



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 41

I - O parcelamento de débitos previdenciários, incluídos os decorrentes de contribuições normais do ente e de contribuições suplementares, quando formalizado mediante reconhecimento ou confissão de dívida pelo ente da Federação, enquadra-se, em regra, como operação equiparada a operação de crédito, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000;

II - O enquadramento previsto no item anterior será afastado somente quando demonstrado, no caso concreto, que o parcelamento de débito previdenciário não implica elevação do montante da Dívida Consolidada Líquida, aferida segundo a metodologia oficial do Manual de Demonstrativos Fiscais e as orientações técnicas desta Corte de Contas aplicáveis ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida;

III - Ressalvada a hipótese prevista no item II, o parcelamento referido no item I deve observar a vedação prevista no art. 15 da Resolução do Senado Federal n. 43/2001;

IV - Em final de mandato, o parcelamento de débitos previdenciários deve observar o art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, sendo vedada sua celebração quando dele resultar obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no exercício ou que tenha parcelas a pagar no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: qualificação jurídico-fiscal dos parcelamentos de débitos previdenciários como operação de crédito, bem como das vedações fiscais incidentes, especialmente aquelas aplicáveis ao final de mandato.

Autuação do Prejulgado: Protocolo nº 296511/25.

Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello E Silva.

Protocolo nº: 336300/25.

Decisão: Acórdão nº 2285/26 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 15 (Virtual) de 03/09/2026.

Publicação: DETC nº 3765 de 28/09/2026.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 41

PROCESSO Nº: 336300/25
ASSUNTO: PREJULGADO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
ADVOGADO / PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2285/26 - Tribunal Pleno

Prejulgado. Direito financeiro e fiscal. Parcelamento de débitos previdenciários. Confissão de dívida. Operação equiparada a operação de crédito (art. 29, § 1º, LRF). Impacto na dívida consolidada líquida. Exceção condicionada. necessidade de verificação concreta. Final de mandato. art. 42 da LRF. Fixação de tese. Parcelamento de débitos previdenciários formalizado mediante reconhecimento ou confissão de dívida configura, em regra, operação equiparada a operação de crédito, sujeitando-se ao regime jurídico da Lei de Responsabilidade Fiscal. O afastamento desse enquadramento exige demonstração concreta de ausência de impacto na Dívida Consolidada Líquida. Em final de mandato, aplica-se o art. 42 da LRF, vedada a assunção de obrigações sem disponibilidade de caixa.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Trata-se de Prejulgado, com fundamento nos art. 79 da Lei Orgânica e art. 410 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, suscitado pelo Relator dos autos nº 29651-1/25, a partir de requerimento formulado pela CAGE – Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, para que este Tribunal se pronuncie sobre a *“qualificação dos parcelamentos de débitos previdenciários como*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*operação de crédito e as vedações fiscais aplicáveis à sua adoção, especialmente em final de mandato*¹.

Nos termos do CER nº 2/2025 (peça 03), foi certificada a instauração deste Incidente de Prejulgado, realizada na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 21, ocorrida no dia 18 de junho do corrente ano, sendo designado este Relator.

Conforme DPD nº 2645/2025 (peça 04), a Presidência deste Tribunal de Contas determinou o encaminhamento dos autos para a DP – Diretoria de Protocolo, para autuação do feito como Prejulgado, com posterior distribuição a este Relator.

Após a devida distribuição (peça 05), foi determinada a remessa dos autos à CAIS – Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e ao Ministério Público de Contas, nos termos do Despacho nº 887/25 (peça 06).

A CAIS, através do Despacho nº 33/25 (peça 07), encaminhou os autos para a CGF – Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos termos do art. 252-C do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

A CGF, através do Despacho nº 781/25 (peça 08), informou que o tema abordado nestes autos impacta na atividade de fiscalização, solicitando, com isso, o retorno dos autos a esta Coordenadoria após julgamento, tendo em vista a necessidade de eventual ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização.

A CAIS, através da Instrução nº 392/25 (peça 09), concluiu que *“os compromissos de parcelamento de débitos previdenciários firmados entre Entes Públicos e seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) estão inseridos no conceito de operação de crédito disposto no artigo 29, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual devem observância aos comandos normativos constitucionais e legais aplicáveis à matéria, especialmente no que se refere às vedações fiscais em final de mandato*².

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 310/25 – PGC (peça 10), acompanhou o opinativo técnico.

¹ Pg. 05 da peça 02.

² Pg. 09 da peça 09.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Após análise destes autos, divirjo dos opinativos técnicos lançados, para concluir pela não caracterização dos parcelamentos de débitos previdenciários como operação de crédito, conforme passo a expor.

Deusvaldo Carvalho e Marcio Ceccato conceituam a operação de crédito como *“operações que financiam o ente estatal, seja através de ingressos financeiros, provenientes da colocação de títulos públicos no mercado, da contratação de empréstimos, ou mesmo pela aquisição financiada de um bem”*³.

Para Rogério Sandoli de Oliveira, as operações de crédito se referem a *“diversas formas de captação de recursos destinados a cobrir déficits orçamentários ou a financiar empreendimentos públicos”*⁴, sendo que *“se pode dar por meio de contratação de empréstimos ou de emissão de títulos públicos”*⁵.

A definição legal de operação de crédito encontra-se na Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos:

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;

No Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional, operação de crédito é conceituada como o *“compromisso financeiro assumido pelas entidades da administração pública para obter recursos destinados a financiar seus*

³ Carvalho, Deusvaldo. Manual Completo de Contabilidade Pública. 2 ed. 2014. Pg. 480.

⁴ Oliveira, Rogério Sandoli de. Orçamentos Públicos. Coord. José Mauricio Conti. 3ed. Pg.164.

⁵ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dispêndios (receitas de operações de crédito) ou cobrir eventual insuficiência de caixa (operação de crédito por antecipação de receita). A operação de crédito pode ser utilizada como fonte de recurso para créditos adicionais”⁶.

Mesmo no âmbito privado a conceituação de operações de crédito é semelhante, tratando-se de um empréstimo ou financiamento, onde são disponibilizados recursos financeiros ao ente, ou seja, determinador valor, nos seguintes termos:

A operação de crédito é um termo utilizado para se referir a um empréstimo ou financiamento oferecido por instituições financeiras e organizações aos seus clientes. Ou seja, nada mais é do que um contrato realizado entre a empresa e o consumidor no qual é disponibilizado um montante de recursos financeiros, ou seja, um valor. Essa quantia deve ser devolvida pelo tomador (cliente que recebe o crédito) em um determinado prazo. Normalmente, existem algumas taxas e juros que costumam ser aplicados sobre o valor de acordo com o tipo de crédito que a pessoa toma e conforme as regras definidas previamente para organização. Atualmente, no Brasil, as principais operações de crédito realizadas são os empréstimos B2B e pessoais, financiamentos, cheques especiais, empréstimos consignados, créditos rotativos do cartão de crédito e outras. Veja o que diz o artigo 29, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a respeito do conceito desse tipo de operação: “Compromisso de ordem financeira 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.”⁷

Desse modo, ainda conforme lições de Deusvaldo Carvalho e Marcio Ceccato, “a operação de crédito acarretará o ingresso de recurso financeiro ou de

⁶ Disponível em < https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/operacao_de_credito >

⁷ Disponível em < <https://www.serasaexperian.com.br/conteudos/operacao-de-credito/> >



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*um bem de capital, tendo como contrapartida a criação de uma dívida, portanto, ocasiona uma receita orçamentária por mutação patrimonial*⁸.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 29, §1º, ainda prevê que *“equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação”*.

Desse modo, em termos gerais, a operação de crédito acarreta o ingresso de determinado recurso financeiro ou de um bem, no caso de aquisição financiada, tendo como contrapartida a criação de uma dívida, ou, no caso de operações equiparadas, a assunção, reconhecimento ou confissão de dívida, originando um passivo ou uma obrigação nova.

Ao responder processo de Consulta nº 382383/20, através do Acórdão nº 1285/23, este Tribunal de Contas reforçou a necessidade de criação dívida para caracterização de operação de crédito, através de reconhecimento de um passivo, ocasionando impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente.

A resposta de tal Consulta prevê que para configurar operação de crédito não basta o simples parcelamento, pois o art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal não autoriza que se conclua *“como operação de crédito qualquer operação que envolva a antecipação de recursos no tempo, pois o preciso significado da expressão “outras operações assemelhadas” é o de que as operações de crédito podem aparecer sob outra roupagem jurídica, mas os elementos constituidores de uma operação como tal, necessariamente, deverão estar presentes para que se possam aplicar os limites, vedações e condições previstos na LRF”*.

Com isso, conclui tal julgado que *“devem estar presentes os seguintes aspectos, enumerados no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional”*:

- Envolvem o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente;

⁸ Carvalho, Deusvaldo. Manual Completo de Contabilidade Pública. 2 ed. 2014. Pg. 482.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Pressupõem a existência de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido do ente que equivale a um aumento do valor original da dívida; e
- Diferimento no tempo, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro.

Desse modo, para caracterizar operação de crédito é necessário que resem caracterizados algum dos tipos financeiros previstos no art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam, 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.

Tal rol é apenas exemplificativo, pois ao legislador não é possível prever todas as situações, inclusive futuras, razão pela qual o referido dispositivo legal é expresso em prever “outras operações assemelhadas”.

