MENSAGEM Nº 99, de 10 de agosto de 2015

SENHOR PRESIDENTE,
SENHORA VEREADORA,
SENHORES VEREADORES:

A partir das finalidades brasileiras de promoção de uma sociedade justa e solidária, constante do ordenamento constitucional pátrio, o desenvolvimento econômico encontra inegavelmente enfoque.

Nesse sentido, assim consta do artigo 3° da Carta Magna:

> *"**Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*
> *I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*
> *II - garantir o desenvolvimento nacional;*
> *...".*

Naturalmente que os objetivos estabelecidos no artigo 3° da Constituição Federal de 1988 devem ser alcançados de diversos modos.

Um deles, sem sombra de dúvida, é através do tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, consoante Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O objetivo maior dessa norma federal é o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado a essas empresas, mas, além disso, o alcance do desenvolvimento local e regional por meio delas. Referida lei trouxe uma espécie de anexação de responsabilidades a todos os níveis governamentais da Federação, fazendo com que o Estado não fique inerte no fomento ao desenvolvimento da atividade produtiva privada.

Uma das ações que cabem ao Estado, de acordo com o artigo 57 da LC nº 123/2006, é "...melhorar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte aos mercados de crédito e de capitais, objetivando a redução do custo de transação, a elevação da eficiência alocativa, o incentivo ao ambiente concorrencial...".

Na esteira desse assunto está o artigo 60-A da mesma norma, ao dispor que:

> *"**Art. 60-A.** Poderá ser instituído Sistema Nacional de **Garantias de Crédito (grifo nosso)** pelo Poder Executivo, com o objetivo de facilitar o acesso das microempresas*

e empresas de pequeno porte a crédito e demais serviços das instituições financeiras, o qual, na forma de regulamento, proporcionará a elas tratamento diferenciado, favorecido e simplificado, sem prejuízo de atendimento a outros públicos-alvo".

Ao proporcionar o acesso ao crédito e facultar sua garantia, a LC nº 123/2006 foi útil e objetiva, pois isso é instrumento de execução das condições essenciais para a aceleração das atividades produtivas.

Em se tratando das garantias de crédito, o artigo 60-B da LC nº 123/2006, incluído pela LC nº 147, de 7 de agosto de 2014, prevê a formação dos chamados "fundos garantidores". Assim define tal dispositivo:

"Art. 60-B. *Os fundos garantidores de risco de crédito empresarial que possuam participação da União na composição do seu capital atenderão, sempre que possível, as operações de crédito que envolvam microempresas e empresas de pequeno porte, definidas na forma do art. 3º desta Lei".*

A despeito do assunto (garantias de crédito), o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR), através do Acórdão nº 472/12 – Tribunal Pleno, manifestou-se ante a solicitação de parecer encaminhada pela Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná (AMSOP).

Um dos questionamentos feitos pela AMSOP é quanto à legalidade do aporte de recursos públicos municipais à Sociedade Garantidora de Crédito do Sudoeste do Paraná.

Responderam, naquele acórdão, os membros do Tribunal Pleno, 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 teóricas precedentes".

À luz do exposto, Senhor Presidente, Senhora Vereadora e Senhores Vereadores, encaminhamos a Vossas Excelências o incluso Projeto de Lei que **"autoriza o Executivo municipal a alocar recursos em conta corrente específica, a título de garantia de financiamentos concedidos por instituições financeiras, em convênio com a Sociedade de Garantia de Crédito do Oeste do Paraná – GARANTIOESTE."**

A proposta inclui, além das micro e pequenas empresas, os microempreendedores individuais e os produtores da agricultura familiar, desde que estes últimos estejam inseridos em, pelo menos, um dos seguintes Programas:

PAA Federal ou PAA Municipal, Agricultura de Precisão e Melhoramento Genético (Condomínios de Inseminação da Bacia Leiteira de Toledo).

É oportuno informar que a Garantioeste é uma sociedade privada cujo objetivo é lastrear e garantir o acesso de crédito de microempresas e empresas de pequeno porte.

Percebam, Vossas Excelências, pelo teor da inclusa proposição, que não se trata de repasse de recursos à Garantioeste, mas, sim, de autorização para que o Poder Executivo reserve, em conta corrente sua, porém específica, o valor de R$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais), o qual somente será usado quando houver inadimplência por parte dos que tiveram acesso ao crédito.

