



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

P A R E C E R
PGFN/CAF/Nº 1579/2014

Consulta sobre o enquadramento ou não no conceito de operação de crédito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de “Criação de Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) pelo Município de Nova Iguaçu – RJ”.
Lei Complementar nº 101, de 2000. Parecer PGFN/CAF nº 1612/2012.

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN encaminha a esta PGFN, por intermédio da Nota Técnica nº 148/2014/COPEM/SURIN/STN/MF-DF, de 12 de agosto de 2014, consulta sobre o enquadramento ou não no conceito de operação de crédito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de “Criação de Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) pelo Município de Nova Iguaçu – RJ”.

2. Após breve relato sobre as circunstâncias do caso, a Nota da STN formula a consulta nos seguintes termos, *in verbis*:

“8. Em que pesem os entendimentos contraditórios por parte da Procuradoria Geral do Município de Nova Iguaçu (Parecer PGM/TRB/18-13) e da PFE/CVM (Parecer nº 27/2014/PFE-CVM/PGF/AGU) a respeito da caracterização da referida operação como operação de crédito, questiona-se que resposta deve ser dada às perguntas 2, 3 e 4 que foram direcionadas pelo Município de Nova Iguaçu a esta STN.”

3. Por sua vez, as citadas perguntas 2, 3 e 4 do Município de Nova Iguaçu direcionadas à STN têm o seguinte teor, de acordo com a transcrição abaixo da Nota da STN, *in verbis*:



“3. Especificamente, o ente faz os seguintes questionamentos a esta STN:

‘2. se a operação descrita no presente documento constitui operação de crédito no sentido atribuído pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

3. se a realização da operação depende da aprovação prévia da Secretaria do Tesouro Nacional?

4. se a Secretaria do Tesouro Nacional tem posicionamento firmado, ainda em outros processos que cuidem de operações análogas, sobre a natureza e a classificação da operação de cessão de fluxo ou de cessão de direitos creditórios.”

4. Antes de respondermos propriamente ao objeto da presente consulta, cabem algumas observações sobre a natureza e o escopo dos posicionamentos desta PGFN em semelhantes casos.

5. Na qualidade de órgão responsável, por delegação, pela verificação do cumprimento dos limites e condições para a realização de operações de crédito, cabe à STN definir, diante de um caso concreto submetido a este Ministério, se este é ou não classificável no conceito de operação de crédito da LRF. Isto porque, além dos aspectos jurídicos, tal julgamento depende da averiguação de aspectos econômico-financeiros e contábeis, para os quais apenas aquela Secretaria está gabaritada em termos de expertise técnica.

6. Neste sentido, iremos nos ater neste parecer aos aspectos genéricos de natureza jurídico-conceitual que nos parecem relevantes em face dos questionamentos apresentados,



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5448/2014

3

levando em conta ainda que o tema em questão já foi exaustivamente abordado por esta PGFN em vários pareceres¹.

7. Ainda sobre competência, é preciso lembrar também que, quando diante de iniciativa governamental da complexidade da que constitui o tema da presente consulta, é natural que estejam envolvidos diversos órgãos, de diversas esferas governamentais, em nível nacional e subnacional. Não cabe, em princípio, a esta PGFN, nem à STN, interferir no posicionamento, por exemplo, da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, em relação a assuntos das respectivas competências que contenham fundamentos jurídicos comuns. Em caso de inconsistência que venha a prejudicar a unidade de posicionamento da Administração Pública Federal, a solução é submeter o tema à conciliação ou arbitramento dos órgãos de cúpula da Advocacia-Geral da União, a quem compete a supervisão técnica de todas as consultorias jurídicas do Poder Executivo Federal. Vale frisar também que os órgãos do Poder Executivo, inclusive os de consultoria jurídica, deverão curvar-se, no que couber, aos entendimentos jurídicos, eventualmente divergentes dos seus, contidos em determinações do TCU. De fato, tramita no TCU, sem decisão definitiva ainda, o processo de tomada de contas nº TC-016.585/2009-0, o qual versa exatamente sobre a natureza ou não de operação de crédito da cessão definitiva de créditos por entes da Federação com vistas à constituição de Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios. Não obstante, inexistindo definição vinculante em nível de cúpula da AGU ou determinação por parte do TCU, esta PGFN entende que tem autonomia para orientar

¹ Ver sobre o tema os pareceres PGFN/CAF/Nº 026/2003, PGFN/CAF/Nº 200/2003, PGFN/CAT/CAF/Nº 1152/2003, PGFN/CAF/Nº 796/2005, PGFN/CAF/Nº 2063/2005, PGFN/CAF/Nº 2900/2007, PGFN/CAF/Nº 524/2008, PGFN/CAF/Nº 2174/2010, PGFN/CAF/Nº 1612/2012, PGFN/CAF/Nº 1914/2012.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5448/2014

4

juridicamente os órgãos do Ministério da Fazenda segundo o entendimento que lhe parecer mais correto.

