



Referência: Processo nº 202500052000157

Interessado(a): SANEAMENTO DE GOIÁS S.A - SANEAGO

Assunto: Antecipação de repasses tarifários para fundos municipais de saneamento básico. Pedido de revisão do entendimento consignado no Despacho nº 784/2024/GAB.

DESPACHO Nº 940/2025/GAB

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO. ANTECIPAÇÃO DE REPASSES TARIFÁRIOS PARA FUNDOS DE SANEAMENTO BÁSICO. ORIENTAÇÃO AVIADA NO DESPACHO Nº 784/2024/GAB REITERADA. GESTÃO DE RISCOS. MEDIDAS ALTERNATIVAS CAPAZES DE MITIGAR O RISCO LEGAL. CONSULTA FORMULADA EM TESE ÀS CORTES DE CONTAS. RESPOSTA QUE OSTENTA CARÁTER NORMATIVO E VINCULANTE.

1. Os presentes autos dizem respeito ao Ofício nº 3151/2025 (SEI nº 73835295), da *Saneamento de Goiás S.A. – SANEAGO*, em cujo bojo é pleiteada ao Secretário de Estado da Infraestrutura a "*mudança de entendimento que tem obstaculizado as antecipações do FMSB previstos em leis municipais, requeridas pelos municípios (Parecer Jurídico SEINFRA/PROCSET nº 50/2024 [SEI nº 60098777] e Despacho nº 784/2024/GAB (SEI nº 60712720)*". Ainda é solicitado, "*alternativa ou subsidiariamente, estudo pela douta Procuradoria do Estado de Goiás, para a concessão ao direito de antecipar os valores relativos do FMSB, no cumprimento da Lei 11.445/2007 e das leis sobre fundos municipais de saneamento, que preveem essas antecipações, por ser questão de autonomia dos municípios, ou, que se proceda análise para a autorização de valores relativos ao mandato do titular municipal, durante sua Gestão*".

2. *Em primeiro momento*, os autos foram remetidos à Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Infraestrutura, que, examinando o assunto (**Parecer Jurídico SEINFRA/PROCSET nº 93/2025 – SEI nº 75172703**), ofertou as seguintes conclusões:

3. CONCLUSÃO

3.1 Ante o exposto, opina-se:

I - Considerando que o conceito de "operação de crédito" do art. 29, III, LRF é largo e o rol exemplificativo, as antecipações de repasses aos FMSB, desacompanhadas da prestação dos serviços respectivos, podem ser interpretadas pelos órgãos de controle externo como operações de crédito. Adverte-se: não afirmamos que as antecipações configuram operações de crédito, mas que podem ser interpretadas assim pelos órgãos de controle externo. As razões da estatal de saneamento não são suficientes à modificação dessa conclusão.

II - Advertência análoga, aliás, foi feita pelo parecerista contratado pela própria estatal de saneamento (73837768): "finalmente, um terceiro risco a ser considerado se refere ao estabelecimento de práticas

administrativas que, viabilizando a formalização do negócio jurídico voltado à antecipação, venham a ser consideradas atentatórias contra a Administração Pública. (...) Nesse sentido, chama-se atenção não para o resultado do julgamento em si, mas apenas para pontuar que matérias relacionadas a fundos municipais são controversas, configurando um ambiente propício a proposituras de ações de improbidade. Práticas incomuns, ainda que legais, estarão sujeitas a um exame mais restritiva, ensejando, nesse sentido, um ambiente propício a entendimentos contrários – desfavoráveis aos gestores e colaboradores públicos, como é muito comum de ser constatado em ações de improbidade. (...) No âmbito dos tribunais de contas, igualmente, os fundos públicos – o que inclui, portanto, os fundos municipais – são objetos de constante exame. Inclusive, ordinariamente, o risco do controle se debruça sobre todos os envolvidos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, a exemplo da jurisprudência que se segue, perante o Tribunal de Contas da União (Acórdão 6937/2017, Segunda Câmara)".

III - A despeito da manutenção de nossas conclusões, é possível cogitar a adoção de medidas alternativas, voltadas a viabilizar a transferência de recursos econômicos aos Municípios, para investimento nos serviços afetos ao saneamento básico.

IV - Por intermédio de uma opção legislativa, o Município de São Paulo viabilizou um meio à antecipação de receitas dirigidas ao seu FMSB. Por ocasião da Lei Municipal n. 15.969/14 foi prevista, de modo expresso, a possibilidade de cessão ao FMSB, a título oneroso, dos direitos creditórios relativos aos repasses futuros, de percentual do faturamento dos serviços afetos ao saneamento básico prestados naquela municipalidade. Em termos práticos, a cessão dos direitos creditórios viabilizou o recebimento antecipado de repasses ao FMSB do Município de São Paulo. Solução análoga pode se adotada pelos Municípios goianos.

V - Ademais, é possível que alguns municípios goianos já disponham de leis que, expressamente, autorizem a antecipação de repasses aos respectivos FMSB, independentemente do mecanismo descrito acima. Caso não disponham, é possível a edição de lei nesse sentido.

