



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 323259/10

ENTIDADE: ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SUDOESTE DO
PARANÁ

INTERESSADO: EDUARDO ANDRÉ GAIEVSKI

ASSUNTO: CONSULTA

RELATOR: Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG

ACÓRDÃO Nº 472/12 - Tribunal Pleno

Consulta. Associação municipal. Preliminar de ilegitimidade afastada. Precedentes. Aporte de recursos públicos à pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Composição de fundo garantidor previsto na Lei Complementar Federal nº 123/06 para garantia de crédito das microempresas e empresas de pequeno porte. Possibilidade. Necessidade de atendimento dos requisitos constitucionais e legais, especialmente da LRF.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná, indagando sobre a possibilidade dos municípios da sua região de abrangência participar da Sociedade de Garantia de Crédito do Sudoeste do Paraná (SGC Sudoeste Paraná), pessoa jurídica de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

direito privado constituída para garantia de crédito, que também subscreve a consulta, com repasse de recursos para composição do fundo garantidor previsto na Lei Complementar Federal nº 123/06, que trata das microempresas e empresas de pequeno porte, tendo apresentado os seguintes questionamentos:

- a) A legalidade do aporte de recursos públicos municipais à SGC Sudoeste Paraná;
- b) A forma legal de enquadramento e contabilização dos recursos apontados à SGC: Transferência a Entidades sem Fins Lucrativos/Contribuições;
- c) Outras exigências legais e/ou contábeis que deverão os municípios interessados adotar para o correto encaminhamento da questão.

Em atendimento ao disposto no inciso IV, do art. 311, do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer da Assessoria Jurídica da Associação Câmara Municipal (fls. 24/41 da Peça nº 2), que entende, em síntese, pela possibilidade e legalidade dos municípios realizarem o aporte de recursos junto à entidade garantidora de crédito.

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por este Relator e determinado o seu encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, à Diretoria de Contas Municipais e ao Ministério Público para manifestações, conforme Despacho nº 1048/10 (Peça nº 5).

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca - CBJ informa que não existe prejudgado sobre o tema da consulta, alertando, no entanto, para a existência do Acórdão nº 56/07, proferido no protocolo de consulta nº 310066/03, formulada pela Agência de Fomento do Paraná S/A, que trata da possibilidade de criação de fundo de aval, conforme informação nº 27/10 (Peça nº 7).

A Diretoria de Contas Municipais, pelo Parecer nº 2085/10 (Peça nº 9), entende, em síntese, que falece legitimidade à Sociedade de Garantia de Crédito do Sudoeste do Paraná - SGC para formular consulta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

perante este Tribunal e que, não obstante a existência de inúmeros aspectos favoráveis à pretensão, é conveniente não responder a presente Consulta por não ser de competência desta Corte dar o aval para a pretensão pelo menos até que seja dissipada a real análise do assunto, baseando-se nas seguintes ponderações:

1) Não se tem notícia de edição de lei que sustente a pretensão da consulta;

2) Inadequação da participação de OSCIP como intermediadora de acesso ao crédito ou recebimento de recursos públicos, diante da experiência brasileira;

3) Repasse de recursos públicos não é o aspecto mais relevante ou único no fomento às microempresas e empresas de pequeno porte e não deve ser administrado pela OSCIP ou mesmo pela Associação dita sem fins lucrativos;

4) Pretensão da consulta inválida para empresas de médio porte;

5) Questão que não se restringe à prestação de contas ao Tribunal de Contas, como aval para a ação proposta;

6) De acordo com todas as questões teóricas de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte, vários são os organismos e políticas de fomento que devem conjugar esforços para o fomento ao crédito pretendido;

7) Não há necessidade inquestionável para os repasses de recursos públicos como pretendido no caso apresentado. Não se conhece o volume de recursos, a política de fomento e outros segmentos a serem amparados. Assim, a pretensão da consulta não traduz o Executivo deve impreterivelmente proceder ao aporte de recursos;

8) Existência de programas de fomento por parte do Estado no plano Federal, Estadual e Municipal que devem ser analisados;

9) O lastro financeiro não cabe exata e exclusivamente ao Poder Público. Por que o Poder Público notoriamente é imbuído de propiciar o lastro financeiro e garantir o crédito?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10) Necessidade da Lei Complementar referida no artigo 43, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal (referida pela consulente às fls. 029).

