia, assunção de compromissos ou comprometimento financeiro por parte do cedente. Nesse sentido, nosso entendimento se aproxima do entendimento da PGFN, exarado no Parecer PGFN/CAR nº 1.579/2014.

<sup>12</sup> f. Para melhor caracterizar a operação como venda, deve-se evitar a garantia implícita de rendimento aos investidores. No processo de alienação dos direitos creditórios da dívida ativa, seja por fundo constituído pelo Estado, seja através da emissão de debêntures, serão admitidos deságios quando da realização da operação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme explica o próprio parecer: “quando existe esse tipo de garantia, a operação, do ponto de vista dos investidores, transforma-se em algo muito semelhante a um empréstimo, que irá render uma taxa pactuada previamente, como a taxa DI (ou a taxa de inflação) acrescida de um spread determinado” (peça nº 34, fl. 16).

No presente caso, como esclarecido pela defesa, além de não existir deságio, mas o pagamento de uma taxa acrescida de um *spread*, verificou-se que os valores investidos pelos debenturistas seniores estará excessivamente garantido pelas Debêntures Subordinadas detidas pelo Estado.

De modo semelhante, os pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional também se posicionam contrariamente à assunção de riscos e ao oferecimento de garantias pelo Estado.

No modelo de operação analisado pelo Parecer PGFN/CAF/Nº 2900/2007 (peça nº 31), proposto pelo Banco do Brasil, inexistente, em tese, qualquer obrigação do estado ou município para com o Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios, nem vinculação de garantias (cotas subordinadas).

Assim, parte-se do pressuposto de que a cessão do crédito parcelado deve ocorrer de forma pura e simples, sem risco para o Estado. Este não poderia assumir qualquer responsabilidade pelas oscilações negativas no fluxo de caixa esperado, e se obrigaria apenas a entregar o fluxo de recebimentos. O fundo de investimentos assumiria todo o risco de o valor arrecadado ser inferior ao despendido para obtê-lo.

Assim, considerando-se que, na operação ora proposta, haverá a atribuição de Debêntures Subordinadas correspondentes à maior parte do fluxo cedido ao Estado, que, por sua vez, acabará por arcar com os valores inadimplidos, resta evidente seu afastamento em relação a uma das principais premissas do opinativo ali exposto.

Outra premissa daquele parecer é a de que o produto da cobrança administrativa e judicial dos créditos devidos em razão da inadimplência dos contribuintes ao parcelamento seria de propriedade dos cedentes, o que não ocorre no modelo ora em análise.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recomendou-se, ainda, a limitação da aquisição do fluxo de caixa ao final do mandato do chefe do Poder Executivo, inexistente na proposta em tela.

Na mesma linha, nos termos do Parecer PGFN/CAF/Nº 1579/2014 (peça nº 32), para que as operações de cessão definitiva de direitos creditórios ou do fluxo financeiro deles decorrente não constituam operação de crédito, não deve existir qualquer compromisso direto ou indireto de garantir o recebimento do valor cedido, em caso de inadimplemento por parte dos devedores. Somente nessas condições, no entendimento ali exposto, não haveria a necessidade de submissão da operação ao processo de verificação de limites e condições pelo Ministério da Fazenda.

Como já dito, a detenção de Debêntures Subordinadas pelo Estado acarreta no compromisso indireto de garantir o valor cedido.

Ademais, discordou-se do entendimento manifestado no citado Parecer, de que a obrigação de repassar o numerário pago pelo devedor não seria uma obrigação de pagar. Já a obrigação de cobrar judicialmente o crédito não adimplido, em que pese seja de fazer, acarreta custos que serão suportados pelo Estado.

Por sua vez, o Parecer PGFN/PGA/Nº 242/2015 (peça nº 33) se limita a reiterar os termos do anterior, motivo pelo qual são dispensáveis maiores comentários.

Finalmente, em recente consulta ao sítio eletrônico do Ministério da Fazenda,<sup>13</sup> foi possível acessar a Minuta de Instruções de Procedimentos Contábeis – IPC – Cessão de Direitos Creditórios, elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional, ainda em fase de consulta pública, em que, justamente por se levar em consideração que *“atualmente os dispositivos legais não permitem a cessão de direitos tributários em caráter definitivo, alienação, nem a cessão de créditos tributários com coobrigação”*, foi estabelecido um roteiro de contabilização convergente com o entendimento de que *“as operações possíveis se assemelham a operações de crédito lastreadas em recebíveis”*.

---

<sup>13</sup> <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/consultas-publicas-federacao> - acesso em 29/11/2017.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Este entendimento, segundo ali exposto, toma por base o conteúdo do Parecer PGFN nº 1894/2016, não trazido aos presentes autos, segundo o qual, em que pese o Projeto de Lei do Senado Federal nº 204/2016 (dentre outros projetos analisados que tratavam de cessão de direitos creditórios) estabeleça que a cessão deve corresponder a operações definitivas, *“em essência haveria uma cessão não definitiva, tendo em vista que os pressupostos da operação [não modificação da natureza do crédito que originou o direito creditório objeto da cessão, compreensão apenas do direito autônomo ao recebimento do crédito, e manutenção das garantias e privilégios do crédito tributário] a caracterizam dessa forma, e não uma alienação (cessão definitiva)”*.

