



Número: **0844185-66.2018.8.20.5001**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal**

Última distribuição : **31/08/2018**

Valor da causa: **R\$ 162.000.000,00**

Assuntos: **Dano ao Erário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Estadual - 44ª Promotoria Natal (AUTOR)			
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (RÉU)			
BANCO DO BRASIL SA (RÉU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
31764 155	12/09/2018 18:57	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

JUÍZO DE DIREITO DA 5ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE NATAL

Fórum Des. Miguel Seabra Fagundes - Rua Dr. Lauro Pinto, nº 315, 8º andar, bairro Lagoa Nova, Natal/RN, CEP 59064-250, Telefone: (84) 3616-9660, E-mail: nt5vfp@tjrn.jus.br

PROCESSO Nº 0844185-66.2018.8.20.5001 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RÉUS: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE E BANCO DO BRASIL S/A

DECISÃO.

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, pela Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Natal, ajuizou a presente ação civil pública contra o Estado do Rio Grande do Norte e o Banco do Brasil S/A, aduzindo, em síntese, que a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte aprovou e o Governador do Estado sancionou a Lei nº 10.371, de 14/06/2018, publicada no DOE de 15/06/2018, autorizando “o Poder Executivo a ceder, a instituições financeiras públicas, créditos decorrentes de *royalties* e participações especiais, relacionados à exploração de petróleo e gás natural e autoriza a substituição da fonte de recursos para a constituição de garantia de contraprestação do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Rio Grande do Norte (FGPPP/RN) de que trata a Lei Estadual nº 9.466, de 23 de março de 2011”, operação essa válida “até 31 de dezembro de 2019, recebendo em contrapartida os recursos financeiros correspondentes”.

Assevera que sob o pretexto de utilizar recursos destinados a “cobrir déficit financeiro da folha corrente de inativos”, a norma afronta a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, contribuindo assim com a “perpetuação do desequilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social do Estado do Rio Grande do Norte”.

Após expressar seu arrazoado fático e jurídico, o *Parquet* suscita medida liminar de tutela provisória de urgência para que o Poder Executivo Estadual se abstenha de praticar qualquer tipo de ato administrativo previsto na mencionada Lei nº 10.371/2018, o mesmo em relação ao Banco do Brasil, bem como a suspensão de ato porventura já realizado, a ser ratificado no julgamento do mérito, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 3º da norma questionada, conforme se subtrai da petição inicial e dos documentos anexados.

Com o breve relato, decido.

Analisando a solicitação da **tutela provisória de urgência** constante da exordial, pela qual o Ministério Público solicita, sem necessidade de ouvir a parte contrária, que o Estado do Rio Grande do Norte não possa, respaldado na Lei ora impugnada, ceder “créditos decorrentes de royalties e participações especiais, relacionados à exploração de petróleo e gás natural, até 31 de dezembro de 2019, recebendo em contrapartida os recursos financeiros correspondentes”, além de outras providências, por suposta violação a dispositivos da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o arts. 294 e parágrafo único, e 300 do Código de Processo Civil, e o art. 12 da Lei nº 7.347/1985 (que rege a Ação Civil Pública), o pleito poderá ser concedido, com ou sem justificação prévia, “quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

No tocante ao primeiro pressuposto para deferir a tutela preambular (o *fumus boni juris*), na situação em análise verifico desde logo que há visível possibilidade de o requerente obter êxito na pretensão, alicerçado nos fundamentos descritos no petitório inaugural.

Pela leitura da Lei nº 10.371/2018 (Id. 31323005, págs. 11 e 12), observa-se com clarividência que sua finalidade específica é de autorizar que o Poder Executivo do Rio Grande do Norte possa ceder os créditos oriundos de *royalties* e participações especiais, relacionados à exploração de petróleo e gás natural, até 31 de dezembro de 2019, recebendo em contrapartida da instituição financeira pública concedente os respectivos recursos financeiros, que “serão destinados exclusivamente para a capitalização do Fundo de Previdência”, entre outros aspectos.

O Ministério Público assevera que a norma combatida viola de maneira irrefutável a Constituição da República, que no art. 167, inciso X, proíbe expressamente “a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, conduta esta também vedada no art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), igualmente advertindo o fato de o Governador do Estado se encontrar na parte final do último ano do seu mandato eletivo atual, e assim sendo não poder efetuar a antecipação de receitas de royalties e participações especiais referentes ao próximo ano de 2019, por força do art. 38, inciso IV, alínea “b” da LRF, e do art. 5º, inciso VI, alíneas “a” e “b”, da Resolução nº 42/1001 do Senado Federal, combinado com o art. 52, VIII, da Lei Maior, lembrando não se tratar “de antecipação de receitas de royalties destinada a regime de capitalização de Fundos de Previdência”, como previsto no artigo 5º, § 2º, da Resolução nº 43/2001-SF, considerando “que o Estado do Rio Grande do Norte não possui mais o fundo previdenciário sob o regime de capitalização, extinto desde dezembro de 2014, pela Lei Complementar Estadual nº 526/2014”.

Ao expressar os argumentos na inicial, o *Parquet* com segurança e perceptibilidade expõe os fundamentos jurídicos sobre a matéria trazida ao exame, notadamente quanto à infringência ao art. 167, Inciso X, da Constituição Federal, que obsta a “concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, como se

constata no caso em análise, quando, de fato, o Poder Executivo Estadual pretende antecipar o recebimento de créditos (receitas) provenientes “de *royalties* e participações especiais, relacionados à exploração de petróleo e gás natural, até 31/12/2019, e mediante contrato de empréstimo receber de imediato “os recursos financeiros correspondentes”, no elevado valor estimado de R\$ 162.000.000,00 (cento e sessenta e dois milhões de reais), para pagamento de despesas com inativos ainda neste ano de 2018, destinados à capitação do Fundo Previdenciário que não mais existe, pois foi substituído pelo Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte – FUNFIRN, pela Lei Complementar Estadual nº 526, de 18/12/2014.

Com o intuito de reforçar a tese de inconstitucionalidade da norma sob exame, o MPRN reproduziu a decisão proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5683, concedendo a medida cautelar ali postulada, assim ementada:

“Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Processo Legislativo. Atos Interna Corporis. Sentido e alcance das normas constitucionais que limitam operações de crédito (CF Art. 167, III e X).

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário interferir na tramitação de projetos de lei, quando estejam em questão matérias interna corporis, que não envolvam contrariedade às normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo. Precedentes.

2. A vedação do art. 167, III, da Constituição não impede a contratação de operações de crédito para o custeio de despesas correntes. Proíbe-se, somente, a contratação que exceda o montante das despesas de capital. Aliás, a mera autorização legislativa não afronta essa regra constitucional, mas apenas a contratação em si, se não respeitar os limites estabelecidos.

3. A Constituição Federal, em seu art. 167, X, veda a concessão de empréstimos por instituições financeiras estatais para o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista. Impede-se, portanto, a alocação dessas receitas para o custeio de pessoal ativo e inativo. Não há na regra uma vedação absoluta à contratação de empréstimos junto a instituições financeiras estatais.

4. Além disso, a vedação estabelecida no art. 167, X, da Constituição diz respeito apenas a instituições financeiras estatais. A proibição não alcança as contratações realizadas com instituições financeiras privadas.

5. Medida cautelar concedida para o fim tão-somente de afastar do art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.529, de 07.03.2017, do Estado do Rio de Janeiro, interpretação que conduza à conclusão de que a operação de crédito autorizada pela Lei poderá ser realizada junto a instituições financeiras estatais para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, até o julgamento final da presente ação.” (STF – ADI 5683 MC / RJ, Relator Ministro Roberto Barroso, Publicação DJe: 01/09/2017).

Ademais, é importante ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, no exercício de suas atribuições previstas nos arts. 52-55 da Constituição Estadual, especialmente quanto à

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, sempre observando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contidas no art. 37 da Constituição Federal, em sessão plenária de 09/08/2018, no julgamento cautelar do Processo nº 004202 / 2018 – TC, sob a Relatoria do Conselheiro Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior, proferiu a decisão a seguir resumida, no meu entender de forma legítima, acertada e oportuna ao caso concreto que lhe foi apresentado, mediante representação individual de um advogado:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. REPRESENTAÇÃO. PEDIDO CAUTELAR. LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 10.371/2018 QUE AUTORIZA O ESTADO DO RN A CEDER CRÉDITO DECORRENTE DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS, ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2019. MATÉRIA DISCIPLINADA PELA RESOLUÇÃO Nº 043/2001 DO SENADO FEDERAL, A QUAL VEDA A CESSÃO DE CRÉDITOS RELATIVA A PERÍODO POSTERIOR AO MANDATO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, SALVO SE PARA FINS DE CAPITALIZAÇÃO DE FUNDO DE PREVIDÊNCIA OU AMORTIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS COM A UNIÃO. AUSÊNCIA DE FUNDO PREVIDENCIÁRIO DE CAPITALIZAÇÃO NO ESTADO DO RN, O QUE AFASTA A APLICAÇÃO DA ALUDIDA EXCEÇÃO. PRESENÇA DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA. ACOLHIMENTO DO PEDIDO CAUTELAR” (Doc. Id. 31323030, págs. 60 e 61).

No Acórdão, o Colegiado do TCE/RN concluiu: “a) Determinando ao Chefe do Poder Executivo Estadual, o senhor Robinson Mesquita de Faria, que SE ABSTENHA, IMEDIATAMENTE, de realizar qualquer ato administrativo destinado à contratação de operação de crédito que dê em garantia créditos decorrentes do direito do Estado do Rio Grande do Norte de participação governamental obrigatória, na modalidade de royalties, ou que importe em antecipação dos créditos decorrentes deste direito; ou, caso já tenha realizado qualquer ato administrativo com tal finalidade, que seja determinada a SUSPENSÃO DOS SEUS EFEITOS, até a apreciação do mérito da matéria, sob pena da aplicação de multa pessoal e diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao gestor responsável, nos termos dos artigos 120 e 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 e 345 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (Resolução nº 009/2012 - TCE/RN); b) Que o gestor responsável, senhor Robinson Mesquita de Faria, comprove nos autos o cumprimento da medida cautelar ora requerida, sob pena de adoção das providências contidas no § 1º do artigo 302 do RITCE”.

É do conhecimento público e notório que desde o início do ano de 2016 o Governo do Estado vem retardando o pagamento da folha remuneratória dos seus servidores ativos, inativos e pensionistas, inclusive com ajuizamentos de ações individuais e coletivas objetivando a solução do impasse, não obstante o art. 28, § 5º da Constituição Estadual estabelecer que: “Os vencimentos dos servidores públicos estaduais e municipais, da administração direta, indireta, autárquica, fundacional, de empresa pública e de sociedade de economia mista, são pagos até o último dia de cada mês, corrigindo-se monetariamente os seus valores, se o pagamento se der além desse prazo.”

Sobre esse assunto, falando da situação análoga ocorrida no Estado, no final do ano passado o ilustre Professor, Procurador da República aposentado e Advogado Rogério Tadeu Romano, na data de 24/12/2017 escreveu artigo no *site jus.com.br* com o seguinte texto:

“O Estado membro da União pode tomar empréstimo para pagar seus funcionários, mas não pode fazer isso com verbas de bancos públicos, conforme determinado pelo inciso X do artigo 167 da Carta Magna.

A matéria é regida à luz da Emenda 19, de 4 de junho de 1998, da Constituição Federal, alertando-se que originariamente ali não era tratada.

Na redação do artigo 167 da Constituição, o constituinte demarcou vedações de caráter obrigatório, independentemente de qualquer regulamentação legal para elas.

Assim é vedada a transferência voluntária de recursos a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O pagamento de **despesa** de pessoal com recursos de empréstimo contratado com instituição financeira estatal viola o artigo 167, X, da Constituição, o que, por si só, autoriza um juízo de significativa relevância dos fundamentos para o deferimento da medida cautelar. Lembre-se que tal procedimento ainda encontra obstáculo na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que veda a realização de operações de crédito entre instituições financeiras estatais e outro ente da Federação para financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes.

O Estado pode tomar empréstimo para pagar seus funcionários, mas não pode fazer isso com verbas de bancos públicos, conforme determinado pelo inciso X do artigo 167 da Carta Magna.

Transferência voluntária é a entrega de recurso para outro ente da federação, como um estado ou município, em cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de obrigação constitucional ou legal.

Este inciso está relacionado com a responsabilidade na gestão fiscal. O gasto com pessoal é expressivo na máquina administrativa de cada ente, que deve gerir seus recursos de forma a suportar seus gastos correntes.

Ao impedir a realização de algumas transferências e concessões, o inciso busca limitar os agentes da fase da execução orçamentária.

Dito isso, cabe lembrar da situação de calamidade financeira em que se encontra o Estado do Rio Grande do Norte.

O Ministério Público de Contas da União recomendou que o Governo Federal não envie o dinheiro que o governador Robinson Faria pediu para pagar os salários dos servidores. Os atrasos são o motivo dos protestos realizados desde o início da semana por policiais do RN, que não têm ido às ruas.

Agiu certo o Parquet ao assim se pronunciar, na defesa da Constituição.

Tem-se daquela manifestação:

"Noutro giro, é importante consignar que não se trata de transferência que possa ser tida como de caráter obrigatório, pois se assim fosse não caberia a imposição de diversos requisitos por parte do ente concedente (a União, via de regra), sob pena de configurar a subordinação, o que afrontaria o pacto federativo, pautado na autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios nos termos do art. 18 da Constituição."

O procurador do Ministério Público de Contas junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, recomendou ao governo federal que este não realizasse a transferência de R\$ 600 milhões para o governo do Rio Grande do Norte, sob o risco de incorrer em crime de responsabilidade. Esse dinheiro estava programado para pagar os salários dos servidores, além do décimo terceiro.

Observou também que, se realizada, tal medida configuraria precedente jurídico para que os demais Estados e mais de 5,5 mil Municípios reivindicassem o mesmo tratamento no campo político e/ou jurídico, medida com elevado potencial de risco moral para a condução da política fiscal.

A recomendação do MPCTCU é que as transferências voluntárias sejam suspensas imediatamente, com exceção as destinadas para as áreas de educação, saúde e assistência social.

Uma crítica constante à Lei de Responsabilidade Fiscal diz respeito à imposição de limites para os gastos com pessoal. A definição desses limites busca simplesmente permitir que o administrador público cumpra o papel que a sociedade lhe atribuiu: proporcionar bem-estar à população, a partir dos recursos que lhe são entregues na forma de impostos.

Sendo assim a limitação dos gastos com pessoal em percentual da RCL deve-se, antes de mais nada, à necessidade de manter o setor público com os recursos necessários à sua manutenção e ao atendimento das demandas sociais.

Observe-se que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal impõe restrições a questão da transferência voluntária como enfocada.

Transferência voluntária é o repasse de recursos entre níveis de governos, sem que, para tanto, haja imposição legal ou constitucional. Nada a ver, portanto, com os repasses de ICMS, FPM, IPVA, SUS, os quais, na verdade, derivam de obrigação constitucional e legal de um ente para com outro.

Acontece transferência voluntária quando o Governo Federal envia dinheiro para certo município construir uma escola ou quando o Governo do Estado ajuda a promover evento cultural numa determinada cidade.

No intento de conter a despesa e, por isso, o déficit, a Lei de Responsabilidade Fiscal expressa condições para a realização de transferências voluntárias:

Os recursos não poderão ser usados para pagar pessoal (art. 167, X, CF).

A matéria, em síntese, recebeu do ministro Luís Roberto Barroso, na ADI 5683, reflexão, quando sustentou que o Estado membro não pode contrair dívida de ente público para pagar servidores e aposentados – algo proibido pelo artigo 167, X, da Constituição.”

Ao patrocinar esta causa, o MPRN defendeu com ênfase a impossibilidade da aplicação da Lei ordinária estadual questionada, que conflita com outra norma hierarquicamente superior, a Lei Complementar federal nº 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que proíbe expressamente no art. 38, inciso IV, letra “b”, a operação de crédito com cessão antecipada das receitas decorrentes dos *royalties* sobre a exploração de petróleo e gás natural, extensível até 31 de dezembro de 2019, no valor considerável de R\$ 162.000.000,00 (cento e sessenta e dois milhões de reais), porque o atual Chefe do Poder Executivo do Estado está prestes a concluir o seu atual mandato eletivo, no próximo dia 31 de dezembro de 2018, inclusive se encontrando participando ativamente do processo eleitoral, buscando a reeleição para o cargo de Governador, e também por isso o *Parquet*, objetivando evitar a concretização da operação financeira referenciada, o que pode acontecer a qualquer momento, solicita tutela imediata, fato esse que contribui sobremaneira para configuração do requisito do *periculum in mora*, indiscutivelmente presente nesta fase procedimental.

CONCLUSÃO.

Ante o exposto, com base no art. 167, X, da Constituição Federal, nos arts. 35 e 38, IV, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), nos arts. 139, IV, 300, *caput* e 497, do Código de Processo Civil e no art. 12 da Lei nº 7.347/1985, pelos motivos expendidos, **defiro a medida liminar da tutela cautelar de urgência** formulada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Pública da Comarca de Natal, para, em consequência, **determinar**, provisoriamente, até nova decisão judicial em contrário ou o julgamento do mérito desta ação, que:

a) o ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE fique impedido de praticar qualquer tipo de ato que importe cessão, a instituições financeiras públicas, créditos decorrentes de *royalties* e participações especiais, relacionados à exploração de petróleo e gás natural até 31 de dezembro de 2019, recebendo em contrapartida os recursos financeiros correspondentes, não realizando a contratação de operação de crédito que dê em garantia créditos decorrentes do direito do Estado do Rio Grande do Norte de participação governamental obrigatória, nas modalidades de *royalties*, ou que importe em antecipação dos créditos decorrentes deste direito, a que alude a Lei Estadual nº 10.371/2018;

b) o BANCO DO BRASIL S/A se abstenha de realizar a operação de crédito explicitada na presente ação civil pública, reportada da citada Lei nº 10.371/2018;

c) na hipótese de já haver sido realizado algum ato concernente ao negócio jurídico oriundo da Lei ora questionada, ficam os seus efeitos igualmente suspensos, sem eficácia prática, até novo provimento judicial.

CITAR o Estado do Rio Grande do Norte, por sua Procuradoria Geral, e o Banco do Brasil, pelo representante legal, para que possam responder a ação no prazo de 30 (trinta) dias, assim como para que cumpram imediatamente o inteiro teor desta decisão, informando ao Juízo em 05 (cinco) dias, a fim de constar dos autos.

Publicar. Cumprir.

Natal/RN, 12 de setembro de 2018.

Luiz Alberto Dantas Filho

Juiz de Direito

Assinatura Digital - Lei nº 11.419/2006