VI - Em tais casos (itens IV e V), a presunção de constitucionalidade das leis confere algum grau de proteção aos gestores públicos envolvidos na operação, independentemente do entendimento das Cortes de Contas, na medida em que os atos praticados seriam presumidamente constitucionais, ao menos até eventual declaração de inconstitucionalidade com eficácia objetiva ex tunc [2].

VII - Para além do exposto, aponto a ampla possibilidade de formalização de instrumentos de natureza convencional, entre a Saneago e as municipalidades, voltados à atuação colaborativa em prol do saneamento básico, notadamente no que toca à transferência de recursos econômicos aos municípios. Por certo, também é possível adequar os percentuais de repasses tarifários, previstos nos respectivos contratos (de concessão ou programa), reduzindo-os, com vistas a acomodar os valores a serem transferidos à capacidade de investimento da estatal. Aliás, caso inexistir interesse da Companhia em assim proceder, o Estado de Goiás, na condição de acionista controlador, poderá firmar os citados instrumentos de convênio com recursos advindos da percepção de lucros e dividendos distribuídos pela estatal.

3. Na oportunidade, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria-Geral, para orientação conclusiva.

4. É a síntese. Passa-se à fundamentação.

5. Entrementes, traz-se às claras: o intento de revisão de entendimento, instado pela SANEAGO, se limita à asserção constante no item ii do parágrafo 33 do **Despacho nº 784/2024/GAB** (SEI nº 60712720). Ei-lo: "*antecipação de repasses, por outro lado, a par de contar com o elemento da discricionariedade, implicando violação oblíqua do dispositivo normativo, **pode se consubstanciar em medida equiparável a operação de crédito, a atrair as restrições e exigências típicas dessa operação financeira***". Não só: está restrito à parte final da orientação, *i.e.*, a potencial repercussão financeira da antecipação de repasses, sem que haja insurgência quanto à vedação de ordem eleitoral (art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

6. A par disso, eis importante ressalva: a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás não encerra reserva jurídica da SANEAGO – estatal com corpo jurídico próprio – ou das municipalidades interessadas na antecipação de repasses, **razão pela qual não lhe compete o exercício de consultoria jurídica quanto à juridicidade dessa relação**, a qual, ao fim e ao cabo, se dá entre a SANEAGO

(concessionária) e a municipalidade (concedente). A presente manifestação apenas é exarada ante a participação da SEINFRA neste imbróglío, a qual, deveras, instou a consulta que deu azo à edição do **Despacho nº 784/2024/GAB** (SEI nº 60712720). É dizer: é a ela que se responde. Muito menos há que se falar – como feito no ofício inaugural – em "**autorização**" por parte desta Procuradoria-Geral: o exercício que ora se faz é de consultoria jurídica; *ato enunciativo* – verdadeira *opinio juris* – emanado na qualidade de *legal advisor* – não se confundindo com o ato constitutivo/decisório que lhe pode seguir (esse, sim, de natureza constitutiva e de incumbência do gestor).

7. Tecidas essas considerações preliminares, aponta-se, desde já, não se antever razão para que haja a superação do entendimento consignado no **Despacho nº 784/2024/GAB** (SEI nº 60712720).

8. Procede-se à análise de cada argumento sumariado no item 4 do ofício inaugural^[1], a iniciar pelo item (I). Nesse ponto, é necessário ponderar que, seja no **Parecer Jurídico SEINFRA/PROCSET nº 50/2024** (SEI nº 60098777), seja no **Despacho nº 784/2024/GAB** (SEI nº 60712720), não é afirmado que as antecipações de repasses tarifários para fundos municipais de saneamento básico encerram operações de crédito. Ao contrário: aduz-se, tão somente, que é possível que as instâncias de controle as entendam como operações financeiras equiparáveis às de crédito. Isso é evidente no seguinte excerto:

Trocando em miúdos, **malgrado não se desconheçam os contornos típicos de uma operação de crédito, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê operações equiparadas a ela, o que confere alçada às instâncias de controle para evitar a adoção de instrumentos que repercutam violação oblíqua às restrições relacionadas à contratação de dívida pelos entes públicos.**

9. Como se vê, é evidenciado um **risco**, qual seja, a possibilidade de que as antecipações sejam entendidas como operações financeiras equiparadas legalmente a operações de crédito. De forma mais específica, pois, **risco legal**^[2]. E risco, por essência, "*é um perigo pressentido, mas não comprovado*"^[3], razão pela qual "*falar de risco é, por isso, falar de incerteza; incerteza introduzida pela técnica, incerteza geradora de imprevisibilidade, incerteza convertida em problema jurídico*"^[4]. Nos dizeres de Rodrigo Valgas dos Santos: "*risco na Administração Pública é toda incerteza que pode afetar a atividade administrativa tendo por consequência impactos negativos ou positivos nos objetivos por ela pretendidos*"^[5].

10. O argumento é singelo: em um contexto de hipertrofia do controle público (*accountability overload*) – sobre o qual esta Procuradoria-Geral tem estado atenta –, a incerteza relativa à legalidade da operação, em *juízo de prognose*, ganha contornos de risco, *i.e.*, a possibilidade de que aquilo que se antecipa aconteça. É o que explicita Richard Posner^[6] ao distinguir o risco da incerteza: o primeiro pode ser estimado tendo por base a frequência em que pode ocorrer, já a incerteza não pode ser estimada em termos probabilísticos.