Mas o que se extrai, em termos gerais, da definição legal e dos conceitos acima citados, é que operação de crédito decorre de ingresso de determinado recurso financeiro ou de um bem, tendo como contrapartida a criação de uma dívida, ou, no caso de operações equiparadas, a criação de uma nova dívida ou obrigação.

No caso do parcelamento de débitos previdenciários nenhuma destas condicionantes estão presentes.

Inicialmente, não há ingresso de recursos financeiros ou de algum bem na realização de parcelamento de débitos previdenciários, pois o ente estatal não recebe valores ou bens, do regime próprio ou do regime geral, havendo somente parcelamento de uma obrigação já existente do município para com o ente previdenciário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pode se argumentar que, ao deixar de honrar com seus compromissos previdenciários no tempo devido, o município acabou por financiar outras atividades com os recursos que seriam devidos à previdência. Tal fato pode ser, eventualmente, considerado irregular sob outros aspectos, inclusive sob o aspecto da gestão do prefeito, uma vez que deixou de honrar obrigações presentes em detrimento das futuras gestões ou exercícios financeiros, o que não vem ao caso, tendo em vista tal análise não se tratar do objeto destes autos, mas é inegável que não houve entrada de recursos financeiros ao Município.

A Nota Técnica nº 20/2001, emitida pela Previdência Social, deixa clara tal situação, afirmando que a dívida decorrente do não recolhimento de contribuição previdenciária não se trata de compromisso assumido pelo ente como forma de ingresso de receita ou aquisição de bem, tratando-se de consequência de uma relação anterior de trabalho, nos seguintes termos:

Já a dívida originada do não recolhimento de contribuição social devida ao INSS não se trata de compromisso financeiro assumido pelo ente como forma de ingresso de receita ou aquisição de bem em face de compromisso futuro. Pelo contrário é consequência de uma obrigação legal decorrente de uma relação trabalho, conforme demonstrado acima.⁹

Também não houve criação de dívida, pois o parcelamento é realizado, justamente, para honrar o pagamento de uma dívida previdenciária já existente. Ao deixar de realizar a contribuição previdenciária ou o aporte atuarial no tempo devido, o município acaba por gerar uma dívida perante o ente previdenciário, caracterizando o parcelamento previdenciário somente um modo viável de saldar tal dívida já existente.

Assim, o parcelamento previdenciário não origina uma dívida, pois a dívida previdenciária é anterior ao parcelamento. O que ocorre, na verdade, é a substituição de uma dívida já vencida para uma dívida a vencer, mas, de qualquer modo, a dívida é preexistente ao parcelamento previdenciário.

⁹ Disponível em < <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2016/07/NOTA-TECNICA-20-2001.pdf> >



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O parcelamento de débitos previdenciários visa, tão somente, remediar a ausência do pagamento das obrigações previdenciárias em época devida, para fins de garantir que o ente previdenciário mantenha a sua sustentabilidade, ou seja, para que os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial sejam observados.

Reprimir a realização de tais parcelamentos somente agrava a situação previdenciária, uma vez que o parcelamento visa garantir, ao menos no futuro, que as obrigações previdenciárias sejam adimplidas. Desse modo, eventual irregularidade poderia residir na ausência do recolhimento de tais obrigações em tempo devido, e não no seu remédio, qual seja, no parcelamento de débitos previdenciários.

Além disso, o parcelamento previdenciário também não pode ser equiparado a operação de crédito nos termos do art. 29, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois não se trata de assunção, reconhecimento ou confissão de dívida pelo município.

A assunção é a transferência de uma obrigação de um devedor para um terceiro, com a concordância do credor. O reconhecimento de dívida é um termo mais amplo, que envolve a confissão de uma dívida, geralmente decorrente de um processo administrativo ou negociação. Já a confissão de dívida é o reconhecimento formal de uma dívida, inclusive quanto às condições de pagamento.

Desse modo, a assunção, reconhecimento ou confissão de dívida acabam por originar uma dívida nova para o ente, até então inexistente.

No parcelamento de débitos previdenciários a existência da dívida é anterior, decorrente de legislação tributária. Ocorrendo o fato gerador da contribuição previdenciária, através do emprego de mão-de-obra, a obrigação previdenciária é gerada, sendo necessário o seu regular pagamento.

No âmbito do processo administrativo para a concessão de parcelamento previdenciário, a confissão da dívida é apenas uma formalidade para a sua realização, uma vez que não há criação de uma nova dívida, mas apenas a substituição de uma dívida previdenciária já existente, conforme bem destacado na Nota Técnica nº 20 do Ministério da Previdência Social, nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também não pode ser equiparada à “operação de crédito” pelo fato de haver a necessidade de se confessar os débitos previdenciários para incluí-los em parcelamento ou amortização. Essa confissão é apenas uma etapa do procedimento pelo qual se formaliza o pedido e concessão do parcelamento ou da amortização. Trata-se apenas do reconhecimento da incidência da norma tributária à relação de trabalho existente e do valor da respectiva exação. A obrigação independe desse reconhecimento, porque pode e deve ser liquidada e cobrada pela Fazenda Pública (o INSS) independente do assentimento do sujeito passivo, no caso o ente Federado.¹⁰

Estes mesmos entendimentos podem ser extraídos da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, 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”*, tendo em vista a competência atribuída pela Constituição Federal ao Senado Federal para *“dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal”*, conforme previsto em seu art. 52, VII.

O art. 3º da referida Resolução apresenta conceito de operação de crédito idêntico ao previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos:

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, 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.

¹⁰ Disponível em < <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2016/07/NOTA-TECNICA-20-2001.pdf> >



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O §1º do referido dispositivo legal prevê as situações que se equiparam a operações de crédito, nos seguintes termos:

“§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

I - 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;

II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.”

Da leitura de tal dispositivo, é evidente que o parcelamento de débitos previdenciários não caracteriza recebimento antecipado de valores, assunção de compromisso, dívida, ou obrigação com fornecedores, razão pela qual, mesmo nos termos da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, não há equiparação com operação de crédito.

Além disso, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal vai além, indicando as situações que não são equiparadas às operações de crédito, nos seguintes termos:

“Art. 3º [...]

[...]

§ 2º Não se equiparam a operações de crédito:

I - assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do art. 2º desta Resolução;

II - parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à primeira hipótese, o parcelamento de débitos previdenciários não se enquadra, pois não há qualquer assunção de obrigações de outras pessoas jurídicas pelo Município.

O parcelamento de débitos previdenciários acaba por se adequar à segunda hipótese do citado dispositivo legal, uma vez que se trata de parcelamento de obrigações ou débitos já existentes no âmbito municipal, junto à instituição não financeira, ou seja, instituição que não produz bens ou serviços financeiros.

Instituição financeira é a pessoa jurídica autorizada a captar, intermediar e aplicar recursos financeiros de terceiros, agindo como intermediária entre poupadores e quem precisa de crédito, oferecendo diversos serviços, como empréstimos, financiamentos, investimentos e operações de câmbio, podendo ser citados como exemplo os bancos comerciais, bancos de investimento, corretoras e cooperativas de crédito.

Os entes previdenciários não são caracterizados como instituição financeira, uma vez que tem por atividade precípua o gerenciamento do sistema previdenciário, como o INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social, quanto ao regime geral, e os Regimes Próprios de Previdência Social, quanto aos regimes próprios dos entes federativos.

Além disso, ainda nos termos do citado dispositivo legal, no parcelamento previdenciário não há elevação do montante da dívida consolidada líquida.

Conforme consta no MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pelo Tesouro Nacional, em sua 15ª edição, as obrigações do ente perante o regime previdenciário próprio devem compor a dívida consolidada para fins de limite, nos seguintes termos:

Como o passivo atuarial do RPPS não integra a dívida consolidada do ente, para fins de limite, as obrigações do ente com o RPPS, decorrentes de contribuições patronais devidas e não repassadas ao regime, inclusive as do exercício de referência, que não tenham previsão para amortização até o final do exercício subsequente, deverão compor a Dívida consolidada para fins de limite.

Destaca-se que, uma vez enquadrada no conceito de Dívida Consolidada, uma obrigação financeira



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não perderá essa característica com o simples decurso do tempo. O montante da DC será reduzido somente quando houver o pagamento dessas obrigações. O empenho, a liquidação ou a inscrição de uma dívida em restos a pagar não interferem na variação do montante da dívida consolidada de um ente.¹¹

Desse modo, a dívida do ente perante o regime previdenciário já deve contar na Dívida Consolidada, independentemente de qualquer parcelamento previdenciário, razão pela qual a realização do parcelamento não eleva tal dívida, pois a dívida perante o regime previdenciário se equivale à dívida decorrente do parcelamento.

É necessário ressaltar que a correção monetária não caracteriza aumento do montante da dívida, uma vez que tal instituto visa, tão somente, atualizar o valor da moeda ao longo do tempo, para compensar a perda do poder de compra devido à inflação. Desse modo, a correção monetária deve ser desconsiderada, pois tal correção não impacta, materialmente, no montante da dívida.

Por sua vez, os juros cobrados no parcelamento se referem à remuneração do capital que deixou de ser pago ao instituto previdenciário, ou seja, os juros são o preço do dinheiro, assim como o aluguel está para o imóvel, representando uma remuneração cobrada pelo uso de um determinado capital.

Assim como incidem juros no parcelamento previdenciário, também incidem juros quando o valor devido à previdência deixa de ser pago pelo município na data devida. Ou seja, tanto pelo atraso no repasse de recursos à previdência quanto no parcelamento previdenciário incidem juros, não havendo qualquer elevação no montante da dívida consolidada.