O Ministério Público junto a esta Corte, através do Parecer nº 4374/11 (Peça nº 12), opina, **em preliminar**, pelo não conhecimento da consulta pela ilegitimidade da Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná, pessoa jurídica de direito privado não integrante da administração pública, e por se tratar de caso concreto.

No mérito, ante o princípio da eventualidade, entende possível, em tese, a transferência de verbas dos municípios para fundos garantidores de crédito às microempresas e empresas de pequeno porte, instituídos por sociedade privada sem fins lucrativos, exceto para garantir créditos de médias empresas e agroindústrias, observados os requisitos constitucionais e legais, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Alerta, no entanto, que esta possibilidade deve “*ser sopesada com as necessidades decorrentes do interesse público primário, bem como as disponibilidades orçamentárias do ente público, o que exige análise detida dos princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais o da legalidade, da proporcionalidade e razoabilidade e da economicidade*”.

É o relatório.

VOTO

A questão da preliminar de ilegitimidade da SGC Sudoeste Paraná, suscitada pela Diretoria de Contas Municipais, tem inteira procedência porque se trata de pessoa jurídica de direito privado que não integra a Administração Pública.

No entanto, a consulta também foi subscrita pela Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná, cuja legitimidade já foi enfrentada, de certa forma, pelo item III, do Despacho nº 1048/10, de minha Relatoria (Peça nº 5), *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“III. No que tange à legitimidade do consulente, ressalto que o subscritor do Ofício é Prefeito do Município de Realeza e que a dúvida reflete o interesse de diversos Municípios do Estado do Paraná”.

Ademais, há precedentes no âmbito desta Corte que autorizam o reconhecimento da legitimidade da consulente por representar os interesses dos Municípios a ela associados como restou decidido pela Resolução nº 10.990/98 e o Acórdão nº 768/08-Tribunal Pleno, que reconheceu a legitimidade da Associação dos Municípios do Paraná para formular consultas, que também tem natureza jurídica de direito privado.

Quanto a se tratar de caso concreto, assiste, de fato, razão à preliminar suscitada pelo Ministério Público junto a esta Corte. No entanto, ante a relevância da dúvida suscitada, que aflige a maioria dos Municípios Paranaenses, é possível responder a consulta em tese, ao menos em parte.

Como já mencionado, o cerne da questão se relaciona, basicamente, com a possibilidade dos municípios participarem com repasse de recursos à pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituída para garantia de crédito, para a composição do fundo garantidor previsto na Lei Complementar Federal nº 123/06, que trata das microempresas e empresas de pequeno porte.

Neste aspecto, não há divergência nas manifestações técnicas precedentes, pois ambas reconhecem não haver óbices ao repasse de recursos para a composição do fundo garantidor para microempresas e empresas de pequeno porte, fundado no objetivo constitucional de garantir o desenvolvimento nacional, desde que o Município possua autorização legislativa, esteja previsto no seu orçamento e haja o atendimento aos dispositivos legais pertinentes da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive com relação à exigência da contragarantia em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, nos termos do seu artigo 40, § 1º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, entendem desaconselhável o repasse desses recursos não só em razão da sua escassez no atendimento das necessidades primárias nas áreas de educação, saúde, assistência social e segurança pública nos municípios brasileiros, mas também em função dos riscos envolvidos na situação.