11. E, na espécie, não é exercício de futurologia cerebrina; como prova, um conhecido exemplo foi dado no opinativo contestado: o atraso de repasses da União a instituições financeiras, levando-as a arcar, com recursos próprios, com despesas de programas sociais, foi considerado – **conquanto não o fosse à essência** – operação de crédito vedada pelo art. 36 da **Lei de Responsabilidade Fiscal**^[7] (no caso alhures, as instituições financeiras eram controladas pela União – beneficiária da operação equiparada ao empréstimo), o que ocasionou a deflagração de processo de *Impeachment* da Presidente da República no final do ano de 2015. Na oportunidade, malgrado a Advocacia-Geral da União tenha defendido a inexistência de ARO (operação de crédito por antecipação de receita orçamentária), o

Tribunal de Contas da União rechaçou tal argumentação, dispensando ao conceito de ARO exegese menos hermética do que aquela antevista pela AGU. Ou seja: para o Governo Federal, houve mero inadimplemento contratual (mora); para as instâncias de controle, não. A **inflexão temporal**, ainda que despida dos contornos contratuais e contábeis típicos de uma operação formal e hermética de crédito, foi suficiente à configuração da violação ao art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

12. Comentando esse caso concreto, Harrison Leite aduz, justamente, que: (i) "*a Lei de Responsabilidade Fiscal, na busca da transparência das contas públicas e do equilíbrio fiscal, tratou diversos institutos jurídicos com elevada rigidez, o que ainda não é bem aquilatada por diversos governantes*"; e (ii) "**quando tratou do conceito de crédito público, por exemplo, a LRF utilizou o sentido mais amplo**, de modo que até uma aquisição financiada de bens entra no seu conceito. Para além disso, a LRF foi clara ao definir como operação de crédito, na modalidade de antecipação de receita orçamentária, qualquer recebimento de recurso para atender a necessidades de curto prazo, mormente em casos de insuficiência de caixa"^[8].

13. A bem da verdade, o fenômeno da *accountability overload* não é desconhecido. Mariana Willeman o define como a "*superposição de instâncias de controle sobre a ação administrativa, que, não raro, chega a comprometer a própria eficiência da gestão pública em decorrência de seus excessos e de suas patologias*"^[9]. Aqui, não se o defende, mas, no já mencionado *juízo de prognose*, a ele se reconhece e – no mister de verdadeiro "arquiteto de escolhas", delineando cenários que viabilizam uma tomada de decisão *informada* – **adverte-se** o gestor a seu respeito.

14. Assim sendo, sem embargo do esclarecimento ora tecido acerca da orientação primeva, não há razão para superá-la: a inconveniência não é suficiente a infirmá-la.

15. E não é para menos: o elemento central que atrai a rigidez da LRF ao crédito público está presente. Em caso de antecipação dos repasses tarifários, será retirada disponibilidade financeira que só seria auferida noutro momento, restando delineado, portanto, reflexo sobre gestões futuras (ou mesmo dos orçamentos subsequentes) e, por conseguinte, sobre a sustentabilidade das contas públicas. Em linhas singelas: se um município é agraciado com a antecipação de repasses neste ano; noutro, perceberá valor inferior. Desse modo, a gestão ulterior (ou o orçamento) seria constrangida por uma conduta adotada por gestores pretéritos; em contexto similar àquele subjacente quando da contratação de operação de crédito.

16. O que atrai o risco, desta feita, é a **inflexão temporal** – antecipação da fruição de um ativo, cuja expectativa de recebimento é futura; e não os exatos contornos da operação. No âmbito da filosofia econômica, assim discorre Eduardo Giannetti^[10]:

A troca intertemporal está para o tempo assim como, *mutatis mutandis*, o deslocar-se está para o espaço. Não se trata, é claro, de suspender, reverter ou dosar o fluxo temporal — isso não pode ser feito. **A troca intertemporal consiste na ação de manipular de alguma forma a sequência dos eventos no tempo de modo a favorecer a realização de um dado fim.** Ela representa uma tentativa, não necessariamente bem-sucedida, de contornar o efeito restritivo do fluxo temporal que nos confina ao agora e de colocá-lo, na medida do possível, a nosso favor. Quer dizer: trata-se de fazer do rio heraclitiano um potencial aliado — e não inimigo sabotador — de nossos objetivos, sejam eles mais imediatos ou remotos.