Sem dúvida, em termos absolutos, poderia haver uma disparidade entre o valor dos juros do parcelamento com os juros cobrados pelo atraso no pagamento da obrigação previdenciária. No entanto, se não for feito o parcelamento e a dívida atrasada for paga aos poucos, mês a mês, nos exatos valores das

¹¹ Pg. 544 do MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais. Tesouro Nacional. 15ª ed.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parcelas de um parcelamento, os juros acumulados poderiam ser ainda maiores do que os cobrados em um parcelamento regular.

Desse modo, verifica-se que os juros decorrentes do atraso dos repasses devidos à previdência equivalem, materialmente, aos juros pagos através do parcelamento previdenciário, razão pela qual não se verifica um aumento na dívida consolidada líquida.

Assim, o parcelamento dos débitos previdenciários não caracteriza operação de crédito, uma vez que se enquadra como parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, não implicando na elevação do montante da dívida consolidada líquida, conforme previsto no art. 3º, §2º, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Se isso não bastasse, a própria Resolução nº 43/2001 do Senado Federal faz distinção entre operação de crédito e parcelamento de débitos previdenciários, ao indicar a necessidade de prestação de informações ao Ministério da Fazenda, nos seguintes termos:

Art. 26. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, caso tenham dívidas referentes a operações de crédito ou parcelamento de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam os arts. 195 e 239 da Constituição Federal e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, deverão remeter, quando solicitado, ao Ministério da Fazenda:

I - informações sobre o montante das dívidas fluante e consolidada, interna e externa;

II - cronogramas de pagamento de amortizações, juros e demais encargos das referidas dívidas, inclusive os parcelamentos de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam os arts. 195 e 239 da Constituição Federal e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, com especificação das parcelas vencidas e não pagas; e

III - balancetes mensais e síntese da execução orçamentária.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no caput implicará a paralisação da análise de novos pleitos da espécie pelo Ministério da Fazenda." (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tendo em vista o princípio hermenêutico de que a lei não possui palavras inúteis, caso o parcelamento previdenciário se caracterizasse como operação de crédito, não seria necessário que o referido disposto legal citasse expressamente tal parcelamento, bastando que citasse a operação de crédito, para que assim o abarcasse de modo amplo.

O MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pelo Tesouro Nacional, em sua 15ª edição, também faz essa distinção, separando as operações de crédito dos parcelamentos previdenciários, demonstrando que tais parcelamentos não caracterizam operação de crédito.

Ao tratar do Demonstrativo de Operações de Crédito, o MDF lista as “operações de crédito” para fins de apuração do cumprimento dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e, em separado, lista as “Outras Operações que Integram a Dívida Consolidada”, dentre elas o parcelamento de dívidas previdenciárias, conforme quadro constante na pg. 591.

Desse modo, no referido Demonstrativo, são identificadas “as operações de crédito realizadas pelo ente, detalhadas em mobiliárias e contratuais, e internas e externas”¹² em separado do quadro “Outras Operações que Integram a Dívida Consolidada”, onde é destacado, “para fins de transparência, as operações que não integram o conceito de operação de crédito e não são computadas nos limites de contratação, mas compõe o montante da dívida consolidada”¹³, dentre elas o parcelamento de dívidas previdenciárias.

Assim, o próprio MDF faz a distinção entre operações de crédito e parcelamento de dívidas previdenciárias, restando claro que tais operações não se confundem.

A Nota Técnica nº 20/2001, emitida pelo Tesouro Nacional, também é clara ao concluir que o parcelamento de débitos previdenciários não caracteriza operação de crédito, nos seguintes termos:

Por essas razões o parcelamento ou amortização das citadas dívidas não configura a “operação de

¹² Pg. 591 do MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais. Tesouro Nacional. 15ª ed.

¹³ Pg. 597 do MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais. Tesouro Nacional. 15ª ed.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

crédito” do inciso III do art. 29 e nem pode ser a esta equiparada pelo § 1º desse dispositivo e pelo art. 35, todos da LRF, não estando vedados ou sujeitos aos limites dessa norma.¹⁴

Se isso não bastasse, no caso de existência de débitos previdenciários junto ao Regime Geral, ou seja, junto ao INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, o seu não recolhimento ao tempo devido poderia ocasionar, inclusive, o bloqueio de repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), e celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União, conforme prevê a Constituição Federal e a Lei nº 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nos seguintes termos:

Constituição Federal:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

§ 1º A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

Lei nº 8.212/91:

Art. 56. A inexistência de débitos em relação às contribuições devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, é condição necessária para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.

¹⁴ Disponível em < <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2016/07/NOTA-TECNICA-20-2001.pdf> >



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Considerar o parcelamento de débitos previdenciários como operação de crédito poderia ocasionar uma situação absurda aos entes federativos, uma vez que os gestores não poderiam realizar tal parcelamento caso incidissem nas restrições às operações de crédito previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, mas estariam sujeitos a ter parte de seus recursos do FPM e FPE bloqueados, no caso de inadimplemento das contribuições previdenciárias junto ao INSS, o que poderia trazer sérios impactos às demais obrigações e contas públicas do ente.

Esta mesma conclusão foi apresentada na Nota Técnica nº 20/2001, emitida pelo Tesouro Nacional, nos seguintes termos:

Interpretação diversa, levaria ao absurdo de o ente Federativo não poder parcelar ou amortizar seus débitos previdenciários com o INSS em razão do limite do art. 30 da LRF e poder ter bloqueado todo o FPE ou FPM em razão dessa mesma dívida, como permite o parágrafo único do art. 160 da Carta Magna.¹⁵

Outra situação seria o disposto no art. 15 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que veda a *“a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município”*.

Considerar o parcelamento de débitos previdenciários como operação de crédito, seria vedar a sua realização nos 120 dias antes do encerramento do mandato dos chefes dos Poderes Executivos, e, com isso, atrair a incidência nas normas acima citadas, possibilitando o bloqueio de parte dos recursos do FPM e FPE, no caso de contribuições devidas ao INSS.

O parcelamento previdenciário também não se enquadra no disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda *“ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou*

¹⁵ Disponível em < <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2016/07/NOTA-TECNICA-20-2001.pdf> >



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”.

Ora, o ente não contrai obrigação de despesa no caso do parcelamento de débitos previdenciários, conforme veda o referido dispositivo legal, tratando-se de parcelamento de dívida já existente, conforme acima exposto. Apesar de ter que ser adimplida nos exercícios seguintes, o gestor não contrai qualquer obrigação de despesa de própria vontade, uma vez que as obrigações previdenciárias são geradas mês a mês, conforme prevê a legislação tributária.

O referido dispositivo legal visa evitar que os gestores públicos assumam novas dívidas no encerramento do mandato, de própria vontade, principalmente com finalidades eleitorais, sem honrá-las no próprio exercício financeiro, deixando para os gestores seguintes tais dívidas, comprometendo o orçamento público nos exercícios seguintes.

Apesar de ter apresentado entendimento diverso nos autos nº 308498/25, através do Acórdão nº 2485/25, onde concluí pela caracterização dos parcelamentos previdenciários como operação de crédito, inclusive com incidência da vedação prevista no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, revejo meu posicionamento, conforme fundamentos acima.

Frente ao exposto, o parcelamento de débitos previdenciários não deve ser considerado operação de crédito, não sofrendo quaisquer das limitações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para tais operações, também não incidindo a vedação em final de mandato, prevista em seu art. 42, uma vez que se trata de parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, não implicando na elevação do montante da dívida consolidada líquida, nos termos da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

O parcelamento de débitos previdenciários acaba por caracterizar, somente, um modo diverso de adimplemento de obrigação previdenciária já existente e não paga no tempo devido, transferindo para os exercícios e gestões seguintes o cumprimento de obrigação previdenciária atual, não caracterizando operação de crédito e, conseqüentemente, não incidindo nas vedações e limitações para operações de crédito contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, nem mesmo em seu art. 42.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isso não significa que o parcelamento previdenciário deve ser considerado regular sob todos os aspectos legais, uma vez que o objeto deste Prejulgado se circunscreve somente ao seu enquadramento, ou não, como operação de crédito e na vedação prevista no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tendo em vista que o parcelamento previdenciário deixa para os exercícios ou gestões seguintes o adimplemento de obrigação atual, pode tal fato ser analisado por este Tribunal de Contas sob outros enfoques, como o da gestão.

No Acórdão de Parecer Prévio nº 116/20, de minha relatoria, proferido nos autos de Recurso de Revista nº 608089/16, demonstrei a ocorrência de irregularidade na ausência de pagamento de obrigações previdenciárias no tempo devido, ocasionando a necessidade de realização de parcelamento de débitos previdenciários, em razão de descumprimento de determinações contidas em leis previdenciárias, além da transferência para os exercícios e gestões seguintes de obrigações financeiras do exercício financeiro presente, inclusive com a possibilidade de comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, nos seguintes termos:

Além disso, mesmo que fosse comprovado que tais débitos foram objeto de parcelamento para pagamento nos exercícios seguintes, tal fato não afasta a irregularidade em questão.

Ocorre que as contribuições previdenciárias patronais devidas ao regime próprio municipal são obrigações estabelecidas em lei e constantes nos orçamentos anuais, não havendo nenhuma discricionariedade do Prefeito Municipal em seu repasse ao instituto previdenciário competente.

