



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

# **Relatório Temático Debêntures - CPI PBH ATIVOS S.A.**

Vereador Pedro Patrus - PT

Belo Horizonte  
2017

2017-07-16 09:53:51 AM - 10-Nov-2017 15:42:07 B18-001



## Sumário

<b>1 - O conceito de Estatal Não Dependente</b>	<b>3</b>
<b>2 – Das ilegalidades perpetradas pela Empresa PBH Ativos S.A.</b>	<b>10</b>
2.1 Do Registro da Operação da CVM	10
2.2 Da Impossibilidade da Cessão do Crédito Tributário da PBH Ativos	12
2.3 A Operação de Cessão de Créditos da PBH Ativos é um derivativo de crédito proibido pela Lei de Responsabilidade Fiscal	15
2.4 Da Impossibilidade Legal da Realização de Operações entre Instituição Financeira Controlada e o Estado	19
<b>3 – Conclusão</b>	<b>21</b>



# CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

## 1. O conceito de Estatal Não Dependente

A defesa da PBH ATIVOS S.A. sustenta a lisura das operações de crédito por ela promovidas assegurando não estar sujeita à Lei de Responsabilidade Fiscal por se tratar de estatal não dependente.

O artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000 esclarece quem são os destinatários da norma de responsabilidade fiscal: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, v.g., § 2º do artigo 1º, incluídas as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (§ 3º, II).

Lei Complementar nº 101/2000.

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.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

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

§ 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;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

O conceito de empresa estatal dependente consta do artigo 2º, III da aludida Lei de Responsabilidade Fiscal.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

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;

A PBH ATIVOS S.A. é sem sombra de dúvida uma empresa controlada, já que o seu capital social é majoritariamente do Município, outro conceito que está explicitamente descrito na LRF, notadamente no inciso II do artigo 2º: “empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação.” Logo, o primeiro requisito para que a PBH ATIVOS S.A. seja considerada uma empresa estatal dependente – ser uma empresa controlada - está preenchido, restando agora indagar se ela aufere ou não do MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE recursos para pagamentos de despesa de pessoal, de custeio em geral ou de capital (excluído destes últimos aqueles provenientes de aumento de participação acionária).

Nesse sentido, fica claro a sua dependência quando

Reproduzo abaixo considerações dos Tribunais de Contas de São Paulo e da Bahia sobre o tema\*

“A Lei Complementar 101/00 alcança todos os entes estatais, União, Estados e Municípios, seus Poderes e suas entidades da Administração indireta, destas excluídas as empresas que não dependem do Tesouro do ente ao qual se vinculam. Livre da LRF está, p. ex., uma empresa pública que obtém, ela mesma, recursos necessários ao seu próprio custeio, mesmo que, para tanto, venda mercadorias e serviços à Prefeitura ou ao Estado [grifamos]” (Lei de Responsabilidade Fiscal: Manual Básico. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br). Junho de 2000. pg. 10)



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

“Vale observar que uma empresa, mesmo estatal, que presta serviço ao estado e, portanto, recebe recursos contra a prestação destes serviços não é considerada dependente [grifamos]. A condição de dependência só ocorre pela transferência a título de subvenção ou subsídio. A LRF não fixa critérios que determinem quando uma empresa estatal dependente pode deixar de ser assim considerada. Esta lacuna, dentre outras adições, deverá ser preenchida pela resolução do Senado Federal para fixação dos limites de endividamento. Na proposta encaminhada pelo Poder Executivo consta o seguinte conceito de empresa estatal dependente: empresa controlada pelo ente da federação, que recebeu do controlador no exercício anterior e que tenha autorização orçamentária para recebimento, no exercício corrente, de recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária” (Parâmetros Para Uma Gestão Fiscal Responsável. Governo do Estado da Bahia. Secretaria da Fazenda/no mesmo sentido: Entendendo a LRF. Edson Ronaldo Nascimento e Ilvo Debus. [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br))

Nesse sentido, é importante citar o Requerimento nº 585/17 em que demonstra a cessão de um funcionário da Prefeitura para desempenhar um trabalho na área de PPP's, conforme abaixo:

<b>Gustavo Kummer de Paula</b>	<b>Gerente de PPP</b>	<b>R\$ 8.452,50</b>	<b>12/06/2014</b>	<b>###</b>
--------------------------------	-----------------------	---------------------	-------------------	------------