17. Além disso – e ainda nos termos da teoria econômica: "*antecipar custa, retardar rende*"^[11]. Na operação intentada, o custo existe: a toda evidência, ele é atribuído à SANEAGO, que compromete o seu fluxo de caixa ou suas reservas financeiras antecipando valores correspondentes a

serviços ainda não prestados. Essa antecipação, em regra, é cobrada: juros, deságio, etc. O fato de esse custo não ser repassado à municipalidade – como é comum na fruição antecipada de ativos (v.g., ARO) –, mas absorvido pela SANEAGO, não se mostra suficiente a elidir o risco de se entender a operação como violação oblíqua às restrições relacionadas à contratação de dívida pelos entes públicos. Afinal, "*limitar a categoria juro a 'pagamentos devidos por empréstimos em dinheiro' seria como reduzir a classe dos gols no futebol àqueles que forem marcados de bola parada: uma compreensão parcial e obtusa que não faz justiça à variedade, riqueza e fascínio do fenômeno*^[12]". É que "juro" não é apenas um fenômeno financeiro, mas uma manifestação de lógica mais ampla: a troca entre tempo e valor.

18. Com efeito – e em tempo –, mesmo a Nota Técnica solicitada pela SANEAGO a consultores jurídicos privados (SEI nº 73837768) não parece destoar da posição ora reiterada (indicação de eventuais riscos de modo a qualificar a informação que subjaz à decisão do gestor):

Finalmente, **um terceiro risco a ser considerado se refere ao estabelecimento de práticas administrativas que, viabilizando a formalização do negócio jurídico voltado à antecipação, venham a ser consideradas atentatórias contra a Administração Pública.** Por óbvio, a Lei n.º 8.429/1992 (com nova redação pela Lei n.º 14.230/2021) discorre acerca de uma série de ações e omissões que consubstanciam improbidade administrativa e, **que, inclusive, comumente são tratadas a partir de uma perspectiva fluida, a exemplo de afrontas contra o princípio da moralidade administrativa.**

Foi o que aconteceu, por exemplo, no caso da Ação Civil Pública n. 0900014-68.2015.8.24.0040, proposta pelo Ministério Público de Santa Catarina, em que, em primeiro grau, o prefeito do Município de Laguna/SC foi condenado por improbidade administrativa, com base no art. 11, inciso I, da antiga redação da lei de improbidade. A matéria enfrentada envolveu conduta de remanejamento de fundo municipal e, em segundo grau, o Tribunal de Justiça reformou a sentença, entendendo pela improcedência do pleito ministerial, tendo em vista que "[...] o apelante descumpriu o disposto no art. 167, incs. V e VI, da CF/88, praticando, portanto, ato ilegal, mas não agiu com a má-fé necessária para a caracterização da hipótese prevista no art. 11, inc. I, da Lei Federal n. 8.429/92".

Nesse sentido, chama-se atenção não para o resultado do julgamento em si, mas apenas para pontuar que **matérias relacionadas a fundos municipais são controversas, configurando um ambiente propício a proposituras de ações de improbidade. Práticas incomuns, ainda que legais, estarão sujeitas a um exame mais restritivo, ensejando, nesse sentido, um ambiente propício a entendimentos contrários — desfavoráveis aos gestores e colaboradores públicos, como é muito comum de ser constatado em ações de improbidade.**

Mas não é tudo, **posto que muitas são as vias de fiscalização que em regra se apresentam ao assunto. No âmbito dos tribunais de contas, igualmente, os fundos públicos — o que inclui, portanto, os fundos municipais — são objetos de constante exame. Inclusive, ordinariamente, o risco do controle se debruça sobre todos os envolvidos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas,** a exemplo da jurisprudência que se segue, perante o Tribunal de Contas da União (Acórdão 6937/2017, Segunda Câmara):

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VERBA REPASSADA PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE – FNS PARA UTILIZAÇÃO CONFORME TERMO DE PACTUAÇÃO CELEBRADO ENTRE A FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE – FUNASA (COMPROMITENTE) E O MUNICÍPIO (COMPROMISSÁRIO). NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS VALORES. DESVIO DE FINALIDADE. CITAÇÃO DO EX-PREFEITO, DOS EX-SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE, DA EMPRESA CONTRATADA E DO ENTE FEDERATIVO. ALEGAÇÕES DE DEFESA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REVELIA DO MUNICÍPIO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM DÉBITO E MULTA. (Grifo nosso).

Do exposto, **é prudente que se leve em conta a possibilidade de incidência de aspectos relacionados a ações de improbidade administrativa, além de outros meios de controle incidentes ao caso, posto que, diante da importância de tais antecipações, certamente os negócios jurídicos que venham a viabilizá-la serão objeto de avaliações por parte das mais diversas instituições competentes.**

19. Vê-se que o *legal opinion* glosado vai além: menciona risco relacionado, até mesmo, à responsabilização do gestor no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa. Aqui, ele é limitado à esfera controladora; e não há razão para que seja diferente: enquanto o fenômeno da *accountability overload* recrudescer no âmbito das Cortes de Contas, na seara da LIA viu-se movimento inverso: a

edição da Lei federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2025, limitou a incursão na prática de atos de improbidade administrativa àqueles praticados com dolo e expressamente tipificados no diploma.