A propósito, vale transcrever a única passagem do Parecer PGFN nº 1894/2016 reproduzida na citada Minuta de IPC – Cessão de Direitos Creditórios:

19. Com mais razão é possível falar da impossibilidade de transferência definitiva da titularidade do crédito, uma vez que a cessão ocorrerá de modo a “não alterar as condições de pagamento, critérios de atualização e data de vencimento, nem transferir a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos originadores, que permanece com os que detenham essa competência” (inciso II do § 1º do art. 39-A). Em outras palavras, não obstante parte do crédito parcelado tenha sido cedido para particulares, a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial permanece com a Fazenda Pública, o que significa uma verdadeira subversão do estabelecido no art. 7º do CTN.

Outrossim, em acurada análise do roteiro contábil apresentado pela PRSEC, a 1ª Inspeção de Controle Externo demonstrou que, não apenas juridicamente, mas **também sob o ponto de vista da contabilidade, o fluxo proposto no caso em tela corresponde ao de uma operação de crédito.**

De acordo com o modelo de roteiro contábil anexado à peça 59, pela cessão dos direitos creditórios à PRSEC, no Estado, será efetuado registro contábil em conta redutora do Ativo Não Circulante, da seguinte forma:

**Débito (D):** Debêntures subordinadas – Títulos e Valores Mobiliários  
(Ativo Não Circulante)

**Débito (D):** Créditos a receber PRSEC  
(Ativo Não Circulante)

**Crédito (C):** (-) ICMS a receber  
(Redutora de Créditos Tributários Parcelados)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Referido lançamento, segundo expõe, não representa uma venda de ativos, pois não há baixa do direito alienado (com Variação Patrimonial Diminutiva), nem registro da receita sob o enfoque patrimonial decorrente da venda (com Variação Patrimonial Aumentativa).

O lançamento, na realidade, visa evidenciar a composição patrimonial do ente público.

Explica que, de acordo com o Manual de Contabilidade Societária – aplicável a todas as sociedades de acordo com as Normas Internacionais e do Comitê de Pronunciamentos Contábeis,<sup>14</sup> existem duas formas de registrar os fatos contábeis relativos à cessão dos recebíveis.

A mais utilizada apresenta a cessão como venda de um ativo. Esta demonstração pressupõe que não haja compromisso de recompra dos recebíveis ou coobrigação por parte da empresa cedente. Assim, o lançamento contábil pela “venda” acontece da seguinte forma:

1. Na cessão do direito creditório:

**D** – Direitos Creditórios Cedidos

**C** – Venda de Recebíveis (conta de resultado)

**D** – Custo dos recebíveis cedidos/vendidos (conta de resultado)

**C** – Contas a receber

2. No recebimento dos recursos da SPE:

**D** – Disponibilidades

**C** – Direitos Creditórios Cedidos

A outra hipótese trazida no Manual é a de que, caso a SPE fosse controlada pela empresa originadora dos créditos cedidos (no presente caso, o Estado do Paraná), ou esta empresa tivesse alguma responsabilidade sobre o pagamento desses créditos, suas demonstrações contábeis deveriam ser apresentadas como se a cessão fosse uma operação de empréstimo tomado, com a carteira funcionando como garantia.

---

<sup>14</sup> Manual de contabilidade societária/Sérgio de Ludícibus [et. al.] – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2013.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esclarece que, nas ocasiões em que não se retém e nem se transfere os riscos e benefícios do ativo, mas se retém o controle do “direito a receber”, a “*entidade deve continuar reconhecendo o ativo financeiro pelo menor do (1) valor do ativo e (2) o máximo valor que a entidade poderá ser requerida a pagar considerando os impactos da manutenção do controle.*”<sup>15</sup>

Como a cessão será realizada pelo valor de face do fluxo de direitos creditórios, como determina o art. 28 da Lei nº 18.468/2015,<sup>16</sup> afirma que a transferência dos ativos deve ser contabilizada da seguinte forma:

- D – Caixa
- C – Operações de Crédito
- C – Coobrigação s/ ativo vendido (garantia)

A fim de reforçar a ideia de que, quando há a retenção substancial de riscos e benefícios, deve ser registrada uma obrigação (passivo), apresenta o seguinte exemplo de lançamento contábil, que simula a venda de recebíveis com obrigação, como no caso do desconto de duplicatas:

Na data da venda:

- D – Caixa
- C – Financiamentos

Reconhecimento de juros mensalmente:

- D – Despesas de juros
- C – Financiamentos

Na liquidação dos títulos:

- D – Financiamentos
- C – Recebíveis

Expõe que, de acordo com o citado Manual, quando existem recebíveis já contabilizados, a contrapartida da conta que representará o instrumento financeiro criado (reconhecido como ativo) será a própria carteira de recebíveis. Assim, a contrapartida do instrumento financeiro que será negociado com

---

<sup>15</sup> Manual de Contabilidade Societária. fl. 125.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a PRSEC será a conta em que são registrados os recebíveis reconhecidos no Balanço Patrimonial do Estado do Paraná.

O lançamento de criação do instrumento financeiro poderia ser assim representado:

D – Direito Creditório – Programa Paraná Competitivo

C – Programa Paraná Competitivo

Todavia, enfatizou, às fls. 18 e 19 da peça nº 63, que, no modelo de roteiro contábil anexado, inexistente lançamento demonstrando a criação ou transformação do “direito a receber” em instrumento financeiro.

De acordo com o MCASP, “a entidade deve reconhecer um ativo em relação a tributos quando seu respectivo fato gerador correr e os critérios de reconhecimento forem satisfeitos” (fl. 204).

Assim, é consectário lógico de uma operação de venda que o ativo vendido seja baixado pelo seu custo, de modo que é imprescindível o registro do direito de receber no Patrimônio do Estado.