Além disso, os pagamentos efetivados pela COPASA dos créditos do Programa Drenurbs que foram transferidos da conta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para a conta da empresa PBH ATIVOS S. A, como se vê no Requerimento 618/17:



# CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

## CLAUSULA PRIMEIRA

No intuito de efetivar as garantias vinculadas ao contrato de penhor mencionado no considerando, as partes acordam que, a partir da presente data, por indicação da PBH ATIVOS S.A., a COPASA MG passará a depositar na Conta nº 11.206-2, da Agência nº 1615-2, do Banco do Brasil S.A., o valor das parcelas restantes devidas pela COPASA MG à PBH ATIVOS S.A., incluindo a integralidade do reajuste do IPCA agregado à parcela devida em cada mês, devendo ser deduzido pela COPASA MG o valor mensal fixo, sem correção, de R\$ 790.000,00 (setecentos e noventa mil reais) destinado à constituição da garantia prevista no 5º Termo Aditivo ao CONVÊNIO.

Há também que se mencionar a transferência dos imóveis do município de Belo Horizonte, conforme é demonstrado no Requerimento 585/17, apresentado abaixo:

Nº	Letra	Matrícula	Valor	Endereço	Distrito	Parcela	Valor	Valor
1	B	136 132	26.527,17	AV. JOÃO ROLLA FILHO	DIAMANTE	272018A	ZAP	10.206.328,66
2	CS	048 023A	33.832,07	AV. RAJA GABAGLIA / RUA ENGENHEIRO SENNA FREIRE	SÃO BENTO	219019M	ZAR-2	34.305.718,98
3	CS	418 003	571,00	RUA GENTIOS	LUXEMBURGO	042085M	ZAR-2	475.072,00
4	CS	418 004	468,00	RUA GENTIOS	LUXEMBURGO	042085M	ZAR-2	385.482,24
5	CS	418 005	551,00	RUA GENTIOS	LUXEMBURGO	042085M	ZAR-2	453.847,68
6	CS	418 006	525,00	RUA GENTIOS	LUXEMBURGO	042085M	ZAR-2	432.432,00
7	CS	418 009A	330,50	RUA GENTIOS	LUXEMBURGO	042085M	ZAR-2	272.226,24
8	CS	418 011A	360,00	RUA GENTIOS	LUXEMBURGO	042085M	ZAR-2	296.524,80
9	CS	079 001	371,00	RUA DOUTOR SINVAL	SANTO ANTONIO	042114K	ZA	440.748,00
10	CS	085 003	66.581,00	RUA JORGE FERRAZ	BELVEDERE	216012M	ZP-1	69.200.962,35
11	N	009 001	309,86	RUA DAS JABOTICABEIRAS	DAS LARANJEIRAS	162034M	ZAP	260.064,00
12	NE	085 098	4.061,82	RUA CONSELHEIRO ALDOYSIO COSTA	JARDIM VITORIA	037019M	ZAR-2	1.729.116,77
13	NE	095 003	306,00	RUA CONDE SANTA MARINHA	CACHOEIRINHA	082001J	ZAR-2	299.910,60
14	NO	086 007	2.249,06	RUA MARCELO COIMBRA TAVARES	CALIFORNIA	252037F	ZE	488.046,02
15	NO	086 008	1.492,51	TRAVESSIA UM MIL QUATROCENTOS E TRINTA E TRES	CALIFORNIA	252037F	ZE	323.874,87

16	NO	062 023 (Porção remanescente do lote com implantação da Rua Popular)	235,63	RUA POPULAR	APARECIDA	081004G	ZAR-2	279.928,44
17	O	363 012	360,00	RUA XINGU	SÃO BENTO	042016N833	ZAR-1	363.600,00



# CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

18	O	363 028	300,00	AV. RAJA GABAGLIA	SANTA LÚCIA	042016N833	ZAR-1	303.000,00
19	O	363 025	333,50	RUA ROMA	SANTA LÚCIA	042016N833	ZAR-1	336.835,00
20	O	363 024	360,00	RUA ROMA	SANTA LÚCIA	042016N833	ZAR-1	363.600,00
21	O	363 022	300,00	AV. RAJA GABAGLIA	SANTA LÚCIA	042016N833	ZAR-2	303.000,00
22	P	071 146	1.400,00	AVE OTACILIO NEGRAO DE LIMA	ATLANTICO	314002M	ZP-2	970.200,00
23	P	083 020	420,00	RUA ARNALDO BUENO AZEVEDO	OURO PRETO	174006M	ZAR-2	270.270,00
24	P	083 021	360,00	RUA ARNALDO BUENO AZEVEDO	OURO PRETO	174006M	ZAR-2	231.660,00
25	P	038 012	433,00	RUA FREI MARTINHO BURNIER	PAQUETA	240004I	ZAR-2	303.100,00
26	P	024 054	360,00	RUA JOSE DE MELO	SANTA ROSA	138005M	ZAR-2	160.358,40
27	P	083 014	360,00	RUA OSORIO DE MORAIS	OURO PRETO	174006M	ZAR-2	231.660,00
28	P	083 016	415,00	RUA OSORIO DE MORAIS	OURO PRETO	174006M	ZAR-2	267.052,50
29	P	083 019	390,00	RUA OSORIO DE MORAIS	OURO PRETO	174006M	ZAR-2	253.500,00
30	P	083 017	360,00	RUA SERGIO MIRANDA MOREIRA	OURO PRETO	174006M	ZAR-2	234.000,00
31	VN	064 020	860,00	RUA JOSE FERREIRA DOS SANTOS	JARDIM DOS COMERCIÁRIOS	031002M	ZAP	630.036,00
32	VN	128 016	730,92	RUA MAR VERMELHO	SERRA VERDE	266014A	ZE	249.448,38
33	VN	128 017	964,46	RUA MAR VERMELHO	SERRA VERDE	266014A	ZE	329.150,91

Por fim, vale mencionar a cessão de créditos tributários e não tributários, cedidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, para lastrear as operações de debêntures emitidas pelo Banco PACTUAL, conforme o Requerimento nº 592/17, e demonstrado abaixo:



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

(m) **Garantia:** As Debêntures terão como garantia real ("Garantia") a cessão fiduciária dos Direitos de Crédito Autônomos e todos os recursos, direitos de crédito e acessórios relacionados aos Direitos de Crédito Autônomos, de titularidade da Emissora, presentes e futuros, conforme descritos abaixo ("Créditos Cedidos Fiduciariamente"), constituída por meio da assinatura do Contrato de Cessão Fiduciária de Direitos Creditórios, Vinculação de Receita e Outras Avenças da PBH ATIVOS S.A. a ser firmado entre a Emissora, o Município e o Agente Fiduciário, tendo a SMF e a PGM atuado como intervenientes anuentes ("Contrato de Cessão Fiduciária"). Nos termos do Contrato de Cessão Fiduciária e do Contrato de Custódia de Recursos Financeiros e de Administração de Contas Vinculadas a ser firmado entre a Emissora, o Município, o Agente Fiduciário, o Banco do Brasil S.A. ("Banco Centralizador") e o Coordenador Líder, e, como intervenientes anuentes, a SMF, a PGM e a PRODABEL, os recursos originados em decorrência dos Créditos Cedidos fiduciariamente circularão

por determinadas contas correntes de titularidade da Emissora ou do Município, conforme o caso, vinculadas ao cumprimento das obrigações relativas às Debêntures ("Contas Vinculadas"). Os Créditos Cedidos Fiduciariamente em questão são os seguintes:

- (i) os Direitos de Crédito Autônomos;
- (ii) os direitos detidos pela Emissora, emergentes do Contrato de Cessão Onerosa, incluindo, mas não se limitando, ao direito de indenização; e
- (iii) todos os recursos, direitos de crédito e acessórios relacionados aos Direitos de Crédito Autônomos, já desconsiderando os Recursos Excluídos, conforme definido na Escritura, depositados ou a serem depositados e mantidos, nas Contas Vinculadas, conforme definidas na Escritura (os quais deverão ser aplicados pelo Banco Centralizador na noite do Dia Útil de seu depósito no Investimento Permitido, conforme definido na Escritura, cujos títulos, cotas e rendimentos correspondentes também farão parte dos Créditos Cedidos Fiduciariamente), conforme definidas abaixo, bem como todos os direitos sobre as Contas Vinculadas (conforme definido na Escritura), conforme descritas e caracterizadas nos termos dos Contratos de Garantia (conforme definido na Escritura).