8. Passando então à análise das questões jurídico-conceituais do caso.

9. Primeiramente, como é de conhecimento da STN, esta PGFN consolidou há muito o entendimento de que a cessão de direitos creditórios inscritos em dívida ativa tributária ou não tributária, quando puder ser caracterizada como cessão definitiva, isto é, que não envolva obrigação de pagar, mas, tão somente, de fazer, não se enquadra no conceito de operação de crédito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

10. Um complicador, em relação a esse entendimento básico, é o caso da chamada cessão do fluxo financeiro decorrente de créditos inscritos em dívida ativa. Isto porque, nesse caso, a titularidade do crédito não é propriamente transferida pelo cedente ao cessionário, permanecendo, pois, no ativo do primeiro; mas tão somente o fluxo financeiro decorrente dos pagamentos efetuados pelos devedores ao credor. Não obstante, o entendimento desta PGFN é que, desde que inexistente no caso concreto, por parte do cedente, obrigação de garantir eventual crédito inadimplido pelo devedor – seja em dinheiro, seja substituindo-o por outro crédito –, não há que se falar em operação de crédito; já que, inexistiria obrigação de pagar por parte do cedente, mas, apenas obrigação de fazer, no caso, repassar ao cessionário o numerário entregue ao credor pelo devedor inscrito em dívida ativa. Tal entendimento, segundo os posicionamentos consolidados desta PGFN, permanece verdadeiro, mesmo no caso de o cedente se obrigar a



cobrar judicialmente o crédito não adimplido, tendo em vista que, tal obrigação não se caracteriza enquanto obrigação de pagar, mas de fazer.

11. Não custa lembrar que os posicionamentos desta PGFN acima resumidos não implicam qualquer julgamento sobre o mérito de tais operações, sob quaisquer pontos de vista, inclusive o da saúde fiscal dos entes. Isto porque entende esta PGFN que tal julgamento extrapolaria sua competência enquanto órgão de consultoria jurídica Ministério da Fazenda.

12. Isto nos leva, então, à única questão de natureza jurídico-conceitual, relevante para a resposta aos questionamentos postos pelo ente à STN, ainda não abordada explicitamente nos pareceres da PGFN sobre o tema. Trata-se do argumento, esposado pela douta Procuradoria Federal Especializada junto à CVM, segundo o qual a antecipação de recursos futuros, por si só, seria condição suficiente para a caracterização de operação de crédito.

13. O argumento em questão está muito bem explicitado nos seguintes trechos do Parecer nº 027/2014/PFE-CVM/PGF/AGU, transcritos na Nota Técnica da STN, *in verbis*:

“Verifica-se pela descrição da operação, a existência de compromisso financeiro, pois o município assumiu a obrigação de entregar a integralidade dos valores arrecadados a esse título em troca de antecipação de uma quantia previamente fixada, comprometendo, portanto, parte de sua receita futura. Em outras palavras, como a cessão do fluxo financeiro dos direitos creditórios teria a finalidade de antecipar recursos que somente poderiam ser utilizados após a realização dos créditos tributários, mediante a promessa de entregar, em momento futuro, a arrecadação da Dívida Ativa do município, estaria demonstrada sua natureza de operação de crédito.

[...]

Não se pode concordar, por outro lado, com a ideia de que a operação descrita não seria enquadrada como operação de crédito em razão de o município não realizar desembolsos



futuros para obter a antecipação de receita, uma vez que o FIDC-NP investiria em direitos creditórios sem data certa de recebimento. Tal fato não é suficiente por si só, para afastar a ocorrência de compromisso financeiro, já que o titular de direitos creditórios é o município e essa operação gera, na prática, a diminuição de suas receitas futuras (ainda que sem data certa de ingresso nos cofres públicos), fato que poderia impactar futuras administrações e se enquadraria no conceito previsto no art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

14. Ousamos discordar. Primeiramente, cabe registrar o nosso estranhamento diante do posicionamento que considera créditos inscritos em dívida ativa como ‘receita futura’, no sentido dado acima. Trata-se, obviamente, de imprecisão, pois, a condição para qualquer crédito ser inscrito em dívida ativa é seu inadimplemento no prazo, ou seja, trata-se de crédito que deveria ter sido recebido e não o foi, portanto, que deveria ter impactado, para usar a terminologia do parecer supra transcrito, a receita passada do ente e que, por isso mesmo, é devido no presente, tanto assim que sobre ele incidem juros de mora. É verdade que, em muitos casos de cessão de direitos creditórios, os créditos cedidos foram parcelados, o que, entretanto, para o fim de caracterizar um julgamento de mérito sobre a conduta do administrador não deveria ser incluído no conceito de ‘receita futura’, no mesmo sentido em que, por exemplo, são as receitas de fatos geradores de tributos ainda não ocorridos. De qualquer modo, tal imprecisão é irrelevante, dado que, como dito acima, tal tipo de julgamento de mérito sobre a conduta do administrador extrapola, a nosso ver, a competência do Ministério da Fazenda, tal como definida no art. 32 da LRF. Vamos então à questão da antecipação de recursos como condição suficiente para a conceituação da operação respectiva como operação de crédito.