Neste ponto, aponta uma inadequação na alegação defensiva de que “*não existirá custo*” para o Estado do ponto de vista contábil. Para a ciência contábil, todo custo significa gasto, portanto o custo da venda do fluxo de caixa é o valor contábil do ativo financeiro negociado, ou seja, o próprio valor da carteira. Talvez o objetivo fosse informar que não haveria ganho ou perda de capital com a operação, porque os valores de venda e do custo do ativo seriam equivalentes.

Na sequência, se posiciona no sentido de que inexistente correspondência entre a tese jurídica de que a securitização seja uma venda de ativos, e a informação contábil-financeira.

Isto ocorre porque a forma de contabilização a ser utilizada “*remete à ideia de que a ‘alma’ foi vendida, mas o corpo continua a ser administrado pelo Estado*” (peça nº 63, fl. 21), que permanece com a titularidade do crédito tributário.

---

<sup>16</sup> Art. 28. Para os fins do disposto nesta Lei, o valor mínimo da cessão não poderá ser inferior ao do saldo atualizado do parcelamento, excluídos juros e demais acréscimos financeiros incidentes sobre as parcelas vincendas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diferentemente de uma operação de securitização de direitos de aluguéis de imóveis (não performados), em que não resta esvaziado o conteúdo do direito de propriedade remanescente do bem, a cessão de direitos creditórios oriundos de recebíveis (créditos performados) esvazia o conteúdo do direito a receber.

Quando um direito creditório é criado com base em recebíveis já contabilizados, há a renúncia à carteira de recebíveis, pois a contrapartida do instrumento financeiro é a própria carteira. Em outras palavras, os direitos da carteira são incorporados ao instrumento financeiro criado.

Assim, conclui que *“não é possível separar o direito ao recebimento do tributo (Programa Paraná Competitivo) do fluxo de caixa decorrente do recebimento dele, ou seja, não é possível alienar o fluxo de caixa, sem se alienar a titularidade do tributo.”* (peça nº 63, fl. 22).

Na sequência, passa a demonstrar as inconsistências entre a forma jurídica apresentada pelos defendentes, os procedimentos operacionais e os procedimentos contábeis.

Em primeiro lugar, afirma que o raciocínio jurídico está em total oposição com a operação e os registros contábeis que se pretende realizar.

Na operação proposta, a obrigação tributária, decorrente da soberania estatal, nasce com o fato gerador do tributo. A arrecadação e o recolhimento do crédito igualmente ocorrem integralmente no Estado, para depois ser realizada a transferência dos recursos à PRSEC.

Diversamente, a regra nos procedimentos de cessão de ativos financeiros é que o pagamento do fluxo cedido seja feito diretamente à companhia de securitização, não mais ao cedente.

Diante do desenho operacional proposto, deveria constar, nos livros contábeis do Estado, o registro da entrada do recurso financeiro pela arrecadação do tributo em conta de banco, mesmo que seja uma conta transitória. Todavia, este registro de entrada do numerário no patrimônio estatal inexistente no modelo contábil apresentado.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Expõe que o lançamento contábil da arrecadação dos tributos foi assim apresentado, à fl. 04 da peça nº 59:

**D** – (-) ICMS a receber

(Redutora de Créditos Tributários Parcelados)

**C** – ICMS a receber (Créditos Tributários Parcelados)

Afirma que o lançamento contábil a ser utilizado é inadequado para demonstrar a arrecadação por parte do Estado, uma vez que não demonstra o posterior recolhimento do imposto aos seus cofres.

De acordo com o MCASP (fls. 56 e 207), o dinheiro proveniente da arrecadação de um tributo deve ser registrado em conta de caixa ou equivalente de caixa.

Inclusive, no item 3.2 do roteiro contábil normatizado pelo Estado de São Paulo (peça nº 25), existe o reconhecimento, em conta transitória do Estado (denominada “Agentes Arrecadadores”), dos recursos oriundos da arrecadação dos tributos parcelados. De igual forma, há a baixa nesta conta em virtude da amortização de Debêntures Subordinadas e das transferências financeiras líquidas à CPSEC.

Assim, se considerada possível a realização da operação nos moldes propostos, o imposto pago pelos contribuintes e arrecadado pelo Estado deveria ser registrado em conta transitória (bancária e contábil).

Conclui que, *“contudo, em sentido diretamente oposto ao posicionamento refletido na Defesa, os dados evidenciam que o Estado deveria registrar, tecnicamente, o valor dos recursos captados junto ao mercado (investidores), por meio do processo de securitização de recebíveis, como uma operação de crédito (empréstimo)”* (peça nº 63, fl. 25).

Em corroboração, transcreve a seguinte passagem do já citado Manual de Contabilidade Societária (fl. 123):

No caso de uma cessão de recebíveis, por exemplo, a entidade somente poderá desreconhecer os recebíveis se não possuir coobrigação pelo seu adimplemento. Caso contrário, deverá manter os recebíveis em seu balanço patrimonial e contabilizar o ingresso de recursos oriundo da cessão como um empréstimo com garantia (os recebíveis).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante da inalienabilidade do crédito tributário, não merece prosperar a tese da venda do fluxo de caixa (que, como exposto, não pode ser dissociado da titularidade do crédito), pois implicaria em transformar o crédito tributário num ativo financeiro para negociação.

Caso aceita a tese da possibilidade de venda do fluxo de direitos creditórios, haveria, na proposta dos defendentes, a retenção substancial, pelo Estado, dos riscos e benefícios associados ao ativo financeiro transferido, e/ou de seu controle.

Ocorre que, na contabilidade do Estado, as demonstrações devem representar verdadeiramente o evento econômico, e não o rótulo jurídico atribuído à operação.