A doutrina mais celebrada preconiza que as empresas não dependentes são aquelas que prestam serviços – que podem contemplar o próprio ente controlador e/ou terceiros – e que obtém receitas próprias suficientes para fazer face às suas despesas de custeio e/ou de capital. No caso, se houver algum suporte financeiro do controlador – o que pode ser observado





## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

inclusive no orçamento do Município/Estado/União – esta sociedade de economia mista estará inegavelmente inserida no conceito de estatal dependente e, portanto, subordinada ao império da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora não tenha elementos para infirmar a tese de que a PBH ATIVOS S.A. utilize exclusivamente recursos próprios para pagamento das despesas de pessoal e de custeio, verifico em suas demonstrações financeiras expressivas receitas oriundas de repasses do MUNICÍPIO e de contrato administrativo mantido por este com a COPASA, o que induz à inevitável conclusão de dependência.

Ademais, a cessão de crédito tributário e não tributário para pagamento das debentures e seus dividendos configura aporte de dinheiro do MUNICÍPIO para pagamento de despesas de capital da PBH ATIVOS S/A, o que dá à empresa a condição de estatal dependente.

De qualquer forma, a controvérsia transcende a discussão acerca da natureza jurídica da PBH ATIVOS S.A., já que a sociedade de economia mista é protagonista de um simulacro fiscal que envolve o Município de Belo Horizonte e que vulnera a Lei de Responsabilidade Fiscal. Como parte da Administração Indireta, seja empresa dependente ou não, a PBH ATIVOS S.A. está terminantemente proibida de antecipar valores ao Poder Público, ato equiparado à operação de crédito vedada a teor do artigo 37, II da Lei Complementar 101/2000.

Lei Complementar 101/2000.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

(...)

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

Assim, não resta dúvida que ao receber receitas oriundas de créditos tributários e não tributários do Município para lastrear financeiramente as debêntures que emitiu, a PBH ATIVOS S.A. torna-se empresa estatal dependente, o que a sujeita ao império da Lei de Responsabilidade Fiscal.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

### 2. Das ilegalidades perpetradas pela Empresa PBH ATIVOS S.A.

#### 2.1 DO REGISTRO DA OPERAÇÃO DA CVM

Em 18/03/2014 por decisão colegiada da C.V.M. - Comissão de Valores Mobiliários Autarquia responsável pela Fiscalização do Mercado de Capitais Nacional, apreciou pedido de anuência para a 1ª emissão privada de Debêntures Simples da espécie subordinada pela PBH Ativos relativo ao PROC. RJ2014/1339 Reg. nº 9047/14 em conformidade com o disposto no art. 1º da Resolução CMN 2.391/97.

O Colegiado da CVM, com base em parecer favorável da área técnica, consubstanciada no Memo/SRE/GER-2/Nº 07/2014, deliberou a concessão da anuência para a emissão privada de debêntures simples, da espécie subordinada, da PBH Ativos S.A.

O parecer da área técnica da CVM tomou por base a RESOLUÇÃO CMN - Conselho Monetário Nacional N.º 2.391/97 que reza: "A supracitada Resolução dispõe sobre a emissão de valores mobiliários representativos de dívida **realizada por sociedades controladas direta ou indiretamente por estados, municípios e pelo Distrito Federal.** Assim, prevê, em seu art. 1.º, que a emissão privada de valores mobiliários representativos de dívida realizada por tais sociedades depende de prévia anuência da CVM.

Esta mesma resolução prevê em seu art. 2º: "Art. 2º Quando a emissão, pública ou privada, de valores mobiliários representativos de dívida **contar com garantias prestadas por parte de estados, municípios ou pelo Distrito Federal, ou, ainda, acarretar comprometimento futuro de recursos orçamentários, a Comissão de Valores Mobiliários, previamente à manifestação referida no art. 1º ou a concessão de registro, ouvirá o Banco Central do Brasil** quanto ao atendimento às



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

disposições das Resoluções do Senado Federal sobre endividamento público, o qual se pronunciará no prazo de 10 (dez) dias."

Devemos destacar que a referida emissão baseou em resolução CMN 2391/1997 então superada pela Lei de responsabilidade fiscal, única legislação habilitada a tratar de endividamento público, devendo-se observar que a operação da PBH ativos trata de análise de emissão envolvendo garantias prestada por Estados e Municípios (No caso o fluxo de créditos tributários e não tributários que lastreiam a operação).

O Art. 3º da resolução CMN supra reza que: "Ficam a Comissão de Valores Mobiliários e o Banco Central do Brasil, cada qual dentro de sua esfera de competência, autorizados a adotar as medidas e a baixar as normas complementares que se fizerem necessárias à execução do disposto nesta Resolução".