20. Quanto ao ponto II, fato é que a previsão constante de diplomas municipais que viabilizam a utilização desses potenciais repasses futuros como garantia (ou para fins de cessão de direitos creditórios) apenas milita pela conclusão aqui reiterada. Basicamente, no caso vertente, a SANEAGO faz as vezes da instituição financeira; antecipa um valor que apenas seria devido no futuro, mas não cobra por isso – em contrapartida, assume o ônus dessa inflexão temporal. Ao abono da verdade, o caminho mais natural à obtenção antecipada desses valores é, justamente, via operação de crédito com garantia – o que é comum inclusive em uma perspectiva microeconômica: *v.g.*, cessão de precatório com deságio (ou oferta dele como garantia); antecipação de 13º salário; empréstimo garantido por saldo no FGTS. É nessa senda, a propósito, que o art. 13, I, da Lei nº 11.445, de 2007, dispõe que os recursos dos FMSB's ***"poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico"***. Essa previsão normativa não contempla a antecipação de repasses tarifários pela própria concessionária.

21. Quanto ao item III, de antemão, entende-se que, ao se fazer menção à natureza jurídica dos "fundos municipais", faz-se, na verdade, referência à natureza dos repasses tarifários. É que os fundos municipais têm, naturalmente, natureza de fundo público, *i.e.*, *"a reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens ou ações, afetado pelo Estado, a determinado fim"*^[13]. De todo modo, ainda que se discuta a natureza jurídica dos repasses tarifários, não se anteveem reflexos sobre a questão ora versada. Ao fim e ao cabo, são recursos financeiros que serão repassados às municipalidades concedentes, ante a prestação dos serviços de saneamento básico. Antecipá-los, sem que sequer tenha havido a prestação dos serviços e o pagamento das tarifas respectivas, é que conduz ao risco aqui apontado. E isso não tem qualquer relação com a titularidade dos recursos que compõem os fundos. Como bem assinalado no **Parecer Jurídico SEINFRA/PROCSET nº 93/2025 – SEI nº 75172703**, ***"o recurso só ingressa na esfera patrimonial do ente municipal a partir da efetivação do repasse"***, a não haver o que se falar em *"tomar por empréstimo algo que já lhe pertence"*. E mais:

2.8.1. Obviamente, ao prever, no inciso I, que as receitas do FMSB podem provir do Tesouro Municipal, a lei criadora do fundo do Município de Goiânia não é suficiente à operacionalização do referido repasse, que dependerá de previsão em um Plano Plurianual, em uma Lei de Diretrizes Orçamentárias e em uma Lei Orçamentária Anual (ou Crédito Adicional). Igualmente, quando dispõe, no inciso II, sobre a possibilidade de receitas provenientes de "empréstimos externos e internos", a lei criadora do fundo não é suficiente à obtenção da referida receita, que dependerá da efetiva feitura do empréstimo. Ato contínuo, quando prevê, no inciso III, que as receitas podem ser provenientes de "transferências, contribuições, doações e legados de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público e privado, nacionais ou internacionais", tal previsão não é suficiente à obtenção da receita, sendo necessária a feitura da "transferência, contribuição, doação ou legado". Por certo, quando o inciso IV prevê, como receita possível, os "repasses mensais das empresas contratadas para a prestação de serviços de saneamento básico no Município, conforme previsto nos contratos e seus respectivos aditivos", a referida previsão não se mostra suficiente à obtenção da receita, sendo necessária previsão nesse sentido constante do respectivo contrato de prestação de serviços de saneamento básico. Em resumo, a lei que cria o fundo elenca as receitas passíveis de serem aportadas, mas não é suficiente à operacionalização dos repasses.

22. No que diz respeito ao argumento sintetizado no item IV, há que se apontar que em momento algum se afirma que a SANEAGO *"se responsabiliza pela utilização"* dos repasses tarifários. Discute-se, a outro giro, a decisão da companhia de antecipá-los – não de pagá-los; menos ainda de fiscalizar como serão gastos. A antecipação tencionada não encerra dever legal da companhia; fosse o caso, sequer a presente discussão seria pertinente.

23. De mais a mais – e em linha com o substancial **Parecer Jurídico SEINFRA/PROCSET nº 93/2025** – SEI nº 75172703 –, acresce-se, em exercício dialético em relação à fundamentação consignada na Nota Jurídica nº 230-2024 (SEI nº 73836086), da SANEAGO, que: (i) o fato de a SANEAGO não ser instituição financeira não impede que relação com os municípios viole obliquamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, mediante a realização de repasses tarifários concernentes a serviços não prestados; (ii) a ausência de devolução dos recursos (i.e., de ulterior pagamento do débito, como em um mútuo ordinário) não afasta peremptoriamente a aceção **elástica** dispensada à operação de crédito: o próprio art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal^[14], elenca, como exemplo de operação de crédito, "**o recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços**" – isso, a despeito da ausência de ulterior pagamento; (iii) o art. 37, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal^[15], não trata apenas de estatais dependentes (a distinção, quando necessária, é feita pela própria LRF, a exemplo do seu art. 35^[16] e do inciso III do art. 37^[17]); a sua *ratio essendi* explica: visa a evitar o abuso ou a captura do poder de controle societário (por isso, eventual empresa com participação estatal minoritária não estaria abrangida) na gestão da companhia, utilizando-a com potencial desvio de finalidade; (iv) a Lei nº 11.445, de 2007, não veicula, em momento algum, autorização genérica e potestativa a que a municipalidade institua e regulamente, de forma abstrata, a antecipação de repasses tarifários (ao revés: o art. 13 se limita a dispor sobre a possibilidade de instituição dos fundos de saneamento básico, inclusive com a destinação de parcelas das receitas dos serviços – em outras palavras, repasse de parte das receitas auferidas com os serviços prestados); e (v) a definição contábil de operação de crédito não limita o enquadramento na conceituação realizada pelo legislador complementar. Como bem assinalado no opinativo:

2.12. Ainda, a Companhia alega que "do ponto de vista da Contabilidade Financeira, não é possível caracterizar a antecipação do fundo como operação de crédito, visto que faltam à operação, características básicas para enquadramento como 'empréstimos|títulos' ou 'descontados|financiamento', tais com o compromisso de devolução da quantia por parte do poder concedente, prazo ou aferição de juros por parte da Saneago".

2.12.1A respeito, aponto que o conceito contábil de "operação de crédito" é irrelevante para a solução de controvérsias jurídicas, importando, sim, o conceito jurídico do instituto. Como sabido, o Direito, inevitavelmente, fará referência a uma miríade de conceitos, institutos e fomas de outros ramos do conhecimento humano (contabilidade, finanças públicas, economia, etc). Ao fazê-lo, poderá internalizar/incorporar o conceito nos mesmos moldes em que previsto no outro ramo do conhecimento humano, mas poderá, também, rejeitá-lo, no todo ou em parte, conferindo contornos jurídicos próprios ao instituto. Veja a doutrina [1]:

O Subsistema do Direito Tributário (integrante do Sistema do Direito), assim como o da Contabilidade, cria a sua própria realidade, a qual independe da realidade de outros sistemas. Pode um instituto ser valorado contabilmente de uma forma e, por outro lado, ser valorado pelo Direito Tributário de outra. Nessa situação, a contabilização desse instituto dar-se-á de uma maneira e a sua tributação de outra. É o que ocorre com o Lucro, que é contabilizado de uma forma, refletindo diretamente nos relatórios contábeis (ex. Balanço Patrimonial e Demonstração de Resultado de Exercício), e tributado de outra, com as devidas adições, exclusões e compensações, refletindo nos livros fiscais (ex. Livro de Apuração do Lucro Real - Lalur).

Tal intento se justifica pela teoria da autopoiese dos sistemas. Em miúdos, tanto o Sistema da Contabilidade quanto o Subsistema do Direito Tributário possuem códigos comunicacionais próprios. Cada um deles é fechado aos demais Sistemas presentes no universo comunicacional (fechamento organizacional). Assim, para que conceitos do Sistema Contábil surtam efeitos diretos no Sistema do Direito, faz-se imprescindível a existência de um procedimento de internalização conceitual para recepção dos códigos emanados daquele Sistema (técnica denominada de clausura organizacional).

Na doutrina, verifica-se existir três formas de interação entre o Sistema Contábil e o Subsistema do Direito Tributário (extensível aos demais, ex. Sistema Político, Econômico, dentre outros).

Na primeira delas, a legislação Tributária (integrante deste Sistema) constrói conceitos autônomos, concedendo-lhe nova semântica afetando, conseqüentemente, a sua forma de tributação, quando comparado ao que seria se incorporado o conceito contábil. É o caso, por exemplo, do Lucro, já delineado, para fins Contábil e Tributário (ex2. Ágio).

Na segunda forma de comunicação, o Sistema do Direito Tributário faz um reenvio necessário aos institutos que se encontram previstos nos pronunciamentos técnicos ou mesmo nos princípios contábeis. Logo, uma alteração contábil possui reflexos tributários imediatos como se fosse um único Sistema, onde a absorção seria automática pelo reenvio (ex. a forma de Escrituração Fiscal e conceito do Patrimônio Líquido).

Na terceira forma de interação, o Direito Tributário positiva os conceitos da Contabilidade, incorporando-os normativamente no seu Sistema, concedendo-lhes os efeitos tributários, que podem ser diversos (ex. Método de Equivalência Patrimonial) ou semelhantes (ex. Receita Bruta). Para que haja afetação no Subsistema Tributário, faz-se necessária a internalização neste sistema das alterações conceituas ocorridas no Sistema Contábil.

24. Afastada a possibilidade de revisão do entendimento pretérito, passa-se à análise das medidas sugeridas pela Procuradoria Setorial, com o fito de conferir legalidade às antecipações de repasses tarifários. São duas (excluindo a possibilidade de cessão onerosa de direitos creditórios – algo cuja viabilidade jurídica não se contesta): a edição de lei municipal que autorize o recebimento dessas antecipações e a formalização de convênios que as prevejam. À primeira, dois aspectos são (bem) endereçados: a transparência e a legitimidade. O convênio formaliza a declaração de vontade da companhia na liberalidade de antecipar repasses com a absorção dos ônus da inflexão temporal, ao passo que a lei municipal confere chancela da política à decisão de fruir antecipadamente de valores que poderiam ser utilizados em gestões e orçamentos subsequentes. Sem prejuízo disso, ainda assim, não é possível se falar em certeza de juridicidade: o risco legal, embora mitigado, ainda remanesce. Assim, o que se tem é uma gradação na gestão do risco legal^[18]: a continuidade dos repasses, independentemente da adoção de qualquer medida, repercute risco que se reputa **elevado**; caso se adotem as medidas sugeridas (autorização legal pela municipalidade e conveniamento), é evidenciada a diligência do gestor diante da incerteza da operação, a evitar os reflexos do "viés retrospectivo" (*hindsight bias*) típico do controle (a análise *a posteriori* tende a observar seu objeto com maior simplicidade do que efetivamente presente em tempo real). Não por outra razão, seria possível classificar, nesse caso, o risco como **moderado**.