15. Discordamos de tal entendimento pelo fato de que, fosse ele verdadeiro, toda e qualquer alienação de ativo deveria ser considerada operação de crédito. De fato, quando se



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5448/2014

7

aliena um ativo, nada mais se faz do que transformar em ‘receita presente’ uma receita futura, real ou potencial. Senão vejamos.

16. Digamos que um determinado ente público seja proprietário de um prédio de salas comerciais de oito andares com seis salas em cada andar, cujo prazo de depreciação seja de vinte anos. Digamos ainda que o valor médio do aluguel de uma sala comercial semelhante no mesmo bairro seja de mil reais por mês. Ora, a preços atuais, então, o ente público poderia receber uma receita anual em aluguéis equivalente a quinhentos e setenta e seis mil reais durante vinte anos. Ora, se o ente resolve vender o referido imóvel por, digamos, cinco milhões de reais a vista, ele estaria abdicando de uma receita futura de onze milhões e quinhentos e vinte mil reais, equivalentes à receita total de vinte anos de aluguéis, em troca de uma receita presente de cinco milhões de reais. Qualquer que seja nossa opinião sobre a sabedoria ou falta de sabedoria fiscal em realizar tal venda, o fato é que, apesar de ser claramente, como demonstrado, uma ‘antecipação de recursos futuros’, não se pode chamar tal operação de venda de um ativo imobiliário de operação de crédito no sentido da Lei de Responsabilidade Fiscal.

17. Poder-se-ia, talvez, argumentar que este entendimento da PGFN é por demais literal, que não se estaria atentando para a finalidade da lei. Mas, tal não é o caso. Na verdade, a visão da PGFN atende perfeitamente ao sentido finalístico da LRF, o qual não é, como parecem entender os que defendem a tese de que a mera antecipação de recursos futuros deveria ser enquadrada no conceito de operação de crédito, interferir nas escolhas do ente público, no tocante à distribuição intergeracional de receitas, mas o de garantir a administração sustentável da dívida pública. Em outras palavras, dado que a cessão definitiva de direitos creditórios,



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5448/2014

8

incluindo a modalidade ‘cessão do fluxo financeiro decorrente de direitos creditórios’, embora constituindo, como toda alienação de um ativo, uma antecipação de receitas futuras efetivas ou potenciais, não constitui operação de crédito para os fins da LRF, por não acarretar endividamento novo ou mais gravoso para o ente que cede tais direitos. Ou seja, dependendo do uso mais ou menos sábio que se dê aos recursos antecipados com a venda de ativos, pode-se até admitir que o ente, em decorrência da venda do ativo, ficou mais pobre no futuro, mas não que ficou mais endividado.

18 . Pelo exposto, respondemos às questões postas na consulta da STN, no sentido de que:

- a) As operações de cessão definitiva de direitos creditórios ou do fluxo financeiro decorrente de tais direitos, quando não implicar, direta ou indiretamente, qualquer compromisso de garantir o recebimento do valor do crédito cedido, em caso de inadimplemento por parte do devedor, não constitui operação de crédito, no sentido da LRF;
- b) A submissão de qualquer operação de ente subnacional ao processo de verificação, pelo Ministério da Fazenda, de limites e condições, previsto no art. 32 da LRF e em dispositivos correlatos da RSF nº 43, de 2001, depende da caracterização da referida operação como operação de crédito, motivo pelo qual as operações de cessão definitiva de direitos creditórios ou do fluxo financeiro decorrente de tais direitos, desde que nas condições descritas no item ‘a’ acima, não se submetem ao referido processo de verificação;



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5448/2014

9

c) A posição da PGFN sobre as operações de cessão definitiva de direitos creditórios ou do fluxo financeiro decorrente de tais direitos tem sido a mesma, em essência, no sentido definido nos itens 'a' e 'b' acima, a qual, salvo modificação de entendimento ou enquanto não houver posicionamento vinculante distinto por parte da cúpula da Advocacia-Geral da União ou do Tribunal de Contas da União, deverá servir de orientação básica para a análise por parte da STN das referidas operações.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS, em 21 de agosto de 2014.

JULIO CESAR DE AGUIAR
Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal e Financeira.
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS, em 23 de setembro de 2014.

ANA PAULA LIMA VIEIRA
Coordenadora-Geral de Assuntos Financeiros

Aprovo. Encaminhe-se Secretaria do Tesouro Nacional - STN.
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 23 de setembro de 2014.

LIANA DO RÊGO MOTTA VELOSO
Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal e Financeira