Embora pretenda conferir o tratamento de uma venda convencional, a defesa não reproduziu esse raciocínio por meio dos lançamentos constantes do roteiro contábil apresentado.

Nesse roteiro, o lançamento apresentado não representa a captação de recursos junto a terceiros, nem uma venda em sentido estrito.

Não foi apresentado como captação de recursos junto a terceiros, porque implicaria em admitir, na prática, que a operação consiste num empréstimo tomado.

A troca de ativos (venda), todavia, não foi ilustrada na forma usualmente utilizada pela ciência contábil, porque enfraqueceria a justificativa jurídica de que a titularidade do crédito tributário não seria transferida.

Por essa razão, no intuito de dar sustentação ao argumento da cessão do fluxo de recebimentos, sem alienação da titularidade do crédito, foi utilizado o artifício da conta retificadora do direito (a receber).

Ocorre que, como exposto, a prática extrapola as formas de contabilização da cessão de recebíveis já contabilizados (créditos performados), que deve se dar ou como venda de um ativo, ou como operação de empréstimo tomado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O uso da conta redutora do ativo para reconhecimento de direitos creditórios, por sua vez, é possível nos casos em que a carteira de recebíveis não está contabilizada, como a securitização de aluguéis de imóvel (direitos de crédito a performar).

Ainda, a conta retificadora é utilizada no momento da criação do direito creditório, e não quando da cessão desses instrumentos financeiros.

Assim, conclui a 1ª Inspeção de Controle Externo que a tese jurídica defensiva, de que a cessão de direitos creditórios se equipara a uma venda convencional, é inócua e não encontra sustentação em fatos sólidos, restando inafastável a conclusão de que a operação efetivamente é de crédito.

A fim de esclarecer o processo de análise para definição de qual lançamento efetuar no processo de cessão de direitos creditórios, faz referência às etapas constantes do Manual de Contabilidade Societária (fls. 126 e 127), para a avaliação de quando um ativo financeiro deve ser desreconhecido (peça nº 63, fls. 27 e 28, grifos no original):

**(Primeira Etapa) – Consolidação das Controladas**

A entidade deve consolidar todas as controladas, incluindo as sociedades de propósito específico e aplicar os princípios de desreconhecimento para a entidade consolidada. A norma faz com que a maioria das operações de securitização, provavelmente, não atenda aos critérios de desreconhecimento.

**(Segunda Etapa) – Determinar a abrangência do desreconhecimento do ativo**

A entidade deve determinar se os critérios de desreconhecimento serão aplicados para uma parte do ativo ou todo o ativo.

**(Terceira Etapa) – Determinar se os direitos aos fluxos de caixa do ativo encerraram**

Se for concluído que os direitos encerraram, a entidade deve desreconhecer o ativo.

**(Quarta Etapa) – Determinar se o ativo foi transferido**

Se não tiver sido transferido, entidade não deve desreconhecer o ativo.

**(Quinta Etapa) – Analisar se na essência os riscos e recompensas do ativo foram transferidos**

Considerando-se que o ativo foi transferido, deve-se então analisar se a entidade transferiu na essência, todos os riscos e benefícios do ativo. Se na essência, todos os riscos e benefícios foram transferidos, deve-se desreconhecer o ativo. Caso contrário, deve ser analisado se na essência a entidade manteve todos os riscos e recompensas do ativo e, em caso positivo, a entidade continua reconhecendo-o.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### **(Sexta Etapa) – Analisar se o controle do ativo foi transferido**

Se, essencialmente, a entidade não transferiu nem manteve todos os riscos e benefícios do ativo, deve-se analisar a situação do controle. A caracterização do controle refere-se à capacidade de uma entidade vender o ativo para terceiros sem precisar de autorização de outra entidade. Para essa análise deve sempre prevalecer a essência da relação, e não as disposições contratuais. Se a entidade não manteve o controle do ativo, deve desreconhecer o ativo. Caso contrário, deve continuar reconhecendo o ativo na medida de seu envolvimento continuado.

Ainda, como reforço à ideia da manutenção do controle sobre o ativo financeiro, destacou que, por meio do Convênio CONFAZ 104/02, cláusula sexta,<sup>17</sup> os Estados da Federação consolidaram o entendimento de que o cessionário do fluxo de direitos creditórios não poderá ceder o crédito “adquirido” sem a anuência expressa do cedente.

Antes de encerrar este tópico, vale mencionar, a título de informação, que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em sede de Representação do Ministério Público de Contas (autos nº 11474-0200/16-6, Rel. Cons. Iradir Pietroski), formulada em face da constituição da Sociedade de Economia Mista denominada Investe POA,<sup>18</sup> vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda do Município de Porto Alegre e autorizada pela Lei Municipal nº 11.991/2015, deferiu monocraticamente a concessão de medida cautelar para que não sejam empreendidos os atos constitutivos da Investe POA, até pronunciamento ulterior daquela Corte de Contas.

Referida Representação tomou por base a insuficiência, no processo de criação da Investe POA, que tramitou em caráter de urgência, de estudos técnicos quanto às exigências do Ministério da Fazenda, do Senado Federal, da Comissão de Valores Mobiliários e da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o possível descumprimento dos arts. 173, da Constituição Federal, e 15, 16, 26, 29,

---

<sup>17</sup> **Cláusula sexta** O cessionário não poderá proceder à nova cessão do crédito cedido pelos Estados mencionados na cláusula primeira, salvo anuência expressa do cedente.