Esta Corte já tratou de tema semelhante ao apreciar Consulta formulada pela Agência de Fomento do Paraná e Consulta formulada pelo Município de Cornélio Procópio sobre a constituição de fundo de aval, tendo concluído que:

“Consulta – Possibilidade de criação de fundo de aval, por meio de lei específica, desde que observada a legislação pertinente – Ausência de proibição no campo principiológico – Necessidade do fundo estar vinculado a órgão integrante da estrutura administrativa que o administre.” (Protocolo nº 310066/03 - Acórdão nº 56/07 - Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães)

“Consulta. Instituição de Fundo de Aval pelo Poder Executivo Municipal. Ausência de óbices legais. Observância da Lei de Responsabilidade Fiscal. Precedente.” (Protocolo nº 127.742/06 - Acórdão nº 203/07 - Relator Auditor Ivens Zschoerper Linhares)

Naquelas ocasiões, não houve a análise da pretensão sob a égide da então recém-editada Lei Complementar nº 123/2006, que revogou a Lei Federal nº 9.841/99 e a Lei Federal nº 8.864/94, mas que de igual forma disciplinou o tratamento diferenciado de crédito às microempresas e empresas de pequeno porte, conforme previsto no seu artigo 60-A.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O quadro fático é distinto porque a gerência dos recursos, nos casos transcritos, era vinculada ao órgão da administração e no caso em análise estará a cargo de entidade privada, sujeita a riscos de mercado e sobre a qual o Poder Público não poderá interferir diretamente, como foi bem apontado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

No entanto, no campo principiológico, não há distinção entre a instituição de um fundo de aval e o repasse de recursos para a constituição de fundo garantidor de crédito para microempresas e empresas de pequeno porte, devendo, no entanto, em ambos os casos, ser observados os ditames constitucionais e legais, especialmente os artigos 26, 27, 32 e 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme foi bem ressaltado nas instruções técnicas precedentes e no corpo das decisões transcritas.

Por outro lado, na mesma esfera dos princípios, o administrador público deve atentar que a transferência de recursos públicos para garantia de crédito a microempresas e empresas de pequeno porte pode se revelar incoerente e despropositada *“se não demonstrada a satisfação integral do dever de prestação de serviços adequados nas áreas de educação, saúde, assistência social e segurança, prioridades constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal para o Estado Brasileiro (princípios da razoabilidade e da proporcionalidade), como foi bem acentuado pelo “Parquet”*.

Também não deve olvidar que para o fornecimento de garantia para a obtenção de crédito, na forma pretendida pela consulente, já existe o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE) do SEBRAE, que tem abrangência nacional, a exemplo de outros.

Vê-se, assim, que, na busca do atingimento dos objetivos previstos no artigo 3.º da Constituição Federal, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com promoção do desenvolvimento para erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, a atuação estatal pode se dar em diversas frentes e de diferentes modos e, certamente, haverá situações em que princípios de iguais valores estarão em aparente confrontação, como no caso em questão, cabendo ao administrador



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ponderar quais deles devem predominar para o atingimento do objetivo perseguido.

Quanto aos demais questionamentos, por não terem sido enfrentados pela Assessoria Jurídica da Consulente e por se relacionarem com o caso em concreto, formulados com a clara intenção de obtenção de assessoria jurídica desta Corte, não devem ser respondidos.

Assim, acompanhando a Diretoria de Contas Municipais e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, **VOTO** no sentido de que inexistem óbices legais à transferência de recursos dos municípios para fundos garantidores de crédito às microempresas e empresas de pequeno porte, instituídos por sociedade privada sem fins lucrativos, exceto para garantir créditos de médias empresas e agroindústrias, observando-se em tudo os requisitos constitucionais e legais, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme ressaltado nas instruções técnicas precedentes.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade em:

Responder a presente consulta no sentido de que inexistem óbices legais à transferência de recursos dos municípios para fundos garantidores de crédito às microempresas e empresas de pequeno porte, instituídos por sociedade privada sem fins lucrativos, exceto para garantir créditos de médias empresas e agroindústrias, observando-se em tudo os requisitos constitucionais e legais, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme ressaltado nas instruções técnicas precedentes.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, HEINZ GEORG HERWIG, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

HERMAS EURIDES BRANDÃO e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 1 de março de 2012 – Sessão nº 6.

HEINZ GEORG HERWIG

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente