

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 26, de 2015, da Senadora Regina Sousa e da Senadora Fátima Bezerra, que *altera a Resolução nº 43, de 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 permitir que as estruturas de FIDC (Fundo de Investimento em Direitos Creditórios), com base em recebíveis originados pelo parcelamento de dívida ativa, não sejam considerados e enquadrados como operação de crédito conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), na hipótese que prevê.*

Relator *ad hoc*: Senador **WALTER PINHEIRO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 26, de 2015, das Senadoras Regina Sousa e Fátima Bezerra, que altera a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para permitir que as estruturas de Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC), com base em recebíveis originados pelo parcelamento de dívida ativa, não sejam considerados e enquadrados como operação de crédito conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal na hipótese que prevê.

O projeto em questão é composto de dois artigos.

Nos termos do art. 1º do PRS, o art. 5º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, passa a vigorar acrescido do inciso VII, com as alíneas “a” e “b”:

“Art. 5º. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....

VII- em relação aos créditos inscritos em dívida ativa:

- a. ceder o fluxo de recebimentos relativos a período posterior ao do mandato do chefe do Poder Executivo, exceto para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União;
- b. dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação do fluxo de recebimentos, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo.” (NR)

O artigo 2º do PRS altera o § 2º do artigo 5º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 2º - Qualquer receita proveniente da antecipação de receitas de royalties ou da antecipação do fluxo de recebimentos dos créditos inscritos em dívida ativa será exclusiva para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União.”

Na Justificação, está dito que este projeto de resolução tem por objetivo incluir, na Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, texto que permita esclarecer que as estruturas de FIDC, com base em recebíveis originados pelo parcelamento de dívida ativa, não devem ser considerados e enquadrados como operação de crédito, no conceito estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tal interpretação foi defendida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional através do parecer PGFN/CAF/Nº 2900/2007. Naquela oportunidade, foi analisada a estruturação do FIDC-PBH, realizada pelo município de Belo Horizonte (MG) em 2009, utilizando assessoria do BB.

O PRS foi inicialmente distribuído para relatoria do nobre Senador Ciro Nogueira, mas, por restrições temporárias, coube a mim relatar *ad hoc* a matéria.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

O Projeto de Resolução do Senado nº 26, de 2015, se encontra de acordo com a Constituição Federal (CF), com as regras regimentais do Senado Federal e atende aos princípios da boa técnica legislativa. Nada temos a opor quanto aos aspectos jurídicos da proposta.

O objetivo do PRS é alterar o artigo 5º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 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, incluindo informações mais claras sobre o tratamento a ser dado aos Fundos de Investimento em Direitos Creditórios.

A alteração proposta permitiria que as estruturas de FIDC, com base em recebíveis originados pelo parcelamento de dívida ativa, não sejam considerados e enquadrados como operação de crédito conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na hipótese que prevê.

Para que se entenda o objetivo do projeto, necessário se faz uma revisão conceitual, bem como um histórico da situação.

A dívida ativa abrange os créditos a favor da fazenda pública, tanto de natureza tributária quanto não tributária e não recebidos nas datas acordadas ou aprazadas. A inscrição em dívida ativa tem o objetivo de legitimar a origem do crédito em favor da fazenda pública, acrescentando os requisitos jurídicos para as ações de cobrança.

Os valores inscritos em dívida ativa podem gerar um fluxo de caixa, em razão da recuperação de valores, representando créditos a receber

ou um ativo. Tais valores podem ser incluídos em programas de recuperação de dívidas, visando recebimento imediato ou negociação administrativa.

Assim sendo, em 2009, a prefeitura de Belo Horizonte (MG), utilizando assessoria do Banco do Brasil, estruturou um Fundo de Investimento em Direitos Creditórios, utilizando a cessão do fluxo de caixa de recebíveis gerados pelos adimplementos dos parcelamentos da dívida ativa municipal. Tal estruturação estava amparada no parecer PGFN/CAF Nº 2900/2007, que concluía que a cessão do fluxo, na forma apresentada, não representava operação de crédito para efeito da LRF.

Entretanto, no final de 2009, o Tribunal de Contas da União (TCU), através da Instrução de Processo TC-016.585/2009-0, entendeu que a estrutura se enquadrava no conceito de operação de crédito estabelecida no artigo 29, inciso III da LRF. Este relatório recebeu contra-argumentação da Diretoria Jurídica do Banco do Brasil e ainda aguarda encaminhamento do ministro-relator Raimundo Carrero da Silva para conclusão da análise.

O objetivo do Projeto de Resolução sob análise é resolver de uma vez por todas a controvérsia sobre os FIDC.

Aliás, é importante observar que o PRS não está tentando alterar indiretamente a LRF. O projeto apenas tenta tornar a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, mais clara. A alteração proposta está de acordo com vários pareceres da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), segundo os quais os FIDC não deveriam ser enquadrados como operação de crédito.

Considerando que a alteração que está sendo proposta à Resolução nº 43, de 2001, visa tão somente tornar explícita uma interpretação da LRF que vem sendo defendida há vários anos pela PGFN, julgamos importante citar o parecer PGFN/CAF/No 1579/2014:

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.

.....

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, 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.

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;
- 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.

O texto acima citado se refere à “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”. Ele representa a opinião oficial da PGFN sobre o assunto.

Entendemos que a argumentação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional está muito bem fundamentada. Nada temos a acrescentar ao muito que já foi dito e escrito sobre o assunto nos últimos anos.

Julgamos, portanto, meritório o Projeto de Resolução, mas entendemos ser necessário fazer um ajuste redacional ao § 3º do art. 5º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001. O PRS nº 26, de 2015, incluiu o inciso VII ao art. 5º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001. Ocorre que o § 3º do mesmo art. estabelece, na redação atual, que, nas operações a que se refere o inciso VI, serão observadas as normas e competências da Previdência Social. É necessário alterar a redação para dizer que as operações a que se refere o inciso VII também deverão observar as normas e competências da Previdência Social.

Por sugestão do Senador Sérgio Ferraço, apresentamos também emenda para garantir que a cessão da dívida de direitos da dívida ativa só possa ocorrer em caráter definitivo, sem qualquer oferecimento de garantia pelo estado ou município em caso de inadimplência do devedor.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 26, de 2015, com as seguintes emendas:

Emenda nº 1, CAE

Insira-se o seguinte art. 3º ao Projeto de Resolução do Senado nº 26, de 2015, renumerando-se os demais:

“Art. 3º. O parágrafo 3º do Artigo 5º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“§3º - Nas operações a que se referem os incisos VI e VII, serão observadas as normas e competências da Previdência Social relativas à formação de Fundos de Previdência Social.” (NR)

Emenda nº 2, CAE

Insira-se a seguinte alínea *c* no inciso VII do art. 5º da Resolução do Senado Federal no. 43, de 2001, nos termos do Projeto de Resolução do Senado no. 26, de 2015.

“Art. 5º

.....
VII-

c. ceder créditos inscritos em dívida ativa que não seja em definitivo ou quando implicar, direta ou indiretamente, qualquer compromisso de garantir o recebimento do valor do crédito cedido, no caso de inadimplemento por parte do devedor.” (NR)

Sala da Comissão, em 25 de agosto de 2015.

Senador Delcídio do Amaral, Presidente

Senador Walter Pinheiro, Relator