<sup>18</sup> “Dentre os objetivos da Investe POA, elenca, 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 o Tesouro. Poderá também oferecer garantias reais ou fidejussórias a parceiros privados em contratos de parcerias público-privadas ou outros ajustes, ficando autorizada a constituir subsidiárias e a participar de outras sociedades de fundos de investimento.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

32, 37, 40 e 44 da LRF, além de dispositivos da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Diante do exposto, caracterizadas a operação pretendida como de crédito, a dependência da companhia estatal, bem como o oferecimento de garantia e a assunção de custos e compromisso financeiro pelo Estado, a operação pretendida demandaria a observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, no que tange à submissão à análise pelo Ministério da Fazenda, de que trata seu art. 32.

### 3.2. Da impossibilidade de alienação da titularidade da dívida ativa tributária

Como mencionado, outro óbice à securitização de créditos tributários, como venda definitiva de ativos, está na **impossibilidade de alienação da titularidade da dívida ativa tributária**, e persistiria mesmo se a operação não fosse considerada de crédito.

Conforme bem destacado pela 1ª Inspeção de Controle Externo, as defesas apresentadas não lograram demonstrar a possibilidade de dissociar o fluxo de recebíveis da titularidade do crédito em si.

A decisão que deu origem ao presente feito levou em consideração que a essência do crédito tributário é o direito ao recebimento do valor correspondente. Esvaziada a sua essência, resta ao Estado apenas o ônus pela cobrança, nenhum outro valor econômico subsiste. Assim, a alienação do fluxo de recebimento implica na alienação do próprio crédito tributário.

Nesse sentido, vale transcrever as seguintes passagens do Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, adotado como Relatório pelo Acórdão nº 772/2016 – Plenário, proferido nos autos nº 016.585/2009-0, já citadas no Acórdão de Parecer Prévio nº 223/16:

f) a dívida ativa tributária guarda, entre as suas peculiaridades, a impossibilidade de transferência de sua titularidade. O professor Kiyoshi Harada afirma que *“crédito tributário é bem público indisponível, inegociável e irrenunciável porque existe como instrumento necessário ao cumprimento dos fins do Estado. Logo, ele*



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*está fora de comércio, não podendo ser objeto de cessão, nos precisos termos do art. 286 do Código Civil.” (fl. 26)*

Nas operações em tela, o tratamento jurídico que se pretendeu criar baseou-se na venda da essência de um ativo (seus benefícios econômicos potenciais) com a permanência da titularidade sobre o seu “corpo” desprovido de sua “alma”. Contudo, não se pode alienar, por exemplo, o direito ao fluxo de caixa decorrente do recebimento de um cheque sem se alienar a titularidade do direito de recebimento do cheque. As duas coisas, na verdade, são a mesma coisa. O direito ao recebimento do cheque é o mesmo que o direito ao fluxo de caixa decorrente de seu recebimento. Essa distinção que se pretende criar com os créditos da fazenda pública é vazia de significado econômico real.

O mesmo já não ocorre com os imóveis, que têm toda uma disciplina especial em nosso Direito, especialmente no Código Civil. O exemplo trazido no parecer da PGFN sobre imóveis faz todo o sentido e é perfeito para ... imóveis. A cisão entre direito de propriedade, direito de superfície, posse, enfiteuse e outros tantos criados para atender às necessidades de exploração econômica dos bens imóveis faz sentido lógico, econômico e jurídico exatamente porque tal cisão não esvazia o conteúdo econômico do direito de propriedade remanescente. Realmente, no exemplo dado pela PGFN, o direito de propriedade e o de superfície têm valor econômico distinto para pessoas distintas. Isso não ocorre com o direito ao crédito e o direito ao fluxo de caixa decorrente do crédito. A se admitir que possa existir o segundo, o primeiro resta esvaziado, exatamente porque se trata ontologicamente não de duas coisas, mas da única e mesma coisa. (fls. 75 e 76).

Ademais, seria contraditório afirmar que é possível, ao mesmo tempo, alienar o direito ao recebimento do valor e deixar de renunciar à titularidade do crédito e à correspondente prerrogativa de cobrança, sem que isso implique na assunção de uma obrigação e, portanto, na caracterização de uma operação de crédito.

Isso porque não haveria qualquer interesse por parte do Estado em incidir em custos para buscar a satisfação de um crédito que não irá receber, salvo se o fizer no intuito de honrar um compromisso, com impactos financeiros, assumido perante o adquirente do fluxo de pagamento, consistente em garantir, em última análise, a existência desse fluxo e a sua efetiva destinação ao credor.

### 3.3. Da vinculação da receita tributária



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Caso fosse superada a inalienabilidade do crédito tributário, e caso não se considerasse caracterizada a operação de crédito, ou a operação viesse a ser autorizada pelo Ministério da Fazenda, a destinação dos recursos ainda estaria maculada pela **vinculação da receita tributária**.

Somente se enquadrada como operação de crédito por antecipação de receita, poderia, em tese, a securitização de ativos envolver a vinculação da receita de impostos, nos termos o art. 167, IV, da Constituição Federal.<sup>19</sup>

Note-se que a tese defensiva de substituição de ativos (direitos creditórios por dinheiro e Debêntures Subordinadas) não seria capaz de afastar a vinculação da receita tributária, na medida em que é esta mesma receita que será automaticamente destinada à PRSEC, para pagamento das Debêntures Seniores. Sem se olvidar, como mencionado, que a substituição de ativos se daria por intermédio de empresa estatal dependente.

Pode-se afirmar, inclusive, que se está diante de um grau ainda mais elevado de vinculação, uma vez que a receita é diretamente destinada à Companhia pela instituição bancária, sem sequer ingressar nos cofres públicos.