Enquanto não for utilizado, o rendimento da aplicação integrará as receitas municipais.

Oportuno salientarmos que esse lastro financeiro que será prestado à Garantioeste, através da segregação em conta corrente específica do Executivo, proporcionará, pelas regras do sistema bancário, empréstimos de até R$ 625.000,00 (seiscentos e vinte e cinco mil reais).

As empresas que se interessarem terão acesso a financiamentos a juros mais baixos, no Sicoob, Sicredi, CEF, BRDE e Agência de Fomento, tendo em vista um convênio dessas instituições com a Garantioeste.

Finalizando, colocamo-nos à disposição dos ilustres Vereadores para a prestação de esclarecimentos adicionais que eventualmente se fizerem necessários sobre a matéria.

Respeitosamente,

LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT
Prefeito do Município de Toledo

Excelentíssimo Senhor
ADEMAR DORFSCHMIDT
Presidente da Câmara Municipal de
Toledo – Paraná

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

PROJETO DE LEI

Autoriza o Executivo municipal a alocar recursos em conta corrente específica, a título de garantia de financiamentos concedidos por instituições financeiras, em convênio com a Sociedade de Garantia de Crédito do Oeste do Paraná – GARANTIOESTE.

O POVO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º – Esta Lei autoriza o Executivo municipal a alocar recursos em conta corrente específica, a título de garantia de financiamentos concedidos por instituições financeiras, em convênio com a Sociedade de Garantia de Crédito do Oeste do Paraná – GARANTIOESTE.

Art. 2º – Fica o Executivo municipal autorizado a alocar em conta corrente bancária específica em nome do Município, no ano de 2015, recursos no valor de R$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais), a título de garantia de financiamentos a serem concedidos por instituições financeiras, em convênio com a GARANTIOESTE, para os seguintes fins:

I – realização de investimentos, para microempreendedores individuais das áreas fabril, de comércio e de prestação de serviços;

II – capital de giro, para empresas classificadas como microempresas, pequenas empresas e microempreendedores individuais;

III – fomento de suas atividades, para produtores da agricultura familiar que estejam incluídos em, pelo menos, um dos seguintes Programas:

a) de Aquisição de Alimentos em âmbito federal e municipal (PAA Federal e PAA Municipal); ou

b) de Agricultura de Precisão no Município; ou

c) de Melhoramento Genético (Condomínios de Inseminação da Bacia Leiteira do Município).

§ 1º – A garantia referida no **caput** deste artigo tem por objetivos:

I – fomentar o desenvolvimento local e regional, mediante estímulo à ampliação do acesso ao crédito para microempreendedores individuais, micro e pequenas empresas e produtores da agricultura familiar, com atuação no âmbito do Município de Toledo e região de influência;

II – possibilitar o incremento de outros benefícios, como suporte técnico e gerencial e menores taxas de juros em função da diluição do risco;

III – viabilizar o desenvolvimento de uma cultura associativa entre os beneficiários.

§ 2º – Os recursos de que trata o **caput** deste artigo somente serão utilizados em caso de eventual inadimplência por parte dos beneficiários referidos em seus incisos relativamente a parcela(s) de financiamento por eles obtido perante a rede bancária conveniada com a GARANTIOESTE.

§ 3º – Para os efeitos desta Lei, são micro e pequenas empresas aquelas assim consideradas pelo artigo 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, ou sua sucedânea.

Art. 3º – A utilização dos recursos mencionados no artigo anterior dependerá da existência de Termo de Parceria firmado entre o Município de Toledo e a GARANTIOESTE, no qual serão estabelecidas a forma e as condições de aplicação daqueles valores.

Art. 4º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 10 de agosto de 2015.

LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

CERTIDÃO

Certifico, em especial à Câmara Municipal de Toledo, para efeito de instrução do Projeto de Lei anexo à Mensagem nº 99, desta data, que o Acórdão nº 472/12, do Tribunal Pleno, foi extraído do site oficial do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no endereço http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2012/4/pdf/00009190.pdf (acesso em 10 de agosto de 2015).

Toledo, 10 de agosto de 2015

Afonso Simch
Analista Adm Planejamento I
Matrícula 25186

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Publicado no AOTC Nº 363 de 16/03/2012

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 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 prejulgado 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 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?

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*:

> *"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.

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.

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 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 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