Deixar de repassar os valores das contribuições previdenciárias patronais devidas pelo Município constitui grave irregularidade, pois, além de haver determinações expressas de seus repasses nas leis previdenciárias e previsão nas leis orçamentárias, a sua não realização transfere para os exercícios e gestões seguintes as obrigações financeiras do exercício financeiro presente.

Além disso, a falta de repasses causa risco de instabilidade nos regimes previdenciários, uma vez que lhes faltam os recursos financeiros devidos para fazer frente às obrigações com benefícios previdenciários atuais e futuros, comprometendo o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seu equilíbrio financeiro e atuarial, em total afronto ao art. 40 da Constituição Federal.

É por essa razão que existem leis e acordos de parcelamento entre entes devedores e institutos de previdência, pois, mesmo que não seja observada a obrigação dos repasses em tempo oportuno, o ente público não pode se furtar a esta obrigação legal.

A existência de leis autorizativas e a realização de parcelamentos servem para garantir o devido repasse dos valores aos institutos de previdência, ainda que em momento posterior, para remediar e reduzir os problemas financeiros advindos da ausência de repasses na época devida e os consequentes riscos de ruptura dos sistemas previdenciários, não servindo para corrigir a irregularidade da falta de repasse em tempo oportuno, pois tais obrigações são estabelecidas por leis, inclusive orçamentarias, não sendo lícito ao gestor deixar de realizá-las.

Apesar de tal jurisprudência não ser consolidada no âmbito deste Tribunal de Contas, demonstra que a questão sobre a ausência de repasse de recursos para os entes previdenciários e seu consequente parcelamento não se encontra superada, nem mesmo através deste Acórdão, uma vez que não é o seu objeto.

Em alguns Tribunais de Contas tal parcelamento previdenciário indica irregularidade de gestão, como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, que o considera fruto de má gestão, podendo, inclusive, acarretar a irregularidade das contas anuais, conforme o seguinte trecho já citado anteriormente, mas aqui sob outro enfoque:

Destaca que para um município assegurar à sustentabilidade do RPPS, é necessário que as contribuições previdenciárias sejam recolhidas as unidades gestoras do RPPS integralmente e nos prazos fixados no plano de custeio. Contudo, quando o município se torna inadimplente com a obrigação do recolhimento das contribuições previdenciárias, contribui para insustentabilidade do RPPS, logo, o parcelamento se torna fruto da má gestão. Resta observar, que o comprometimento das receitas destinadas ao financiamento dos gastos previdenciários, notadamente os futuros,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pode ameaçar a própria viabilidade financeira do Município no médio e longo prazo.

[...]

Desse modo, a referida Portaria criou possibilidade para regularização fiscal do município com a unidade gestora do RPPS. A despeito de tal possibilidade, este Tribunal assentou entendimento, por meio da DN nº 15/2012, quanto aos efeitos do parcelamento de débito e seu reflexo na jurisdição de contas, numa perspectiva de curto e longo prazo.

Evidencia que a referida Decisão disciplinou nos itens 1 e 5 do art.1º que a regularização previdenciária mediante parcelamento da dívida regulariza a situação fiscal do município e se o termo final ocorrer dentro do mandato do prefeito gera a regularidade das contas, ao contrário, se o referido parcelamento ultrapassar o mandato, poderá acarretar a irregularidade das contas do que causou o inadimplemento, salvo demonstrada força maior ou grave queda na arrecadação das receitas do município.¹⁶ (grifo nosso)

Assim, deve ser expressamente ressaltado neste Prejulgado, para que não reste dúvidas aos jurisdicionados, de que o não enquadramento dos parcelamentos previdenciários como operação de crédito não significa que o inadimplemento das obrigações previdenciárias no tempo devido seja regular ou que tal parcelamento regularize tal questão perante este Tribunal de Contas, uma vez que não se trata do objeto destes autos, podendo tal avaliação ainda ser realizada em autos distintos, tendo em vista a ausência de jurisprudência consolidada sobre o tema.

Em face de todo o exposto, voto pela resposta ao Prejulgado nos seguintes termos:

O parcelamento de débitos previdenciários não deve ser considerado operação de crédito, não sofrendo quaisquer das limitações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para tais operações, também não incidindo na vedação em final de mandato, prevista em seu art. 42, uma vez que se trata de parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, não

¹⁶ Acórdão Consulta nº 13/2019. Processo nº 15837/18. Relator Conselheiro Substituto Vasco C. A. Jambo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

implicando na elevação do montante da dívida consolidada líquida, nos termos da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

O parcelamento de débitos previdenciários acaba por caracterizar, somente, modo diverso de adimplemento de obrigação previdenciária já existente e não paga no tempo devido, transferindo aos exercícios e gestões seguintes o cumprimento de obrigação previdenciária atual, não caracterizando operação de crédito e, conseqüentemente, não incidindo nas vedações e limitações para operações de crédito contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, nem mesmo em seu art. 42.

Tendo em vista que o parcelamento previdenciário deixa para os exercícios ou gestões seguintes o adimplemento de obrigação atual, deve ser expressamente ressaltado neste Prejulgado, para que não reste dúvidas aos jurisdicionados, que o não enquadramento dos parcelamentos previdenciários como operação de crédito ou no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal não significa que o inadimplemento das obrigações previdenciárias no tempo devido seja regular ou que tal parcelamento regularize tal questão perante este Tribunal de Contas, uma vez que não se trata do objeto destes autos, podendo tal avaliação ainda ser realizada em autos distintos, tendo em vista a ausência de jurisprudência consolidada sobre o tema.

– Encaminhar estes autos à CGF – Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para que tome ciência deste Acórdão, conforme solicitado através do Despacho nº 781/25 (peça 08).

– Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Trata-se de Prejulgado, autuado em 26/06/2025, com fundamento nos artigos 79¹⁷ da Lei Orgânica e 410¹⁸ do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, suscitado pelo Relator dos autos n. 29651-1/25, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, a partir de requerimento formulado pela CAGE – Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão. Busca-se manifestação desta Corte acerca da qualificação jurídico-fiscal dos parcelamentos de débitos previdenciários como operação de crédito, bem como das vedações fiscais incidentes, especialmente aquelas aplicáveis ao final de mandato.

O Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, propôs voto no sentido de que o parcelamento de débitos previdenciários não configura operação de crédito, por se tratar de mera forma alternativa de adimplemento de obrigação preexistente perante instituições não financeiras, sem elevação da Dívida Consolidada Líquida, afastando, assim, a incidência das limitações da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁹, inclusive do art. 42²⁰. Transcrevem-se as conclusões do voto:

¹⁷ Art. 79. Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador Geral junto ao Ministério Público, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

Parágrafo único. Não poderá atuar como Relator o Conselheiro que suscitar a matéria.

¹⁸ Art. 410. Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

§ 1º Não poderá atuar como Relator o Conselheiro que suscitar a matéria, sendo indicado pelo Presidente do órgão colegiado um de seus membros para relato da matéria, mediante voto escrito.

§ 2º Decidido o prejulgado, retornam os autos ao Relator de origem para dar prosseguimento ao julgamento do feito.

§ 3º O Relator designado, nos termos do § 1º, terá o prazo de 4 (quatro) sessões para o relato da matéria, após manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

¹⁹ Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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; [...]

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

²⁰ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O parcelamento de débitos previdenciários não deve ser considerado operação de crédito, não sofrendo quaisquer das limitações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para tais operações, também não incidindo na vedação em final de mandato, prevista em seu art. 42, uma vez que se trata de parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, não implicando na elevação do montante da dívida consolidada líquida, nos termos da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal.

O parcelamento de débitos previdenciários acaba por caracterizar, somente, modo diverso de adimplemento de obrigação previdenciária já existente e não paga no tempo devido, transferindo aos exercícios e gestões seguintes o cumprimento de obrigação previdenciária atual, não caracterizando operação de crédito e, conseqüentemente, não incidindo nas vedações e limitações para operações de crédito contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, nem mesmo em seu art. 42.

Tendo em vista que o parcelamento previdenciário deixa para os exercícios ou gestões seguintes o adimplemento de obrigação atual, deve ser expressamente ressaltado neste Prejulgado, para que não reste dúvidas aos jurisdicionados, que o não enquadramento dos parcelamentos previdenciários como operação de crédito ou no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal não significa que o inadimplemento das obrigações previdenciárias no tempo devido seja regular ou que tal parcelamento regularize tal questão perante este Tribunal de Contas, uma vez que não se trata do objeto destes autos, podendo tal avaliação ainda ser realizada em autos distintos, tendo em vista a ausência de jurisprudência consolidada sobre o tema.

Divirjo desse entendimento, por compreender que os parcelamentos de débitos previdenciários — tanto no âmbito das contribuições normais do ente quanto das contribuições suplementares destinadas ao equacionamento do *deficit* atuarial — configuram operações equiparadas a operações de crédito quando formalizados mediante reconhecimento ou confissão da dívida pelo ente federativo, nos termos do art. 29, § 1º, da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A incidência concreta desse enquadramento deve ser examinada à luz da respectiva repercussão sobre a Dívida Consolidada Líquida e das distinções procedimentais previstas na Resolução do Senado Federal n. 43/2001.