Em seu parecer a área técnica da C.V.M. concluiu:

**"Ainda, com relação ao art. 2.º da Resolução CMN n.º 2.391/97, a Emissora informa, às fls. 8", (...) que a cessão do fluxo financeiro gerado pelos Créditos Tributários ou Não Tributários será a contrapartida do Município de Belo Horizonte à PBH ATIVOS, pela transferência dos recursos obtidos pela PBH ATIVOS através da Oferta Pública com Esforços Restritos e da emissão das Debêntures com Garantia Real. A fonte dos recursos a serem transferidos à PBH ATIVOS no âmbito da Emissão de Debêntures Subordinadas está assegurada, já que decorre de Créditos Tributários ou Não Tributários definitivamente constituídos. **A realização da operação, portanto, não acarretará no comprometimento futuro de recursos orçamentários, sendo desnecessário, portanto, o envolvimento do Banco Central do Brasil neste pedido de anuência para que se pronuncie quanto ao atendimento às disposições das Resoluções do Senado Federal sobre endividamento público.**" (grifo nosso) Tal entendimento é corroborado pelo parecer jurídico emitido pela Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte em 27/5/2013 (fls. 596 a 624) e pela Nota Técnica emitida pela Secretaria1/2 Municipal de Finanças de Belo Horizonte em 20/9/2013 (fls. 643 a 646), que afastam a hipótese prevista no art. 2.º da Resolução CMN n.º 2.391/97, transcrita acima."**

Em primeiro lugar, mesmo de forma enviesada, pelo uso de legislação superada pela L.R.F, a Resolução CNM. 2391/1997 não exige a análise de comprometimento do ente público quando da emissão de valores mobiliários,



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

a norma cita dois pontos a serem estritamente observados: **a) as garantias e/ou b) o comprometimento de receitas futuras;**

Mesmo que houvesse o entendimento que a operação não acarreta comprometimento futuro, o fato de contar com garantias oriundas de créditos tributários, forçosamente exigir-se-ia que o Banco Central se pronunciasse sobre a operação. Apenas uma parte da norma foi utilizada pela CVM para dispensar a análise do BACEN o que é frontalmente ilegal.

Cabe destacar que nesta análise a CVM imbuí-se de poderes que não tem competência legal para o fazer. Não caberia à CVM a decisão de não ouvir a opinião do Banco Central sobre a análise do comprometimento futuro de receitas do ente público, esta é uma imposição da norma que não caberia ato de desobediência a seu cumprimento.

A análise da CVM confronta com o art. 2º da Resolução CMN 2391/97 pois neste processo não existe parecer do Banco Central (ou seus sucedâneos Fazenda Nacional e Senado) sobre o comprometimento da Prefeitura de Belo Horizonte nesta operação e ao mesmo tempo, a CVM e muito menos a Prefeitura de Belo Horizonte tem competência para analisar se a referida operação acarretará ou não comprometimento futuro de recursos ao ente público.

Desta forma, tanto pela resolução CMN 1391/97 como pela LC 101/2000, este tipo de análise caberia exclusivamente ao Banco Central do Brasil ou posteriormente ao Ministério da Fazenda e ao Senado.

A emissão de Debêntures da PBH ativos, independente da legislação a qual tenha se baseada nasceu eivada de vícios.

### **2.2 DA IMPOSSIBILIDADE DA CESSÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO DA PBH ATIVOS**



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

É fato que que os créditos tributários e não tributários cedidos para emissão das debêntures entre PREFEITURA DE BELO HORIZONTE E PBH ATIVOS, são classificadas no gênero tributo. Classificando tributo, o artigo 139 do Código Tributário Nacional prega:

“O crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta”.

Neste sentido, o artigo 113 do Código Tributário Nacional trata da extinção da obrigação tributária juntamente com o crédito dela decorrente, assim vejamos:

“Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.  
§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.  
§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.  
§ 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente a penalidade pecuniária.”

Nesse horizonte legal fica patente que a PREFEITURA DE BELO HORIZONTE cedeu tributos à PBH ATIVOS, e muito mais, cedeu impostos, em total colidência com os princípios orçamentários e de finanças públicas estabelecidos pela Constituição Federal, em especial no artigo 167:

“CF 1988 - 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;”

O acórdão do TCU - Tribunal de Contas da União nos autos do procedimento TC 016.585/2009-0 também enfrentou essa questão da



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

inconstitucionalidade de operação semelhante à realizada pela PBH Ativos no caso, as Debêntures Emitidas pelo Estado de Goiás, e foi claro e direto em declarar a inconstitucionalidade na cessão de crédito tributário, a saber: (...)

