



03/12/2019

Número: **0815286-42.2019.4.05.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Partes	
Tipo	Nome
ADVOGADO	KARINA MARTHA FERREIRA DE SOUZA VASCONCELOS
AGRAVANTE	MUNICÍPIO DE MOSSORÓ

Documentos			
Id.	Data/Hora	Documento	Tipo
18790 731	03/12/2019 18:01	<a href="#">Decisão</a>	Decisão

Poder Judiciário  
Tribunal Regional Federal da 5ª Região  
Gabinete do Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira

**PROCESSO Nº: 0815286-42.2019.4.05.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO**

**AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE MOSSORÓ**

**ADVOGADO: Karina Martha Ferreira De Souza Vasconcelos**

**AGRAVADO: GILBERTO REGO DIOGENES e outros**

**ADVOGADO: Enio Rodrigues De Castro Villaca e outros**

**RELATOR(A): Desembargador(a) Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira - 3ª Turma**

**DECISÃO**

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto pelo MUNICÍPIO DE MOSSORÓ contra decisão do Juízo da 8ª Vara Federal do Rio Grande do Norte, que deferiu, em parte, o pedido de tutela de urgência para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 3.734/2019 e determinar que a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL se abstenha de promover qualquer operação de crédito em favor do MUNICÍPIO DE MOSSORÓ com lastro na Lei Municipal nº 3.734/2019, sob pena de multa no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

Em suas razões recursais, a parte recorrente apresenta as seguintes alegações de fato e de direito visando à antecipação da tutela recursal e à reforma da decisão agravada:

a) Os autores/agravados alegaram, em resumo, que o projeto de lei em litígio, de iniciativa do Poder Executivo e votado em regime de urgência na Câmara Municipal de Mossoró, o qual dispunha sobre a autorização do Executivo a contratar operação de crédito de até R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) com a Caixa Econômica Federal, estaria com várias irregularidades, em dissonância com o art. 183, incisos I e II, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Mossoró/RN, violando a Lei Municipal nº 3.644, de 24 de julho de 2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019), a Resolução do Senado Federal nº 43/2001 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de contrariar diretamente os arts. 37, 52, inciso VII, 167, inciso IV, da Constituição Federal.

b) O juízo agravado deferiu, em parte, o pedido de liminar, sob os fundamentos de que: i) o inciso IV e o § 4º do art. 167 da Constituição Federal vedam a vinculação de receitas públicas a certas despesas; ii) a ressalva à vedação da vinculação de receita abarca tão somente "a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita" e "a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta; iii) a operação de crédito a que se refere a Lei nº 3.734/2019 não se enquadra na operação de crédito por antecipação de receita; iv) pretende-se, na verdade, realizar operação de crédito tradicional, que depende de autorização legislativa.

c) Antes de tudo, não é cabível o ajuizamento de ação popular no caso concreto, uma vez que os autores não atacam ato lesivo concretizado, mas sim a própria lei. No entanto, o controle abstrato da legislação somente se dá na forma expressamente prevista na Constituição Federal, qual seja, por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

d) A decisão agravada é nula, uma vez que a Caixa Econômica Federal não foi intimada para se manifestar sobre o pedido de tutela de urgência.

e) No dia 9/10/2019, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 2435/2019, reconhecendo a possibilidade de utilização de recursos do FPE e do FPM como garantia em operações de crédito de entes subnacionais, sem o aval da União, junto a instituições financeiras federais, com base em interpretação do art. 167, inciso IV e § 4º da Constituição Federal.

f) O § 4º do art. 167 excepciona expressamente a proibição de vinculação de receita de impostos no tocante à repartição da arrecadação para fim de composição do FPM e do FPE.

g) O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a possibilidade de vinculação de recursos provenientes da repartição constitucional no julgamento do RE 184.116, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, julgado em 7/11/2000.

h) No exercício da autonomia federativa consagrada no art. 18, caput, da Constituição Federal, os Estados, Distrito Federal e Municípios podem dispor sobre a aplicação e eventual afetação dos recursos ligados aos fundos de participação, inclusive vinculando-os a garantias em seus negócios jurídicos.

i) A retenção de cotas do FPM em execução de garantia concedida não enseja ofensa ao art. 160 da Carta Federal, o qual veda restrições na entrega dos recursos dessas transferências, pois, cuidando-se de garantia, a retenção resultaria de livre opção do ente federado tomador do crédito e não de imposição do ente ou instituição credora.

j) O termo de aceite às condições da FINISA contém as condições, obrigações e normatizações quanto à operação de crédito, ficando consignado que a competência das condições, aprovação e disponibilização do crédito estão na alçada da Caixa Econômica Federal.

k) O procedimento financeiro passa pela análise de crédito da própria Caixa Econômica Federal, além de avaliação do cumprimento dos limites legais para operação de crédito da Secretaria do Tesouro Nacional, segundo expresso no seu MANUAL PARA INSTRUÇÃO DE PLEITOS, que orienta a elaboração e tramitação de toda e qualquer operação de crédito no país.

l) Tais considerações têm por objetivo demonstrar que todo o procedimento de realização da operação de crédito junto à instituição financeira é acompanhado, analisado e concluído sob a supervisão, permissão e critérios da Secretaria do Tesouro Nacional e, no caso, pela Caixa Econômica Federal.

m) Não se revela possível, em sede de medida cautelar, apontar riscos advindos por suposta alegação de falta de estudos da situação fiscal do município frente à operação a ser contratada, uma vez que esta análise é prerrogativa da Caixa Econômica e da Secretaria do Tesouro Nacional acerca dos limites fixados pelas normas infralegais aqui comentadas.

n) Não há proibição legal ou constitucional para a celebração do convênio, senão a disciplina constitucional de que devam integrar o plano plurianual (CF, art. 167, §1º), providência tomada pela lei em causa (art. 4º), que se repetirá nos exercícios e planos futuros, segundo a disciplina da Lei Federal n. 4.320/64.

o) O Município somente possui até o mês de dezembro de 2019 para celebrar o Contrato, sob pena de perder a oportunidade de acesso aos referidos recursos, já que em 2020 haverá impedimento de ordem legal da lei eleitoral e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para a celebração deste contrato.

Requer, assim, seja atribuído efeito suspensivo ao presente agravo de instrumento, sustentando-se o cumprimento da decisão agravada até o pronunciamento definitivo da Turma.

É o relatório.

Nos termos do art. 1.019, inciso I, do CPC, poderá o relator atribuir efeito suspensivo ao agravo de instrumento ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão.

Os requisitos para atribuição de efeito suspensivo ao agravo de instrumento são aqueles previstos no art. 995 do CPC, cuja redação é a seguinte:

Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

**Parágrafo único.** A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, **se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.**

No caso dos autos, entendo que estão presentes ambos os requisitos para a concessão do efeito suspensivo, conforme demonstrado pelo ente municipal agravante, senão vejamos:

i) Embora o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal vede expressamente a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, esse mesmo dispositivo faz uma ressalva quanto às parcelas do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, abrindo margem para a interpretação de que essas parcelas poderão ser oferecidas em garantia, sem o aval da União, na contratação de operação de crédito junto a instituições financeiras federais.

ii) Após amplo debate envolvendo o Ministério Público junto ao TCU, Banco Central do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Secretaria do Tesouro Nacional e a Advocacia-Geral da União, entre outros, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 2435/2019 - Plenário perfilhando o entendimento de que: a) os recursos do FPE e do FPM, após repartidos junto aos entes da Federação, deixam de ser considerados como impostos, passando a classificar-se como recursos próprios da respectiva unidade federativa, razão por que não se enquadrariam na regra geral de não-afetação das receitas de impostos definida no art. 167, inciso IV, da Lei Maior; b) a exceção prevista no §4º do art. 167 da Constituição Federal, ao permitir a vinculação de recursos do FPE e do FPM "para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta", não deve ser interpretada a contrário senso, como forma de situar no campo de incidência da regra geral de vedação (art. 167, inciso IV, da CF) todas as demais hipóteses de oferta desse tipo de recurso como garantia de empréstimos

iii) Há julgados do Supremo Tribunal Federal entendendo que a vinculação vedada no § 4º do art.167 da Constituição Federal está ligada a tributos próprios, não alcançando, portanto, a repartição de receitas tributárias (RE 184116, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 07/11/2000, DJ 16-02-2001 PP-00139 EMENT VOL-02019-02 PP-00419).

iv) Nas informações prestadas pela Caixa Econômica Federal ao Tribunal de Contas da União, ficou evidenciado que operações semelhantes vêm sendo realizadas há mais de vinte anos e que eventual vedação ao oferecimento do FPE e do FPM em garantia provocará severo impacto no *modus operandi* adotado pelos entes subnacionais para obter financiamentos.

v) O Banco Central também prestou informações ao TCU afirmando que "Historicamente, a inadimplência dessas operações tem sido próxima de zero, não chegando, na média, a 0,01%, pois a garantia prestada tem sido exercida sem dificuldades na imensa maioria das vezes".

vi) O alerta da STN para o "crescente nível de endividamento dos entes subnacionais" e a "ausência de informações quanto ao nível de comprometimento dos recursos do FPE e do FPM de estados e municípios dados em garantias dessas operações", o que pode implicar risco à "eficácia do sistema de garantias da União", pois o "nível de alavancagem dos recursos do FPE/FPM, pode comprometer a satisfação da União no recebimento de seus créditos", certamente recomenda que a Caixa Econômica e a Secretaria do Tesouro Nacional, às quais compete avaliar o risco da contratação da operação de crédito, procedam à avaliação criteriosa da situação fiscal do município, mas não constitui, por si só, óbice a essa contratação.

vii) É razoável a alegação do ente público agravante no sentido de que não há risco de o Município de Mossoró vir a realizar qualquer operação que não esteja dentro de sua capacidade financeira ao longo do tempo, uma vez que a Secretaria do Tesouro Nacional, por intermédio da Caixa Econômica Federal, tem plenas condições de avaliar se estão presentes todas as condições para a contratação da operação de crédito, negando-a, caso fique constatada a ausência de capacidade de pagamento.

viii) Está demonstrada a urgência na apreciação do pedido, diante do impedimento de ordem legal da lei eleitoral e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para a celebração deste contrato, o negócio só poderá

ser celebrado até o final deste ano, não havendo tempo, portanto, para que se aguarde o julgamento deste recurso.

Ante o exposto, DEFIRO O PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO, para sustar os efeitos e o cumprimento da decisão agravada até o pronunciamento definitivo da Turma.

Dê-se ciência ao juízo agravado para fiel e imediato cumprimento.

Intime-se a parte agravada para, querendo, oferecer resposta no prazo de 15 (quinze) dias, facultando-se-lhe a juntada da documentação que entender necessária ao julgamento do recurso (art. 1.019, inciso II, do CPC).

Recife, 3 de dezembro de 2019.

Des. Federal **ROGÉRIO FIALHO MOREIRA**  
Relator



Processo: **0802064-24.2019.4.05.8401**

Assinado eletronicamente por:

**ROGÉRIO DE MENESES FIALHO MOREIRA**

Des. Federal

Data e hora da assinatura: 03/12/2019 18:45:11

Identificador: 405000018704189

Para conferência da autenticidade do documento: <https://pje.jfrn.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>



19120318451890000000018760988 16570073163 Pag. 4