A interpretação do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não pode ser realizada de forma isolada ou meramente literal, devendo ser compreendida à luz do sistema constitucional de finanças públicas, em especial dos princípios da responsabilidade na gestão fiscal e do equilíbrio orçamentário, dos quais decorre a diretriz de impedir a transferência indevida de encargos financeiros entre exercícios e gestões administrativas.

A Constituição Federal, no artigo 163, atribui à lei complementar a disciplina das finanças públicas, especialmente em matéria de endividamento público e operações de crédito, constituindo fundamento direto da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A norma de responsabilidade fiscal densifica esse arcabouço ao definir, em seu art. 29, o conceito jurídico-fiscal de operação de crédito e ao estabelecer, em seu art. 42, vedação à contração, em final de mandato, de obrigações de despesa cuja execução ultrapasse o exercício sem suficiente disponibilidade de caixa. Esse conjunto normativo orienta a análise da controvérsia ora examinada.

Adota-se, por essa razão, conceito material de operação de crédito, voltado à identificação de compromissos financeiros que, ainda que assumam formas jurídicas diversas, produzam efeitos relevantes sobre o endividamento público e a capacidade fiscal do ente federativo. Essa opção normativa se evidencia, de um lado, no art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao incluir no conceito de operação de crédito as “*outras operações assemelhadas*”, e, de outro, no art. 29, § 1º, ao equiparar à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação.

A assemelhação prevista no art. 29, III, da LRF, abrange operações que, embora desprovidas da forma típica de mútuo, abertura de crédito ou emissão de título, apresentem substância econômico-financeira equivalente à do endividamento público. O critério jurídico desloca-se, assim, da forma contratual para os efeitos fiscais do ajuste, de modo a alcançar compromissos que impliquem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

geração de obrigação financeira futura com impacto análogo ao de dívida oriunda de operação de crédito, ainda que estruturados sob figuras contratuais atípicas.

A essa orientação soma-se a equiparação prevista no § 1º do mesmo dispositivo. Por opção legislativa expressa, o art. 29, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuiu relevância jurídico-fiscal a determinados atos — a assunção, o reconhecimento e a confissão de dívidas pelo ente da Federação —, equiparando-os, para os efeitos da Lei Complementar, a operações de crédito. Não se trata, portanto, de mera regra interpretativa, mas de norma de inclusão: o legislador complementar elegeu, ele próprio, esses atos como integrantes do campo material das operações de crédito, sujeitando-os ao mesmo regime jurídico de limites, condições e controles fiscais — independentemente da forma jurídica adotada e da efetiva movimentação de recursos.

Em conjunto, os dois dispositivos operam como cláusula de fechamento do sistema jurídico-fiscal, assegurando que tanto as operações formalmente típicas de crédito quanto aquelas que apenas reproduzem seus efeitos econômicos submetam-se aos limites, condições e controles do endividamento público estabelecidos na LRF.

No caso dos parcelamentos de débitos previdenciários, sobretudo quando formalizados mediante termo de acordo que pressupõe a apuração e a confissão da dívida pelo ente federativo, atrai imediatamente a incidência do art. 29, § 1º, da Lei de responsabilidade Fiscal (LRF). Com efeito, a controvérsia não se resolve pela origem legal nem pela mera preexistência da obrigação previdenciária: o fato juridicamente relevante para o regime fiscal não está na gênese da obrigação, mas no ato posterior de reconhecimento formal do débito, reprogramação do pagamento e assunção de compromisso financeiro com efeitos intertemporais.

Essa leitura é coerente com a disciplina setorial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A Portaria MTP (Ministério da Previdência Social) n. 1.467, de 2 de junho de 2022, prevê, em seu art. 14, que as contribuições normais, as suplementares e os aportes destinados ao equacionamento do *deficit* atuarial, quando devidos pelo ente federativo e não repassados à unidade gestora do regime



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

até o vencimento, “depois de apurados e confessados”, poderão ser objeto de termo de acordo de parcelamento²¹.

A própria normatização do parcelamento adota linguagem compatível com a hipótese de equiparação do art. 29, § 1º, da LRF, ao condicionar o ajuste à apuração e à confissão dos débitos. Não se cuida de coincidência terminológica, mas de traço estrutural da operação, fundada no reconhecimento formal de obrigação financeira preexistente. A redação normativa, portanto, traduz, em nível jurídico, o conteúdo material típico das hipóteses de equiparação previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), evidenciando a incidência do enquadramento como operação de crédito.

Não se trata, pois, de mera prorrogação administrativa do prazo de pagamento, mas de ato jurídico complexo, que redefine o regime de adimplemento de obrigação legal mediante confissão formal do passivo, reprogramação do cronograma financeiro, estipulação de encargos e projeção de impacto orçamentário, fiscal e atuarial futuro.

A leitura segundo a qual o parcelamento seria juridicamente neutro, por consistir apenas em forma alternativa de adimplemento de obrigação preexistente perante instituição não financeira, não se sustenta no plano técnico-fiscal por três ordens de razão.

A primeira diz respeito à arquitetura normativa da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Reduzir o parcelamento à condição de simples modo de pagamento desconsidera a opção legislativa do art. 29, § 1º, que precisamente prevê hipóteses em que a relevância jurídica não está em ingresso de numerário, mas em atos de reconhecimento, assunção ou confissão de dívida. Trata-se de norma de função preventiva, destinada a impedir que compromissos com efeito material de endividamento escapem ao regime de responsabilidade fiscal pela forma jurídica adotada. Admitir o contrário esvaziaria, em boa medida, o conteúdo útil do

²¹ Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria MTP n. 1.467, de 2 de junho de 2022, Art. 14: “As contribuições normais e as suplementares e aportes destinados ao equacionamento do deficit atuarial, legalmente instituídos, inclusive seus encargos legais, devidos pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora do RPPS até o seu vencimento, depois de apurados e confessados, poderão ser objeto de termo de acordo de parcelamento para pagamento em moeda corrente, assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial do regime e observados, no mínimo, os seguintes critérios”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dispositivo, uma vez que praticamente todo parcelamento envolve, por definição, obrigação prévia.

A segunda diz respeito à metodologia fiscal consolidada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), segundo o qual as operações de crédito e as a elas equiparadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) "*nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira ou o ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos*", indicando-se, como exemplo, a assunção, o reconhecimento e a confissão de dívidas, em que "*há a incorporação de um passivo sem contrapartida na forma de novos serviços prestados ao ente ou de aumento do ativo da entidade*". A ausência de ingresso de receita, portanto, não é, por si só, critério de exclusão do ajuste do regime das operações de crédito²².

A mesma orientação metodológica é reafirmada por previsão expressa no Manual sobre obrigações a pagar em atraso, para as quais não haja disponibilidade de caixa suficiente no exercício seguinte. Nessas hipóteses, o Manual sustenta que o ente, ao postergar obrigação exigível sem o correspondente lastro, realiza, em substância, financiamento com o credor — porquanto as receitas arrecadadas no exercício foram consumidas na execução de outras despesas —, razão pela qual o reconhecimento dessas obrigações é, pelo próprio MDF, equiparado à operação de crédito²³. A construção é relevante para a controvérsia posta nestes autos: revela que a metodologia fiscal não se apegua à forma jurídica do ajuste, mas à sua substância econômica, qualificando como operação de crédito arranjos em que o ente transfere ao futuro obrigação presente, obtendo do credor — voluntariamente ou não — fôlego financeiro. Esse é o desenho material dos parcelamentos previdenciários examinados neste prejudgado.

²² Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais — MDF. 15. ed., 1. versão. Brasília: STN, 2025, item 04.04.02.01, pp. 583-584: "as operações de crédito e as operações a elas equiparadas pela LRF nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira ou o ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos [...]. No caso da assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas, por exemplo, há a incorporação de um passivo sem contrapartida na forma de novos serviços prestados ao ente ou de aumento do ativo da entidade, seja devido ao ingresso de receita orçamentária ou à incorporação ao patrimônio público de bens adquiridos".

²³ MDF, 15. ed., 2025, item 04.02.05.01, tópico "Outras Dívidas", p. 553: "Nesse entendimento insere-se o reconhecimento, como dívida, de obrigações a pagar em atraso, ou seja, de obrigações que não foram quitadas no exercício em que eram devidas e para as quais não haja disponibilidade de caixa suficiente para pagamento no exercício seguinte. Nessas situações, ocorre de fato um financiamento com credor, visto que as receitas arrecadadas foram utilizadas para a execução de outras despesas, e, conforme definido na LRF, o reconhecimento dessas obrigações equipara-se à operação de crédito".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A terceira ordem de razão diz respeito ao conceito jurídico-fiscal de dívida. O MDF distingue, com clareza, a noção de dívida consolidada para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) da noção contábil de exigibilidade do passivo e da dívida flutuante da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 — distinção decisiva para resolver, no plano jurídico-fiscal, a qualificação dos parcelamentos previdenciários.

Cumpra transcrever, na íntegra, os três trechos do Manual que delimitam o conceito²⁴:

Destaca-se que, uma vez enquadrada no conceito de dívida consolidada, uma obrigação financeira não perderá essa característica com o simples decurso do tempo. O montante da DC será reduzido somente quando houver o pagamento dessas obrigações. O empenho, a liquidação ou a inscrição de uma dívida em restos a pagar também não interferem na variação do montante da dívida consolidada de um ente.

Outro ponto a se observar é a diferença entre o conceito fiscal de dívida e o conceito de exigibilidade utilizado pela Ciência Contábil. Este último independe de questões de cunho orçamentário e segrega as dívidas de determinada entidade entre dívidas de curto prazo (passivo circulante) ou de longo prazo (passivo não circulante), para possibilitar uma análise da capacidade de solvência da entidade. Nesse sentido, parte da dívida consolidada ou fundada (conceito fiscal) deve ser contabilmente classificada como dívida de longo prazo e parte classificada como dívida de curto prazo. Cabe ressaltar também que a classificação como dívida flutuante definida pela Lei n. 4.320/1964, relacionada a aspectos de contabilidade orçamentária, não se confunde com a classificação feita com a finalidade de controle de endividamento trazida pela LRF. É possível, portanto, que um determinado passivo seja classificado como dívida flutuante para os fins previstos na Lei n. 4.320/1964 e, ao mesmo tempo, seja classificado como dívida consolidada para os fins da LRF.

Ainda nessa seara, o conceito de dívida pública consolidada ou fundada escrito no art. 29, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal difere da classificação

²⁴ MDF. 15. ed., 1. versão. Brasília: STN, 2025, item 04.02.02.01, pp. 543-544.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

patrimonial da dívida adotada pelo art. 98 da Lei n. 4.320/1964. Apesar de a Lei n. 4.320/1964 também usar o termo dívida fundada e a LRF tratar como sinônima a expressão dívida pública consolidada ou fundada, entende-se que o conceito apresentado na LRF é mais amplo que o inscrito na Lei n. 4.320/1964. A LRF conferiu maior abrangência à definição do que integra a dívida pública consolidada ou fundada para os seus fins, buscando dar transparência à natureza e ao volume do endividamento dos entes públicos.

Dos excertos transcritos emergem três conclusões. Primeira: a noção de dívida relevante para a apuração da Dívida Consolidada e da Dívida Consolidada Líquida é a noção jurídico-fiscal estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e não a mera existência de passivo em sentido contábil. Segunda: por isso, a simples constatação de que a obrigação previdenciária já existia como passivo contábil ou já onerava o ente em sentido patrimonial não é critério para solucionar, no plano jurídico-fiscal, sua qualificação. Terceira: o que importa, sob essa metodologia, é verificar se a obrigação compõe a dívida consolidada nos termos do art. 29, I, da LRF, e em que medida a renegociação produz efeitos sobre a Dívida Consolidada Líquida. Daí decorre que a preexistência material da obrigação previdenciária, isoladamente considerada, não autoriza afastar a relevância fiscal do parcelamento.

Esse dado metodológico ganha peso adicional porque os parcelamentos estão expressamente contemplados no próprio Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida. O Manual disciplina rubrica própria de “Parcelamento e Renegociação de Dívidas”, inclusive na linha “De Contribuições Previdenciárias”, abrangendo parcelamentos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). No caso do RPPS, o Manual explicita que tais parcelamentos integram a dívida consolidada e impactam o limite da Dívida Consolidada Líquida porque o regime próprio não integra o ente federativo para efeitos do cálculo da Dívida Consolidada Líquida²⁵. Registre-se, em contraste,

²⁵ MDF. 15. ed., 1. versão. Brasília: STN, 2025, item 04.02.05.01., tópico “De Contribuições Previdenciárias”, p. 551: “As renegociações do ente com o RPPS, decorrentes de contribuições patronais devidas e não repassadas ao regime, deverão compor a dívida consolidada para fins de limite. A inclusão dos parcelamentos de dívida com o RPPS na dívida consolidada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que a Resolução do Senado Federal n. 40, de 20 de dezembro de 2001²⁶, trata das obrigações intragovernamentais entre o ente e seus órgãos da administração direta e indireta, hipóteses em que obrigações e haveres se anulam no cálculo, regime que não se aplica ao RPPS, dada a sua autonomia institucional para fins de apuração da Dívida Consolidada Líquida.

A Resolução do Senado Federal n. 43/2001, norma fundamental disciplinadora das operações de crédito e chave para orientar a solução da controvérsia sob exame, converge com esse eixo analítico. O art. 3º, § 2º, II, estabelece hipótese condicionada de não equiparação, ao dispor que não se equiparam a operações de crédito os parcelamentos de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da Dívida Consolidada Líquida²⁷.

O próprio MDF, ao explicitar o alcance dessa regra, destaca, em relação às obrigações vencidas, que o parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras, para não ser considerado operação de crédito, exige que essas obrigações já estejam compondo a dívida consolidada e que a renegociação, respaldada em termo de confissão de dívida, não implique elevação do respectivo montante²⁸. Disso decorre conclusão técnica relevante: a não equiparação não é automática nem pode ser presumida em abstrato, pois depende da verificação cumulativa de pressupostos fiscais específicos. Invocar a regra de não

(impactando o limite da DCL) ocorre porque o RPPS não integra o ente federativo para efeitos do cálculo da DCL. Assim, como o RPPS está sendo considerado um órgão externo ao ente, as dívidas do ente com o RPPS devem integrar a DCL".

²⁶ Senado Federal. Resolução n. 40, de 20 de dezembro de 2001, art. 1º, § 2º: "A dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes".

²⁷ Senado Federal. Resolução n. 43/2001, art. 3º, § 2º, II: "Não se equiparam a operações de crédito: [...] II - parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida."

²⁸ MDF. 15. ed., 1. versão. Brasília: STN, 2025, item 04.02.05.01., tópico "Outras Dívidas", p. 553:

"Destaca-se, em relação às obrigações vencidas, que o parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras, que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida, não se equiparam a operações de crédito para os efeitos da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001[373]. Em razão disso, para que a renegociação de obrigações vencidas junto a instituições não financeiras não seja considerada operação de crédito, é necessário que essas obrigações já estejam compondo a dívida consolidada e que a renegociação, respaldada em termo de confissão de dívida, não impliquem em elevação do montante dessa dívida.

Nessa linha, devem ser registrados também os valores referentes às operações que não foram contabilizadas como operações de crédito, mas que, no entanto, são consideradas ou podem vir a ser consideradas operações de crédito, ou, até mesmo, que, para essas operações, haja o entendimento de que devam integrar a dívida consolidada. Como exemplo, tem-se as cessões de direitos creditórios."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

equiparação como solução geral, sem examinar se o débito já integra a dívida consolidada e se a renegociação preserva o respectivo montante, equivale a inverter a estrutura da própria norma de exceção.

Há, ainda, argumento que pretende extrair, da menção autônoma a “parcelamento de débitos relativos às contribuições sociais” no art. 26 da Resolução do Senado Federal n. 43/2001²⁹, bem como da segregação adotada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais entre o Demonstrativo das Operações de Crédito e o quadro de “outras obrigações que integram a dívida consolidada”³⁰, a conclusão de que tais parcelamentos não constituiriam operação de crédito ou a ela equiparada. Tal leitura, contudo, não se sustenta tecnicamente, porque confunde o plano material com o plano procedimental.

O art. 26 da referida Resolução cuida da remessa de informações à Secretaria do Tesouro Nacional, e o tratamento autônomo do parcelamento das contribuições sociais decorre justamente do regime procedimental específico do art. 21, § 6º³¹, segundo o qual as operações equiparadas a operações de crédito mediante reconhecimento ou confissão de dívidas perante instituição não financeira, desde que autorizadas por lei específica, dispensam o processo de verificação de

²⁹ Senado Federal. Resolução n. 43/2001, “Art. 26. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, caso tenham dívidas referentes a operações de crédito ou parcelamento de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam os arts. 195 e 239 da Constituição Federal e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, deverão remeter, quando solicitado, ao Ministério da Fazenda:

I - informações sobre o montante das dívidas fluente e consolidada, interna e externa;

II - cronogramas de pagamento de amortizações, juros e demais encargos das referidas dívidas, inclusive os parcelamentos de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam os arts. 195 e 239 da Constituição Federal e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, com especificação das parcelas vencidas e não pagas; e

III - balancetes mensais e síntese da execução orçamentária.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no caput implicará a paralisação da análise de novos pleitos da espécie pelo Ministério da Fazenda.”

³⁰ MDF, 15. ed., 2025, item 04.04.00. Anexo 4 - 04.04.00. ANEXO 4 – DEMONSTRATIVO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO, pp. 581-605.

³¹ Senado Federal. Resolução n. 43/2001, art. 21, § 6º:

Art. 21. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de verificação de limites e condições para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, com a proposta do financiamento ou empréstimo e instruídos com:

(...) § 6º As operações equiparadas a operações de crédito nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, realizadas mediante reconhecimento ou confissão de dívidas perante instituição não financeira, bem como a assunção de obrigações decorrentes de sucessão de entidade extinta ou liquidada, com instituição financeira ou não financeira, desde que tenham sido autorizadas por lei específica, não se sujeitam ao processo de verificação de limites e condições de que trata esta Resolução. (Incluído pela Resolução n.º 10, de 2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

limites e condições da Resolução. Registre-se, ainda, que esses dispositivos estão inseridos no capítulo específico do normativo: “CAPÍTULO IV DOS PLEITOS PARA A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO”.

Não há, portanto, descaracterização da natureza material da operação, mas mera regra procedimental — circunstância que reforça, em vez de afastar, o enquadramento aqui defendido.

Esse enquadramento é, ademais, corroborado expressamente pelo Manual para Instrução de Pleitos da Secretaria do Tesouro Nacional, que classifica os parcelamentos de débitos com instituições não financeiras como operações equiparadas a operações de crédito enquadradas no § 6º do art. 21 da Resolução do Senado Federal n. 43/2001, sujeitas a registro perante o SADIPEM (Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Créditos e Garantias da União, Estados e Municípios), ainda que dispensadas, naqueles casos, do procedimento de verificação de limites e condições³².