“Em razão disso, a cessão envolvendo créditos tributários oriundos de impostos não é constitucionalmente admitida, uma vez que o artigo 167, IV, da CF/1988, bem como o art. 112, IV, da CE-GO, vedam a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as exceções constitucionais, dentre as quais não se inclui a criada na Lei Estadual nº 18.873, de 19 de junho de 2015, a saber: (...) (g. n.) A norma constitucional estipulou o princípio da não vinculação de determinadas receitas tributárias, o que é aplicável à espécie tributária dos impostos”.

O Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello versando sobre vinculação de receitas, invocou parecer do prof. Harada à OAB, Seção de São Paulo sobre as parcerias público-privadas disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004. Segue abaixo:

“Há grosseira inconstitucionalidade na previsão do art. 8º, I, segundo o qual obrigações pecuniárias da Administração resultantes da parceria poderiam ser garantidas por vinculação de receitas. Conforme flagrado pelo Prof. Harada, a proibição de vinculação de receitas residente no art. 167, IV, da Constituição, só pode ser excepcionada nos casos que especifica, consoante ali mesmo está previsto e estampado de maneira exuberantemente clara. A única remissão que nele se faz ao tema de prestação de garantias concerne a operações de créditos por antecipação de receita, ou a pagamento de créditos da União (§ 4º do mesmo artigo). Além disso, na primeira hipótese, sempre conforme observado pelo citado jurista, a prestação de garantias suposta naquele dispositivo nem ao menos tem o mesmo sentido que lhe é próprio no Direito Privado. Sua finalidade não é garantir algum credor, mas ‘preservar o equilíbrio entre o montante do empréstimo público (dívida pública) e o valor da receita antecipada’, para prevenção de desequilíbrio orçamentário. Na segunda hipótese está claríssimo que o que entra em pauta são débitos de Estados ou Municípios com a União.

Em suma: receita pública jamais pode ser vinculada a garantia de créditos de particular, sob pena de escandalosa inconstitucionalidade”. HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. 18 ed., São Paulo : Atlas, 2009, p. 780.

Desta forma, estamos diante de uma inconstitucionalidade, qual seja, a vinculação da receita de impostos da Cidade de Belo Horizonte à PBH Ativos - Pessoa Jurídica de direito privado para garantia de crédito privados, que não encontra guarida nas exceções constitucionais previstas nos artigos



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

158/159 da CF, ou seja, as ações e serviços públicos de saúde, ensino e administração tributária.

No caso em tela as receitas decorrentes da emissão de debêntures não figurou na lei orçamentária do Município para os exercícios em que houve sua emissão, o que torna absolutamente irregular a destinação direta do proveito do crédito tributário para uma conta corrente cujo titular seja a PBH Ativos.

Outra colidência da operação da PBH ativos com o direito público é relativo ao princípio de contabilidade pública da unidade de tesouraria, exarado na Lei 4.320/64, artigo 56, assim vejamos:

“Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.”

Gerar caixa com emissão de debêntures desqualifica a lei acima citada, pois uma empresa privada, sociedade de economia mista, passará a ter função de recolher as receitas necessárias e privativas à atividade pública municipal.

### **2.3 A OPERAÇÃO DE CESSÃO DE CRÉDITOS DA PBH ATIVOS É UM DERIVATIVO DE CRÉDITO PROIBIDO PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Segundo a nota técnica do Banco Central 20/2002:

“Um derivativo de crédito é um contrato financeiro bilateral, que deriva seu valor de um índice subjacente ou evento que seja sensível ao crédito. A forma mais comum de derivativos de crédito é um acordo entre duas partes, pelo qual concordam em trocar fluxos financeiros predeterminados ou determinados por uma fórmula, caso venha a ocorrer um evento de crédito no curso de um período de tempo predefinido futuro”.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Ao contrário da cessão de crédito tradicional prevista no código civil onde a propriedade do direito é repassada para o adquirente do crédito cedido e pela qual assume todos os riscos inerentes à operação, na cessão de créditos realizada entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a PBH ativos apenas o fluxo de créditos financeiros é cedido e não a propriedade da dívida ativa que permanece com a Prefeitura. Esta operação é tipificada na literatura financeira, como visto na nota técnica do BACEN acima, como Derivativo de crédito ou Securitização Sintética de crédito o que é vedada pela Lei de responsabilidade fiscal.

Não encontra guarida a pretensão da PBH Ativos em enquadrar sua operação nos ditames do CCB - Código Civil Brasileiro. É fato que não existe legislação no país que normatize a cessão de créditos tributários, estando a atuação da empresa em flagrante ilegalidade.

A ATA Nº 11, DE 6 DE ABRIL DE 2016 (Sessão Ordinária do Plenário) do TCU - Tribunal de Contas da União, trata do conceito de securitização de ativos e analisa a operação de emissão de crédito sob a luz da Lei de responsabilidade fiscal, concluindo pela vedação deste tipo de operação:

“Título de crédito gerado ... (a Debênture) é DERIVADO dos créditos cedidos. Portanto, é um Derivativo Financeiro. A securitização é uma das modalidades do mercado de derivativos... Ceder APENAS o fluxo financeiro ou a Receita do parcelamento para lastrear a emissão das debêntures enquadra-se no conceito de uma operação de derivativos sintética”.

O art. 29,III, da LRF apregoa que:

“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.**”.

“A SEMAG – órgão técnico do TCU – entende e classifica que todas as operações com cessão de direitos oriundos de tributos ou créditos não tributários é um DERIVATIVO FINANCEIRO, claramente tipificadas na LRF como operação de





## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

crédito, devendo, portanto, ser submetida ao crivo do Senado e da Receita Federal”.

“O caput do art. 35 da LRF também veda a manobra de tentar criar uma estatal para realizar operação de crédito por vias transversas:

‘É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou (indiretamente grifo nosso) por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.”.

O art. 37 da LRF, também veda a tentativa de mascarar a operação através de emissão de debêntures.

Art. 37 Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

‘II – recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;”

Sobre este tema o Ministro do TCU Raimundo Carreiro na ata 11/2016 que faz os seguintes questionamentos:

- A cessão a um Fundo de Investimento em Direitos Creditórios do fluxo de caixa decorrente do produto do adimplemento dos créditos inscritos em dívida ativa, como ocorreu no caso do FIDC-NP BH, ocorreria no âmbito do FIDC-NP Nova Iguaçu, mesmo com a exclusão da Cláusula 11.7.1 do Regulamento do Fundo, e do Fedat-DF, enquadra-se no conceito de operação de crédito estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal?
- A mera existência de antecipação de recursos caracteriza as operações como de crédito, no sentido adotado pelo artigo 29, III, da LRF?

O parecer do Ministério Público de Contas, a resposta a ambas as perguntas é afirmativa.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

O Fedat/DF (Fundo da Dívida Ativa -DF - Congênera da PBH Ativos - grifo nosso), portanto, padece dos mesmos vícios procedimentais observados na tentativa de instituição do FIDC-BH, a saber: a tentativa de descaracterizar sua natureza de operação de crédito e, com isto, tentar dispensar o exame do Ministério da Fazenda e do Senado Federal quanto à adequação da operação ao limite de endividamento do ente federado.

“Outro óbice à modelagem das operações ora em análise consiste na vinculação de receitas para a emissão das debêntures, prática considerada inconstitucional, conforme visto anteriormente na manifestação do egrégio TJDFT, em sede de medida cautelar, ao se pronunciar sobre o Fundo Especial da Dívida Ativa/DF, instituído por meio da Lei Distrital 5.424/2014 (Processo 2014.00.2.031955-0, peça 118).

Em 3.11.2015, a ação direta de inconstitucionalidade foi julgada procedente, conforme ementa a seguir:

<http://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaosweb/sistj?visaoid=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordaoGet&idDocumento=905891>

VINCULAÇÃO DE RECEITA: VIOLAÇÃO AO ARTIGO 151, INCISO IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (ART. 167, INC. IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).

O princípio da não vinculação ou da não afetação de receitas, previsto no art.167, IV, da CF, impossibilita, como regra, a vinculação do produto de arrecadação de imposto a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 da CF, 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.

Nos dizeres de RICARDO LOBO TORRES, tal mandamento ‘se justifica na medida em que reserva ao orçamento e à própria Administração, em sua atividade discricionária na execução da despesa pública, espaço para determinar os gastos com os investimentos e as políticas sociais’. Trata-se de uma decorrência lógica dessa espécie de tributo; afinal, os impostos são destinados a remunerar serviços públicos indivisíveis, não vinculados a



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

qualquer atividade estatal específica ao contribuinte, sendo coerente que a sua receita também não esteja vinculada a um fim específico.