25. Por fim, solução ainda mais segura se antevê de informação consignada no **Parecer Jurídico SEINFRA/PROCSET nº 93/2025** – SEI nº 75172703: o Secretário de Estado da Infraestrutura deflagrou procedimento de consulta junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás com matéria equivalente àquela ora tratada (Ofício nº 498/2025/SEINFRA – SEI nº 72326328 e Ofício nº 499/2025/SEINFRA – SEI nº 72327798). Veja-se:

Assim, solicita-se manifestação deste Egrégio Tribunal de Contas dos Municípios a respeito da matéria, tendo em vista o preenchimento dos requisitos constantes da Lei Estadual n. 15.958/2007, quais sejam:

I - Indicação do objeto de forma precisa: trata-se de manifestação sobre a natureza jurídica das antecipações de repasses previstos em contratos firmados entre a SANEAGO e as municipalidades, destinados a Fundos Municipais de Saneamento Básico e Infraestrutura. Busca-se manifestação acerca do enquadramento de tais antecipações como "operações de crédito", bem como sobre a subsunção da hipótese à vedação prevista no art. 37, II, LRF e art. 5º, I, Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, considerando que a SANEAGO é empresa em que o poder público estadual detém a maior parte do capital social com direito a voto;

II - A formulação de consulta de maneira articulada pode ser verificada nas razões constantes do presente Ofício;

III - A consulta é instruída com o Parecer Jurídico SEINFRA/PROCSET n. 50/2024, da Procuradoria Setorial da SEINFRA, bem como pelo DESPACHO Nº 784/2024/GAB, de lavra do Procurador-Geral do Estado;

IV - A pertinência temática decorre do fato de competir a este Secretário de Estado da Infraestrutura representar o Estado de Goiás nos Colegiados Microrregionais nas ausências do Sr. Governador do Estado, nos termos do art. 18, I dos Regimentos Internos das Microrregiões de Saneamento Básico do "Centro", "Leste" e "Oeste";

V - Não se trata de consulta referente a caso concreto, mas em caráter abstrato, o que atende o disposto no art. 31, § 3º, Lei Estadual n. 15.958/2007 ("a resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto").

Assim, solicita-se manifestação deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado a respeito da matéria, tendo em vista o preenchimento dos requisitos constantes da Lei Estadual n. 16.168/2007, quais sejam:

I - Indicação do objeto de forma precisa: trata-se de manifestação sobre a natureza jurídica das antecipações de repasses previstos em contratos firmados entre a SANEAGO e as municipalidades, destinados a Fundos Municipais de Saneamento Básico e Infraestrutura. Busca-se manifestação acerca do enquadramento de tais antecipações como "operações de crédito", bem como sobre a subsunção da hipótese à vedação prevista no art. 37, II, LRF e art. 5º, I, Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, considerando que a SANEAGO é empresa em que o poder público estadual detém a maior parte do capital social com direito a voto;

II - A formulação de consulta de maneira articulada pode ser verificada nas razões constantes do presente Ofício;

III - A consulta é instruída com o Parecer Jurídico SEINFRA/PROCSET n. 50/2024, da Procuradoria Setorial da SEINFRA, bem como pelo DESPACHO Nº 784/2024/GAB, de lavra do Procurador-Geral do Estado;

IV - Não se trata de consulta referente a caso concreto, mas em caráter abstrato, o que atende o disposto no art. 108, § 2º, Lei Estadual n. 16.168/2007 ("A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto").

26. Como se sabe, a resposta à consulta veiculada pelas Cortes de Contas tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese aventada. É dizer: irá, de forma normativa e cogente, assentar a posição dos tribunais de contas estaduais a respeito da matéria aqui assuntada. Sobrevindo resposta, não se falará mais em risco: "*o caráter normativo da resposta à consulta significa que, no caso concreto, o gestor não poderá dar interpretação diversa ao que foi estabelecido. Nesse sentido, a resposta é vinculante*^[19]". A prudência recomenda que se aguarde o deslinde das consultas deflagradas.

27. Tecidas essas considerações adicionais, verifica-se que a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Infraestrutura orientou a matéria de forma adequada, identificando os enunciados normativos pertinentes ao caso – que foram corretamente interpretados à luz da doutrina e das orientações pretéritas desta Casa. Não por outra razão, sem prejuízo dos acréscimos consignados nos parágrafos anteriores, é possível a adoção dos fundamentos da peça opinativa como se aqui estivessem transcritos, valendo-se da técnica de fundamentação *per relationem* (remissiva), para efeito de assentar o posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado acerca da questão jurídica que ora lhe é submetida.

28. Na confluência do exposto, **aprova-se o Parecer Jurídico SEINFRA/PROCSET nº 93/2025 (SEI nº 75172703)**, com conclusão que milita pela manutenção do entendimento consignado no **Despacho nº 784/2024/GAB (SEI nº 60712720)** quanto à possibilidade de que a antecipação de repasses tarifários pode se consubstanciar em medida equiparável a operações de crédito, a atrair as restrições e exigências típicas dessa operação financeira. Em acréscimo, aponta-se que: (i) a asserção em comentário tem caráter de gestão de riscos legais; (ii) a continuidade dos repasses independentemente da adoção de qualquer medida de mitigação de riscos repercute risco que se reputa **elevado**; (iii) caso se adotem as alternativas sugeridas pela Procuradoria Setorial (autorização legal pela municipalidade e conveniamento), antevê-se risco legal **moderado**; e (iv) a matéria ora tratada foi objeto de consultas deflagradas junto ao TCM-GO e ao TCE-GO, razão pela qual, sobrevindo resposta, não se falará mais em risco, uma vez que a manifestação dos tribunais de contas tem caráter normativo.

29. Orientada a matéria, **restituem-se os autos à Secretaria de Estado da Infraestrutura, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

Referências:

1. [^](#) "4. Pontua-se, em resumo, que: I) não se caracteriza operação de crédito, as antecipações de fundo municipal de saneamento, como bem explicado na Nota Técnica nº 248/2024, anexa; II) os valores a serem antecipados podem até ser utilizados como garantia a eventuais operações de crédito, junto a bancos e instituições, pelos municípios, mas isto não alteraria a natureza jurídica do recurso, que é receita do município não decorrente de outorga e sim proveniente do direito insculpido no art. 13 da Lei Federal nº 11.445/2007; III) os fundos municipais de saneamento não são contrapartida ou tipo similar à outorga, como bem explica a Nota Jurídica nº 230/2024 PROJU; IV) a Companhia, que é controlada pelo Estado de Goiás, não se responsabiliza pela utilização desse repasse, que paga como dever legal e não contratual."
2. [^](#) Como esclarece Tobias Mahler, em tradução livre, um risco é um **risco legal** se a sua origem envolver uma norma jurídica. Assim, o risco precisa ser a manifestação do potencial detrimento de uma norma jurídica. Tanto a incerteza fática quanto a jurídica podem influenciar o risco legal. "A risk is a legal risk if its source involves a legal norm. Thus, the risk needs to be the manifestation of a legal norm's potential detriment. Both factual and legal uncertainty may influence legal risk" (MAHLER, Tobias. *Defining legal risk*, 2007).
3. [^](#) GOMES, Carla Amado. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2007.
4. [^](#) GOMES, Carla Amado. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2007.
5. [^](#) SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo:risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. p. 534. Kindle Edition.
6. [^](#) POSNER, Richard Allen. *Catastrophe: risk and response*. New York: Oxford University Press, 2004.
7. [^](#) Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.
8. [^](#) LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 645-646.
9. [^](#) WILLEMANN, Marianna Montebello, *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*, Belo Horizonte: Fórum, 2017, pág. 293.
10. [^](#) GIANNETTI, Eduardo. *O valor do amanhã*. p. 51. Kindle Edition.
11. [^](#) GIANNETTI, Eduardo. *O valor do amanhã*. p. 51. Kindle Edition.
12. [^](#) GIANNETTI, Eduardo. *O valor do amanhã*. p. 57. Kindle Edition.
13. [^](#) JÚNIOR, Cretella. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2. ed. vol. VII, 1993.
14. [^](#) 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;
15. [^](#) Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: [...] II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
16. [^](#) Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.
17. [^](#) III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
18. [^](#) Segundo a metodologia COSO: "O apetite a risco refere-se ao nível de riscos, que de forma ampla, uma organização dispõe-se a aceitar na busca de valor. O apetite a risco reflete na filosofia de gestão de riscos corporativos e, por sua vez, influencia a cultura e o estilo de operação. O apetite a risco é

considerado no estabelecimento da estratégia, quando o retorno desejado de uma estratégia deve estar alinhado ao apetite a risco da organização. Diferentes estratégias expõem a organização a diferentes níveis de riscos, e o gerenciamento de riscos corporativos aplicado à fixação da estratégia ajuda a administração a optar pela solução que seja consistente com o apetite a risco. As organizações consideram o apetite a risco de forma qualitativa, classificando-o em categorias como elevado, moderado ou baixo, ou adotam, ainda, uma abordagem quantitativa, que reflete e equilibra as metas de crescimento e retorno aos riscos". (COSO, 2007, p. 30).

19. [△] LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. p. 299. Kindle Edition.

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 10/06/2025, às 10:34, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **75417126** e o código CRC **83DB364C**.



Referência: Processo nº 202500052000157



SEI 75417126