Por sua vez, a alegada vantagem de se trocar receitas ordinárias por receitas de capital é inerente a toda e qualquer operação de crédito, sem que, para isso, seja necessário estabelecer a vinculação de receitas tributárias.

Assim, considerando que os valores antecipados por meio da alienação das Debêntures Seniores se destina a investimentos em obras de infraestrutura e logística, conclui-se que o produto da arrecadação de tributos acabaria diretamente vinculado à PRSEC e, indiretamente, a despesas de capital.

Ao examinar edital de licitação da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, tendo por objeto operação assemelhada à em tela, o Plenário do Tribunal de

---

<sup>19</sup> Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, **e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita**, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (grifou-se).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contas do Estado de São Paulo determinou a anulação do procedimento, por violar o princípio constitucional da não vinculação de receita de impostos, dentre outros dispositivos legais:

EMENTA: Exame Prévio de Edital. Licitação voltada a contratação de empresa devidamente credenciada pela Comissão de Valores Mobiliários, para prestação de serviços de estruturação, com posterior implementação de operação de securitização do fluxo de recuperação dos créditos inadimplidos junto a Secretaria Municipal de Fazenda (SMF) e Procuradoria Fiscal (PF) de Ribeirão Preto (cobrança administrativa e dívida ativa). Inviabilidade jurídica do objeto colocado em disputa, sendo que a Lei Municipal autorizadora (Lei Complementar Municipal nº 2720/15), **não encontra respaldo no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal**, no inciso IV do artigo 144 da Lei Orgânica Municipal, nos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução nº 17 do Senado Federal. Procedência da Representação com determinação de anulação do procedimento por vício de ilegalidade.

(Autos nº 10308/989/16. Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes. J. em 31/08/2016 – grifou-se).

O posicionamento daquela Corte, no sentido da ocorrência de vinculação de receita tributária, fica ainda mais claro na seguinte passagem do Voto da Exma. Conselheira Relatora:

Como bem enfatizou o Ministério Público de Contas não se mostra possível a separação os atributos indisponíveis do crédito tributário do fluxo financeiro de sua cobrança “(...) *na medida em que tais recursos apenas ingressam nos cofres públicos em razão de sua natureza tributária, que legitima a imposição da cobrança aos particulares, pelo Estado, com uma série de prerrogativas legais. É dizer, dito “fluxo financeiro resultante da cobrança da dívida ativa” tributária nada mais é do que o próprio tributo pago a destempo*”. Assim, em razão de não se cuidar da transferência de receita de impostos, reconheceu que a vinculação de tal espécie de receita tributária contraria a Constituição e a Lei Orgânica de Ribeirão Preto.

Como bem destacado pelo Parquet, existem prerrogativas que individualizam o crédito tributário, que é passível de execução por normas e procedimentos próprios.

Nesse passo, concordo plenamente com toda instrução, que apontou violação ao artigo 144 da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, que expressamente veda a vinculação de receita de impostos a operações de crédito como a que ora se pretende.

Por conseguinte, possuindo a Lei Orgânica fundamento de validade na Constituição Federal, a operação contraria o inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal.

Importante mencionar que a mesma decisão efetuou relevante distinção em relação a uma outra operação de securitização baseada na mesma Lei Complementar Municipal nº 2720/15, apreciada nos processos de Representação nº





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6777.989.15-3 e 6848.989.15-8, referentes a Pregão Presencial efetuado pelo Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto – DAERP, considerada possível em razão de os créditos que lhe serviram de lastro não ostentarem natureza tributária.

Neste caso, entendeu a Corte Paulista que os créditos autorizados à securitização do DAERP *“possuem origem na contraprestação pelos serviços de água e esgoto, portanto, sem caráter tributário, por ter natureza jurídica de tarifa ou preço público, levando o Plenário à compreensão de que a operação não aviltava o princípio da não-vinculação, sendo permitida sua consecução.”*

É o que se depreende das seguintes passagens do voto do Relator, Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho (grifou-se):

Neste contexto, entendo que a composição do Ativo Lastro da securitização em exame deve excluir a cessão de fluxo financeiro correspondente à cobrança de direitos creditórios originários de créditos inadimplidos tributários, haja vista que a contraprestação pelos serviços de água e esgoto não possui caráter tributário, por ter natureza jurídica de tarifa ou preço público, não violando, assim, o princípio da não-vinculação.

Neste contexto, em uma apreciação análoga ao decidido acima, verifico que o Município de Ribeirão Preto, em sua Lei Orgânica, veda, igualmente, no art. 144, inc. IV, a vinculação de receita de imposto a órgãos, fundos ou despesas, ressalvada a repartição do produto da arrecadação dos impostos federais e estaduais ao Município, a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.

Ou seja, se a Carta Própria do Município de Ribeirão Preto veda a vinculação de receita de imposto a fundo que, a toda evidência, incluem-se os créditos tributários inadimplidos inscritos em dívida ativa, a ilegalidade é a mesma asseverada na ADI supracitada, tornando-se inviável sua compatibilização na modelagem de securitização que vier a utilizar como regra geral créditos tributários de impostos

(...)

Ante o exposto, por tudo o mais consignado nos autos, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** das representações formuladas e determino ao **DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE RIBEIRÃO PRETO – DAERP** que, caso prossiga com o certame, promova a retificação do Edital para que exclua da composição do Ativo Lastro a cessão de fluxo financeiro correspondente à cobrança de direitos creditórios originários de créditos inadimplidos tributários, regularize a questão da abertura de créditos adicionais para presente securitização, elimine do Ativo Lastro os recebíveis do Fundo Especial para Substituição de Hidrômetros, recomenda-se adequação do art. 7º da Lei Complementar nº 2.720/15 quanto à vinculação dos recursos depositados no Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ativa oriundos da securitização do DAERP, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo desta decisão, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do art. 4º, inc. V, da Lei nº 10.520/02, combinado com o art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93, para oferecimento das propostas.

Cumpre destacar, ainda, a ressalva da 1ª Inspeção de Controle Externo relativamente à garantia de atendimento aos repasses decorrentes de vinculações legais e constitucionais (peça nº 63, fls. 44 e 45):

Não obstante a Defesa alegue que haverá repasses para atender aos desideratos da legislação, não constou nos autos subsídios para concluir que não existirão problemas fiscais decorrentes da programação financeira do Estado.

Para esclarecer, não foi demonstrado no processo, como o Estado conseguirá suprir o fluxo financeiro correspondente a 75% (setenta e cinco por cento) do valor do tributo arrecadado que será repassado à Paraná Securitização.

E esta falta de recursos pode prejudicar, por exemplo, as transferências por meio de cota às áreas de Saúde, Educação (FUNDEB) e Ciência e Tecnologia.

Faz-se um adendo, outra vez, com a utilização de conteúdo do Convênio CONFAZ 104/2002.

Aparentemente, o Estado sequer pode securitizar 75% do fluxo de crédito tributário, pois deve separar recursos para atender aos repasses de cotas dos fundos constitucionais, respeitando os percentuais e prazos previstos na legislação, conforme cláusula terceira do convênio citado, veja:

“Cláusula terceira O repasse das cotas municipais e dos fundos constitucionalmente previstos far-se-á nos percentuais e prazos previstos na legislação, tomando como base a receita auferida com a cessão prevista na cláusula primeira.

§ 1º Poderão os Estados mencionados na cláusula primeira proceder à cessão parcial do crédito objeto de parcelamento, reservando a parte que cabe aos municípios e aos fundos constitucionalmente previstos.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, os municípios e os fundos continuarão recebendo as parcelas que lhes competem nos mesmos prazos e nos mesmos valores previstos na legislação.”

Por esses motivos, também não merece acolhimento o pedido subsidiário de que fosse autorizada a cessão do fluxo de direitos creditórios pelo Estado do Paraná, desde que respeitados os trâmites aplicáveis às operações de crédito, uma vez que a operação, nos termos propostos, acarretaria ofensa ao art. 167, IV, da Constituição Federal.

### 3.4. Da possível incompatibilidade em face do Convênio CONFAZ ICMS 104/2002 e do Código Tributário Nacional



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além do óbice constitucional, cumpre reiterar o alerta da unidade técnica, de que existe uma possível incompatibilidade dos recebíveis que se pretende utilizar no início da operação, originários de ICMS do Programa Paraná Competitivo, em face do Convênio CONFAZ ICMS 104/2002 e do Código Tributário Nacional.

Segundo informa, o Programa Paraná Competitivo, nos termos do Decreto Estadual nº 6434/2017, concede incentivos fiscais consistentes em parcelamento do ICMS incremental, diferimento do ICMS nas aquisições de energia elétrica e de gás natural, e transferência de créditos de ICMS para pedidos realizados até 31/12/2017.<sup>20</sup>

Em primeiro lugar, destacou que, tanto o parcelamento, quanto a moratória, nos termos dos arts. 153<sup>21</sup> e 155-A<sup>22</sup> do CTN, devem ser concedidos mediante Lei, o que não ocorreu no Programa Paraná Competitivo.

Em segundo lugar, esclareceu que a concessão da moratória (arts. 152 a 155 do CTN) ocorre antes do vencimento do tributo e seu efeito é a dilatação do prazo para o pagamento do principal, que pode se dar em parcela única ou mediante parcelamento (moratória parcelada).

Por sua vez, no parcelamento (art. 155-A do CTN), ocorre a dilatação do prazo de pagamento de dívida já vencida (não recolhida no vencimento), consistente no principal, acrescido de juros e multas moratórias.

---

<sup>20</sup> Art. 7.º Os incentivos fiscais do Programa consistem em:

I - parcelamento do ICMS incremental;

II - diferimento do ICMS nas aquisições de energia elétrica e de gás natural.

III - transferência de créditos de ICMS, para pedidos realizados até 31 de dezembro de 2017;

IV - crédito presumido em operações de “e-commerce”. (Incluído pelo Decreto 7340 de 12/07/2017)

Parágrafo único. O incentivo fiscal previsto no inciso III não se aplica cumulativamente com os previstos nos demais incisos.

<sup>21</sup> Art. 153. A lei que conceda moratória em caráter geral ou autorize sua concessão em caráter individual especificará, sem prejuízo de outros requisitos:

<sup>22</sup> Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica.

§ 1º Salvo disposição de lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, na moratória é estabelecido novo prazo para recolhimento do tributo, sem incidência de juros e multas moratórias, pois não houve descumprimento da obrigação tributária principal.

Ocorre que os incentivos concedidos pelo Programa Paraná Competitivo, segundo informa a unidade técnica, configuram “moratória parcelada”, e não o “parcelamento” de que trata o art. 155-A do CTN.

Assim, haveria uma possível incompatibilidade da securitização de recebíveis de ICMS oriundos do Programa Paraná Competitivo, em razão do que disciplina a cláusula primeira do Convênio CONFAZ ICMS 104/02,<sup>23</sup> que somente autoriza a cessão do produto do adimplemento das prestações dos contribuintes do ICMS que sejam objeto de parcelamento judicial ou extrajudicial, ou seja, de créditos vencidos, sobre os quais incidem juros e encargos.

Finalmente, a título de informação, vale mencionar que a tramitação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei Complementar nº 459/2017, após aprovação, no Senado, do Projeto de Lei nº 204/2016, que visa alterar a Lei nº 4.320/1964 para autorizar a cessão de direitos creditórios, não elide as conclusões lançadas na presente decisão, haja vista que tomaram por base a legislação atualmente em vigor, além de a conversão do citado projeto em lei depender de aprovação na Câmara dos Deputados e posterior sanção presidencial, eventos ainda incertos.

Acrescente-se que a necessidade da alteração legislativa, ainda que se desconsidere eventuais ofensas a regras constitucionais sob os fundamentos já tratados neste voto, acaba por confirmar que o ordenamento jurídico atualmente vigente, de fato, impede o início e a continuidade das operações ora em discussão.

---

<sup>23</sup> **Cláusula primeira** Ficam os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e o Distrito Federal autorizados a ceder a título oneroso os direitos de recebimento do produto do adimplemento das prestações dos contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que sejam objeto de parcelamento judicial ou extrajudicial.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, vale mencionar, de forma bastante sucinta, que a inclusão do inciso IV, do §1º do art. 39-A da Lei nº 4.320/1964,<sup>24</sup> teria por objetivo caracterizar com definitiva a natureza da operação, refutando a natureza tributária do crédito; a do §4º visaria descaracterizar essa operação como cessão de crédito;<sup>25</sup> e a do §5º afastaria a vedação constitucional da vedação de vinculação da receita de impostos.<sup>26</sup>

Adicione-se, para mero fim de argumentação que, na eventualidade de o referido projeto vir a ser convertido em lei complementar, a operação pretendida no caso em tela também poderia entrar em conflito com diversos dispositivos ali previstos, a exemplo das redações propostas para o § 1º, VII,<sup>27</sup> e o § 6º,<sup>28</sup> do art. 39-A da Lei nº 4.320/64, que limitam a operação a até 90 (noventa) dias antes da data de encerramento do mandato do chefe do Poder Executivo, e estabelecem a destinação do percentual mínimo de 50% da receita decorrente da venda de ativos a despesas associadas a regime de previdência social.

---

<sup>24</sup> Art. 1º A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 39-A:

Art. 39-A. A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município poderá ceder onerosamente, nos termos desta Lei e de lei específica que o autorize, direitos originados de créditos tributários e não tributários, inclusive quando inscritos em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado ou a fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

§ 1º Para fins do disposto no **caput**, a cessão dos direitos creditórios deverá:  
(...)

IV – realizar-se mediante operação definitiva, isentando o cedente de responsabilidade, compromisso ou dívida de que decorra obrigação de pagamento perante o cessionário, de modo que a obrigação de pagamento dos direitos creditórios cedidos permaneça, a todo tempo, com o devedor ou contribuinte;

<sup>25</sup> § 4º As cessões de direitos creditórios realizadas nos termos deste artigo não se enquadram nas definições de que tratam os incisos III e IV do art. 29 e o art. 37 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sendo consideradas operação de venda definitiva de patrimônio público.

<sup>26</sup> § 5º As cessões de direitos creditórios tributários são consideradas atividades da administração tributária, não se aplicando a vedação constante do inciso IV do art. 167 da Constituição Federal aos créditos originados de impostos, respeitados os §§ 2º e 3º deste artigo.

<sup>27</sup> VII – realizar-se até 90 (noventa) dias antes da data de encerramento do mandato do chefe do Poder Executivo, ressalvado o caso em que o integral pagamento pela cessão dos direitos creditórios ocorra após essa data.

<sup>28</sup> § 6º A receita de capital decorrente da venda de ativos de que trata este artigo observará o disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), devendo-se destinar pelo menos 50% (cinquenta por cento) desse montante a despesas associadas a regime de previdência social, e o restante, a despesas com investimentos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. Pelo exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno:

4.1. Acolha o pedido de exclusão do Sr. George Hermann Rodolfo Tormin;

4.2. Deixe de acolher o pedido do Ministério Público de Contas de que o prosseguimento deste expediente se limitasse a acompanhar e avaliar o cumprimento da Determinação; e

4.3. No mérito, mantenha integralmente e torne definitiva a Determinação nº 16 do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016 – Tribunal Pleno, em face do Chefe do Poder Executivo Estadual, do Secretário de Estado da Fazenda e dos gestores da Companhia Paranaense de Securitização – PRSEC, no sentido de que não sejam realizadas operações de cessão de direitos creditórios.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento do processo, nos termos dos arts. 398, § 1º, e 168, VII, do Regimento Interno.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

I – Acolher o pedido de exclusão do Sr. George Hermann Rodolfo Tormin;

II – Deixar de acolher o pedido do Ministério Público de Contas de que o prosseguimento deste expediente se limitasse a acompanhar e avaliar o cumprimento da Determinação; e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**III** – No mérito, manter integralmente e tornar definitiva a Determinação nº 16 do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016 – Tribunal Pleno, em face do Chefe do Poder Executivo Estadual, do Secretário de Estado da Fazenda e dos gestores da Companhia Paranaense de Securitização – PRSEC, no sentido de que não sejam realizadas operações de cessão de direitos creditórios.

**IV** – Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento do processo, nos termos dos arts. 398, § 1º, e 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, MAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor) O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES apresentou voto divergente, pela perda de objeto (voto vencido).

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 14 de junho de 2018 – Sessão nº 18.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES  
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL  
Presidente