Nesse contexto, não poderia a lei determinar que as receitas decorrentes dos créditos inadimplidos inscritos em dívida ativa, dentre os quais se incluem irrefragavelmente aqueles decorrentes de impostos, vinculassem ao Fundo instituído pelo diploma normativo (art. 2º da lei).

Cita o Ministro do TCU Raimundo Carreiro no acórdão 777/2016

Processo 016.585/2009-0 que tratou da operação de Debêntures do Estado

de Goiás (Goiás Parcerias): “Ademais do óbice constitucional demonstrado, no aspecto infraconstitucional o insucesso é semelhante, porquanto, para que a natureza da relação jurídica seja mudada, não basta dizer que a cessão de crédito não é operação de crédito, como o faz o § 2º do artigo 6º da Lei Estadual 18.873/2015, pois, conforme antigo brocardo latino, ‘verba non mutant substantiam rei’, ou seja, a palavra não muda a substância da coisa”.

### 2.4 DA IMPOSSIBILIDADE LEGAL DA REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES ENTRE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA CONTROLADA E O ESTADO.

Analisando os Estatutos e o objeto social da PBH ATIVOS verificamos que esta Entidade é uma Securitizadora de créditos que opera como instituição financeira não bancária controlada pelo Poder público Municipal, tendo como objeto principal a captação de recursos junto ao mercado de capitais. Estas operações são reguladas sob o manto da Lei nº 4.595, de 31-12-1964, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional:

“Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras às pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.”

Depara-se, além da ausência de prévia autorização do órgão competente (O Banco Central do Brasil) para criação da instituição financeira, com a operação autorizada pela Lei nº 13.723/2009 que esbarra na proibição contida no artigos 36 e 37 da LRF, que dispõe:

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.”

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:[...]

II – recebimento antecipado de valores de empresa que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendo, na forma da legislação.

Uma vez que operação com Debêntures lastreadas em dívida ativa foi classificada pelo TCU como operação de crédito, vejamos:

### DA CLASSIFICAÇÃO DA OPERAÇÃO DE DEBÊNTURES DA PBH ATIVOS COMO A.R.O.

“O Art. 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece parâmetros para a liberação das operações de crédito por antecipação de receita, entre os quais:

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

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

III – não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;”

A emissão de Debêntures agride frontalmente a LRF notadamente o inciso II do art. 38, considerando que os prazos de vencimento das Debêntures superaram o mandato do então prefeito.

A lei é clara ao determinar que a operação de ARO – Antecipação de Receita Orçamentária – terá de ser liquidada até 10 de dezembro de cada ano.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

### 3. Conclusões

A análise do TCU constatou que poderiam haver “supostas brechas legais” que permitiriam operações desse tipo, sob a rubrica de outras operações de crédito semelhantes ao do tipo proibido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Com fundamento no artigo 37, inc. I da LRF, o TCU decidiu fechar as as portas para essa manobra simulatória, por interpretar da mais ampla maneira, pois assim é que a LFR e a sua inteligência devem ser aplicadas, para limitar, notadamente, o que diz respeito aos gestores e às finanças públicas e o seu endividamento.

A PBH Ativos é uma Estatal Dependente que presta serviços Públicos de acordo com seus estatutos sociais: Desta forma não é verdade a assertiva que que a operação de emissão de Debêntures não gera riscos para a Prefeitura.

Conforme GASPARINI:

“A União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios não são responsáveis pelos atos praticados e obrigações contraídas pelas respectivas empresas públicas ... Não será assim se prestadora de serviço público em relação aos danos que causar a terceiros em relação do serviço público que presta ou do prejuízo decorrentes dos atos de seus servidores, que nessa qualidade causarem a terceiros. Nesta hipótese, responderá objetivamente (Art. 37 § 6º da CF) e até o esgotamento de seu patrimônio. Esgotado este, cabe à Administração Pública a que se vincula responder pelo Remanescente”. Fonte: GASPARINI, Diogenes: Direito Administrativo, 2011; Pag.500 e 512. Ed Saraiva.

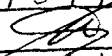
Portanto, é uma grande falácia a afirmação que a PBH ATIVOS estaria preservando o município de Belo Horizonte de uma eventual falta de liquidez de seus créditos tributários que geraram garantias às debêntures. Na hipótese de má gestão que venha a afetar o patrimônio da Estatal, o município será fatalmente chamado a socorrer a empresa e seus credores.



# CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte, 10 de novembro 2017

  
Vereador Pedro Patrus - PT

AVULSOS DISTRIBUÍDOS  
Em 10/11/17  
 396  
Responsável pela distribuição