Trata-se, portanto, de regime dual: as operações são materialmente operações de crédito (sujeitas a registro e controle), mas dispensadas da prévia verificação de limites quando autorizadas por lei específica.

Esse dado revela que o próprio órgão de coordenação fiscal da União reconhece, no plano administrativo, a natureza material de operação de crédito dessas figuras.

A literalidade do próprio Manual para Instrução de Pleitos (MIP) corrobora esse alcance. Cumpre transcrever as duas passagens que melhor evidenciam o enquadramento adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional, na seção 8.3.2 Regra de exceção do Manual para Instrução de Pleitos:

Atenção: Assim, a alteração introduzida pela Resolução do Senado Federal n. 10/2010¹¹ abrange tão somente aqueles parcelamentos realizados com instituições não financeiras provenientes de obrigações já constituídas, mediante contratos de confissão ou reconhecimento de dívidas.

Todas as operações de crédito que não se enquadrarem na regra de exceção disposta no § 6º

³² MIP, edição extra, abr. 2026, seção 8.3.2, pp. 185-186.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do art. 21 da Resolução do Senado Federal n. 43/2001 [...], seja com instituição financeira ou com instituição não financeira, contratadas sem o prévio conhecimento do Ministério da Fazenda são consideradas irregulares.

A inequívoca referência da Secretaria do Tesouro Nacional, no manual oficial vigente, a “operações de crédito [...] com instituição não financeira” e a “parcelamentos [...] mediante contratos de confissão ou reconhecimento de dívidas” afasta qualquer dúvida quanto à natureza material desses ajustes, deixando claro que a regra do § 6º do art. 21 da referida Resolução opera como exceção ao processo de verificação de limites e condições nela previsto, e não como cláusula de descaracterização.

Essa compreensão é igualmente corroborada pela prática administrativa explicitada no MIP, que registra realizarem, muitos entes da Federação, operações equiparadas a operações de crédito sem a prévia análise da Secretaria do Tesouro Nacional, sendo especialmente comuns, no âmbito do SADIPEM³³, os parcelamentos de dívidas de energia elétrica ou de água e esgoto, os quais, salvo exceções, são considerados pendentes de regularização e impedem a contratação de novas operações de crédito³⁴.

Não se identificam, para os fins do regime jurídico-fiscal aqui examinado, diferenças práticas entre as hipóteses de parcelamentos dos serviços públicos de água e esgoto e os parcelamentos de débitos previdenciários: em ambos os casos, há renegociação de dívida preexistente perante instituição não financeira, formalizada com reconhecimento do passivo e reprogramação do pagamento, circunstâncias que fortalecem sua submissão ao campo das operações equiparadas ou, no mínimo, afastam qualquer pretensão de exclusão apriorística desse regime.

A objeção segundo a qual a estipulação de juros e correção monetária no parcelamento seria fiscalmente neutra, por equivaler aos encargos que já incidiriam sobre o atraso do pagamento original, não encontra respaldo no regime

³³ Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios.

³⁴ MIP, edição extra, abr. 2026, seção 3.12.11 Operações de crédito pendentes de regularização, pp. 85-86.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

jurídico aplicável. O art. 3º, § 2º, II, da Resolução do Senado Federal n. 43/2001, ao excepcionar da equiparação os parcelamentos de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras, condiciona a exclusão a um critério objetivo e mensurável: a inexistência de elevação do montante da Dívida Consolidada Líquida. O MDF, ao operacionalizar essa regra, determina que o saldo dos parcelamentos previdenciários seja inscrito, sob rubrica específica, no próprio Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida³⁵ — circunstância em que a verificação da elevação se dá pela leitura direta do demonstrativo, e não por juízo contrafactual sobre encargos que eventualmente incidiriam caso o parcelamento não houvesse sido celebrado. A neutralidade fiscal, portanto, não pode ser presumida; deve ser demonstrada, no caso concreto, pela ausência de impacto na Dívida Consolidada Líquida apurada segundo a metodologia oficial do Manual de Demonstrativos Fiscais e as orientações técnicas desta Corte aplicáveis ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

O entendimento ora proposto não conflita com o que já foi decidido por esta Corte no Acórdão n. 1285/2023 – Tribunal Pleno, proferido nos autos do Processo n. 382383/20, sob a relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, em resposta à Consulta da Procuradoria-Geral do Município de Maringá. Naqueles autos, a Corte respondeu que o simples parcelamento da aquisição de bens móveis ou imóveis não configura, automática e obrigatoriamente, operação de crédito, sendo necessário verificar a presença simultânea dos três aspectos enumerados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais: (i) reconhecimento, pelo setor público, de passivo equivalente a aumento do endividamento; (ii) existência de risco de não adimplemento, materializado, em geral, em juros, deságio e demais encargos financeiros; e (iii) diferimento no tempo, com incorporação de dívida a ser quitada em momento futuro.

Ora, no parcelamento previdenciário formalizado mediante apuração e confissão da dívida, com estipulação de encargos e cronograma plurianual, os três pressupostos estão simultaneamente presentes, de modo que o precedente, longe de afastar a tese da divergência, confirma-a quando aplicado ao caso ora examinado.

³⁵ MDF, 15. ed., 1. versão, 2025, item 04.02.05.01, pp. 551-552.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da mesma forma, eventual entendimento de que o parcelamento estaria apto a regularizar a situação previdenciária do ente para determinados efeitos da jurisdição de contas não resolve, por si só, sua qualificação no regime da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Resolução do Senado Federal n. 43/2001.

Cuida-se de planos normativos distintos: a regularização previdenciária diz respeito aos efeitos do parcelamento na esfera do controle de adimplemento das obrigações com o regime próprio ou geral; a qualificação como operação equiparada diz respeito ao regime do endividamento público e às vedações fiscais a ele associadas. Os dois planos podem conviver, mas não se substituem.

Importa, ademais, registrar a unidade da tese ora sustentada para os parcelamentos firmados com Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Em ambos os casos, trata-se de parcelamentos perante instituições não financeiras, formalizados mediante reconhecimento ou confissão de dívida pelo ente federativo, situação que atrai a incidência do art. 29, § 1º, da LRF. O Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida confirma essa unidade, na medida em que disciplina, em rubrica própria — "Parcelamento e Renegociação de Dívidas — De Contribuições Previdenciárias" —, ambos os tipos de parcelamento.

Não obstante essa unidade material, cabe examinar especificamente manifestação técnica invocada para sustentar interpretação contrária à ora defendida. Trata-se da Nota Técnica n. 20, de 26 de junho de 2001, da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social³⁶, produzida no início da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A referida Nota afirmou, em síntese, que a dívida dos entes federados com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), relativa a contribuições sociais, *"não está contida no conceito de dívida pública consolidada ou fundada, e nem pode ser considerada operação de crédito vedada pela LRF, pois trata-se de despesa com pessoal"*.

³⁶ Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Previdência Social. Nota Técnica SPS n. 20, de 26 de junho de 2001. Considerações sobre a amortização e o parcelamento de débitos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o Instituto Nacional do Seguro Social na Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essa Nota Técnica, contudo, não se coaduna com o regime jurídico-fiscal atualmente vigente. O documento é elucidativo em descrever a origem material do débito previdenciário e sua vinculação ao regime de despesa com pessoal; sua premissa metodológica, todavia, não dialoga com a disciplina fiscal posteriormente consolidada pelas resoluções do Senado Federal e, sobretudo, pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, que passou a incluir expressamente os parcelamentos previdenciários no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida. A coerência do sistema impõe, pois, que a qualificação jurídico-fiscal do parcelamento seja extraída do regime atualmente positivado e operacionalizado, e não dessa manifestação técnica, cuja arquitetura conceitual é incompatível com a sistemática vigente de apuração da Dívida Consolidada e da Dívida Consolidada Líquida.

No caso específico do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), há ainda uma dimensão atuarial relevante. O ajuste não se limita à atualização monetária e à aplicação de encargos ao débito: a reprogramação do pagamento de obrigações previdenciárias é apta a repercutir sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, sobretudo quando posterga ingressos devidos à unidade gestora e projeta encargos financeiros para exercícios futuros.

Tal compreensão é reforçada pela Nota Técnica SEI n. 9/2025/CGNAL/CGACI/SRPPS/MPS³⁷, que reconhece a natureza financeira — e não tributária — dos aportes destinados ao equacionamento do *deficit* atuarial, definidos em plano de amortização. Tal característica explicita, de modo ainda mais nítido, a presença do compromisso financeiro futuro apto a atrair a incidência do art. 29, § 1º, da LRF, sempre que o ajuste seja formalizado mediante reconhecimento ou confissão da dívida pelo ente federativo.

Construída a fundamentação substantiva, é oportuno registrar que a tese ora sustentada converge, em sua dimensão central, com a manifestação técnica da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) e com o parecer do Ministério Público de Contas, que, nos presentes autos, opinaram pelo

³⁷ Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. Nota Técnica SEI n. 9/2025/CGNAL/CGACI/SRPPS/MPS. Brasília: MPS, 2025, item 18: "Ante a fundamentação da presente Nota Técnica, concluímos que os aportes do ente federativo, destinados ao plano de equacionamento do déficit atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, na condição de contribuições suplementares do ente, previstas em plano de amortização, não possuem natureza tributária, mas sim financeira [...]."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

enquadramento dos parcelamentos previdenciários no conceito de operação de crédito previsto no art. 29, III e § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com observância das vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução do Senado Federal n. 43/2001. Distingue-se, todavia, a presente proposta em ponto técnico relevante: o parcelamento de débitos previdenciários é enquadrado como operação equiparada a operação de crédito, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, afastando-se a incidência desse regime somente quando demonstrada, no caso concreto, a inexistência de elevação do montante da Dívida Consolidada Líquida, aferida segundo a metodologia oficial do Manual de Demonstrativos Fiscais e as orientações técnicas desta Corte aplicáveis ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

Assim, deve ser aplicado a jurisprudência desta Corte de Contas, a qual oferece sustentação a essa compreensão, havendo precedentes no sentido de que o parcelamento de débitos previdenciários, especialmente em final de mandato, configura operação equiparada a operação de crédito, com incidência do art. 42 da LRF. Cito:

Tomada de Contas Extraordinária. Ofensa ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) devidamente caracterizada. Parcelamento de débito previdenciário em final de mandato – operação equiparada a operação de crédito – encargos financeiros futuros e atualização monetária – aumento da Dívida Consolidada Líquida (DCL). Pareceres uniformes. Irregularidade das contas, aplicação de multa administrativa.³⁸

Tomada de Contas Extraordinária. Município de Irati. Parcelamento de débitos previdenciários com o RPPS nos últimos 120 dias do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente. Reconhecimento do parcelamento como operação de crédito vedada, com repercussão no aumento da Dívida Consolidada Líquida. Infrações ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 15 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

³⁸ Tomada de Contas Extraordinária, processo n. 292524/2025. Acórdão n. 40/2026 – Primeira Câmara. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Julgado em 29 jan. 2026. DETC, 6 fev. 2026.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Manifestações uniformes. Voto pela procedência e aplicação de multa.³⁹

Tomada de contas extraordinária – Parcelamento de débitos previdenciários (déficit atuarial) nos últimos 120 dias do mandato, caracterizando operação de crédito com violação ao artigo 15 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal – Assunção de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade de caixa em recursos livres em violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Irregularidade das contas com imposição de multa ao responsável – Comunicação à Câmara Municipal.⁴⁰

Em reforço à incidência do art. 42, em consulta normativa sobre o parcelamento de débitos previdenciários, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás registrou que tais ajustes devem ser analisados sob o prisma desse dispositivo, e que a confissão e o parcelamento, ainda quando autorizados por lei, não eximem o gestor da responsabilidade pelo descumprimento da legislação fiscal — entendimento que culmina, no caso de dívida assumida e parcelada no último ano de mandato, no julgamento pela irregularidade das contas⁴¹.

Em determinadas situações, o parcelamento de débitos previdenciários pode funcionar, na prática, como mecanismo de postergação de despesas obrigatórias, com aptidão para reduzir artificialmente o *deficit* orçamentário

³⁹ Tomada de Contas Extraordinária, processo n. 296490/2025. Acórdão n. 3040/2025 – Primeira Câmara. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Julgado em 30 out. 2025. DETC, 4 nov. 2025.

⁴⁰ Tomada de Contas Extraordinária, processo n. 308498/2025. Acórdão n. 2485/2025 – Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Julgado em 04 set. 2025. DETC, 11 set. 2025.

⁴¹ Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Resolução de Consulta n. 33/2008. Relator: Conselheiro Virmondes Cruvinel. Julgada em 12 nov. 2008:

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, pelos membros integrantes de seu Colegiado manifestar ao Consulente nos seguintes termos:

I - Que existe possibilidade de se efetuar parcelamento do débito previdenciário, desde haja autorização legislativa prévia para o parcelamento contendo o número de parcelas, previsão no PPA, LDO, LOA e impacto orçamentário e financeiro;

II - Se o ente federado não possuir legislação própria pode-se aplicar, subsidiariamente, as regras do Regime Geral de Previdência Social, como a Orientação Normativa Nº 001/07;

III - O parcelamento deverá ser analisado sob o prisma do Artigo 42 da LRF;

IV - Em que pese a confissão e parcelamento de dívida junto ao RGPS e RPPS, autorizados por lei, ser uma forma de viabilizar o pagamento da dívida do Município junto a esses regimes previdenciários, em regra, a confissão e o parcelamento não exime o gestor da responsabilidade pelo descumprimento da lei;

V - Nos casos onde toda a dívida assumida e parcelada era da gestão que negociou a dívida, e a negociação foi feita no último ano do mandato do prefeito, as contas devem ser julgadas irregulares, uma vez que houve descumprimento da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apurado ou contornar a verificação do cumprimento do artigo 42 da LRF, influenciando a apreciação das contas — risco que reforça a necessidade de leitura estrita da responsabilidade fiscal, particularmente em final de mandato.

No plano do final de mandato, o art. 42 da LRF consubstancia norma de responsabilidade fiscal no encerramento da gestão, vedando, nos últimos dois quadrimestres, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no exercício ou que tenha parcelas a pagar no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa.

Do ponto de vista jurídico-fiscal, o art. 42 da LRF tem propósito específico e bem delimitado: impedir que o gestor, no encerramento do mandato, contraia obrigações de despesa sem a disponibilidade financeira correspondente, transferindo o ônus à gestão sucessora. É exatamente esse o efeito que o parcelamento previdenciário produz quando celebrado sem o lastro de caixa exigido: o ente, em vez de cumprir na presente obrigação previdenciária atual, com recursos previstos, substitui esse regime por cronograma de parcelas futuras, com encargos adicionais, a serem honradas pela administração seguinte.

O resultado material é precisamente o que o art. 42 veda. A conduta, portanto, não encontra amparo na finalidade da norma; ao contrário, esvazia-a: funciona como expediente de elisão à finalidade do art. 42, mediante o uso de instrumento — o termo de parcelamento — que produz, sob outra forma, o mesmo efeito vedado. Por isso, sempre que o parcelamento for celebrado em final de mandato sem a disponibilidade de caixa exigida pelo art. 42 e seu parágrafo único, incide objetivamente a vedação, independentemente da origem legal da obrigação previdenciária originária.

Desta forma, resta reconhecida a pertinência do regime jurídico das operações equiparadas, fundada no reconhecimento ou na confissão da dívida pelo ente federativo, impondo-se o exame das exigências, limites e vedações aplicáveis no caso em concreto e não de forma abstrata. Devendo ser observada a repercussão sobre a Dívida Consolidada Líquida e à observância das vedações aplicáveis em final de mandato, sem prejuízo das distinções procedimentais previstas na Resolução do Senado Federal n. 43/2001, inclusive à luz do seu art. 21, § 6º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, acolhendo parcialmente a manifestação técnica da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e o parecer do Ministério Público de Contas, nos termos da fundamentação, voto para que este Tribunal Pleno, com fundamento no art. 79 da Lei Orgânica e no art. 410 do Regimento Interno, fixe o seguinte entendimento em sede de Prejulgado:

I. O parcelamento de débitos previdenciários, incluídos os decorrentes de contribuições normais do ente e de contribuições suplementares, quando formalizado mediante reconhecimento ou confissão de dívida pelo ente da Federação, enquadra-se, em regra, como operação equiparada a operação de crédito, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000.

II. O enquadramento previsto no item anterior será afastado somente quando demonstrado, no caso concreto, que o parcelamento de débito previdenciário não implica elevação do montante da Dívida Consolidada Líquida, aferida segundo a metodologia oficial do Manual de Demonstrativos Fiscais e as orientações técnicas desta Corte de Contas aplicáveis ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

III. Ressalvada a hipótese prevista no item II, o parcelamento referido no item I deve observar a vedação prevista no art. 15 da Resolução do Senado Federal n. 43/2001.

IV. Em final de mandato, o parcelamento de débitos previdenciários deve observar o art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, sendo vedada sua celebração quando dele resultar obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no exercício ou que tenha parcelas a pagar no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em:

FIXAR, acolhendo parcialmente a manifestação técnica da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e o parecer do Ministério Público de Contas, nos termos da fundamentação, com fundamento no art. 79 da Lei Orgânica e no art. 410 do Regimento Interno, o seguinte entendimento em sede de Prejulgado:

I. O parcelamento de débitos previdenciários, incluídos os decorrentes de contribuições normais do ente e de contribuições suplementares, quando formalizado mediante reconhecimento ou confissão de dívida pelo ente da Federação, enquadra-se, em regra, como operação equiparada a operação de crédito, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000.

II. O enquadramento previsto no item anterior será afastado somente quando demonstrado, no caso concreto, que o parcelamento de débito previdenciário não implica elevação do montante da Dívida Consolidada Líquida, aferida segundo a metodologia oficial do Manual de Demonstrativos Fiscais e as orientações técnicas desta Corte de Contas aplicáveis ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

III. Ressalvada a hipótese prevista no item II, o parcelamento referido no item I deve observar a vedação prevista no art. 15 da Resolução do Senado Federal n. 43/2001.

IV. Em final de mandato, o parcelamento de débitos previdenciários deve observar o art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, sendo vedada sua celebração quando dele resultar obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no exercício ou que tenha parcelas a pagar no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto desempate), IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido), FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI, apresentaram voto pela não qualificação dos parcelamentos de débitos previdenciários como operação de crédito.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 3 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente