



Número: **0806671-16.2024.8.10.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **Segunda Câmara de Direito Público**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Cleones Carvalho Cunha (CDPU)**

Última distribuição : **26/03/2024**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **0800141-84.2024.8.10.0100**

Assuntos: **Cooperativas de Crédito**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	
Procurador/Terceiro vinculado	MUNICÍPIO DE MIRINZAL-MA (AGRAVANTE)
MUNICÍPIO DE MIRINZAL-MA (AGRAVANTE)	DAVY JONATAS FERREIRA DIAS (ADVOGADO)
PROCURADORIA-PROCURADORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO/PROCURADOR/DEFENSOR (AGRAVADO)	PROCURADORIA-PROCURADORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO/PROCURADOR/DEFENSOR (AGRAVADO)
	JUÍZO DE DIREITO DA COMARCA DE MIRINZAL (AGRAVADO)
JUÍZO DE DIREITO DA COMARCA DE MIRINZAL (AGRAVADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
34827583	11/04/2024 18:38	Decisão	Decisão

Agravante: Município de Mirinzal
Advogado: Dr. Davy Jonatas Ferreira Dias - OAB MA 21132
Agravado: Ministério Público Estadual da Comarca de Mirinzal
Promotor: Dr. Frederico Bianchini Joviano dos Santos
Relator: Des. Cleones Seabra Carvalho Cunha

Vistos, etc.

Município de Mirinzal interpôs o presente agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, visando a modificar decisão exarada pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Mirinzal (nos autos ação civil pública c/c obrigação de fazer c/c pedido liminar nº 0800141-84.2024.8.10.0100, movida pelo **Ministério Público Estadual** ora agravado) que concedeu a tutela de urgência requerida para determinar que o ente público municipal se abstenha de realizar qualquer contratação de empréstimo, estimado no valor de R\$ 10 milhões de reais, sem a prévia elaboração e apresentação de relatório detalhado de impacto financeiro que demonstre a saúde financeira do ente público, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), limitada a 30.000,00 (trinta mil reais) em caso de descumprimento. Ainda, determinou a inversão do ônus da prova para que o Município comprove: a) a data correta do protocolo do Projeto de Lei nº. 23/2023, como forma de averiguar se, de fato, houve tempo hábil suficiente para sua análise pela Câmara Legislativa; b) se o Projeto de Lei nº. 23/2023 foi de fato sancionado e, em caso positivo, que encaminhe a comprovação da publicação; c) a juntada de cópia dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Três Quadrimestres de 2023; d) a juntada do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos seis bimestres do município exercício de 2022 e 2023; e) a justificativa e demais documentos que deram ensejo ao Projeto de Lei nº. 23/2023; f) e informação sobre a atual dívida previdenciária do município.

Aduz o agravante, em suma, que a decisão recorrida não merece prosperar por ser clara a intromissão no mérito de ato/fato administrativo, além de esgotar o objeto da ação (contrariando a Lei nº 8.437/1992) e retirar do Chefe do Executivo a prerrogativa constitucional de peticionar ao órgão legalmente responsável pela análise do Pedido de Verificação de Limites – PVL, de competência exclusiva do Ministério de Fazenda, através da Secretaria do Tesouro Nacional. Ainda afirma que a decisão não faz referência à legislação que trata das operações de crédito de entes subnacionais.

Rebate também a inversão do ônus da prova determinada pelo juízo de primeiro grau, referente à comprovação da data de protocolo do Projeto de Lei nº. 23/2023, envio de Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, dívida



previdenciária entre outras informações, pois defende não se poder destituir os atos e fatos administrativos de sua presunção de legalidade.

Ao fim, afirmando a ausência de interesse de agir do agravado, por competir exclusivamente à Secretaria do Tesouro Nacional a análise do Pedido de Verificação de Limites – PVL; a inadequação da via eleita pelo manejo de ação civil pública como sucedâneo de ADI, para fins de afastar a presunção de constitucionalidade formal da Lei Municipal nº 252/2023 e a intromissão no mérito de atos e fatos administrativos de competência privativa do Chefe do Executivo, requer a concessão de efeito suspensivo ao recurso. No mérito, pugna pelo seu provimento para reformar a decisão recorrida, nos termos da fundamentação supra.

Em despacho, id. 34468253, reservei-me o direito de apreciar o pleito suspensivo somente após as informações da parte agravada.

Após, no id. 34519069, a parte agravante apresentou pedido de reconsideração para que esse relator aprecie desde logo, o efeito suspensivo pleiteado.

Os autos vieram-me conclusos.

É o relatório. Decido.

Pois bem. Ao compulsar melhor os autos e face aos argumentos expendidos pelo ente municipal agravante, atendendo ao pedido de reconsideração, passo a análise da medida de urgência requerida.

Primeiro é necessário destacar a legitimidade do Ministério Público nas demandas dessa natureza, uma vez que tem o dever de zelar pela correta gestão pública, coibindo e prevenindo práticas que acarretem desvios, desperdícios e perdas do dinheiro público, visando a garantir que os recursos sejam aplicados inteiramente em favor da sociedade e no atendimento de seus direitos.

Da mesma forma, a interferência do Poder Judiciário em questões relacionadas à gestão pública também é possível quando demonstrados o risco ou efetiva lesão ao interesse e patrimônio públicos ou a direitos individuais e sociais, em especial àqueles garantidos pela Constituição Federal.



Portanto não há que se falar em ausência de interesse de agir do Órgão Ministerial, o qual se encontra em pleno exercício de suas funções em defesa do patrimônio público do Município de Mirinzal.

Ultrapassada essa questão, no relativo ao mérito, o caso em exame trata da pretensão do Município de Mirinzal em obter operação de crédito perante a Caixa Econômica Federal, com amparo na Lei Municipal n.º 252, de 20 de junho de 2023, que autorizou o ente em questão à contratação “até o valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), no âmbito do Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento – FINISA”.

Ocorre que, em razão das irregularidades apontadas pelo Ministério Público na exordial da ação civil pública originária, relativas, precipuamente, à suposta ofensa ao devido processo legislativo (v.g. dúvida acerca da data do protocolo do Projeto de Lei nº 23/2023; suposto descumprimento dos prazos de tramitação interna, bem como ausência de fundamentação nos pareceres das comissões internas da Casa Legislativa) estaria em questionamento a própria constitucionalidade da Lei Municipal nº 252/2023.

No entanto, quanto a esse aspecto, em exame prefacial, ainda que, *a priori*, pareça desmedida a inversão do ônus probatório na parte em que determina a apresentação da data correta do protocolo do referido projeto de lei e a comprovação da respectiva sanção, não remanesce, em princípio, o interesse recursal do ente municipal agravante, por constarem nos autos tais provas, conforme se deflui dos documentos de id. 34401389 (envio do projeto de lei com protocolo de recebimento datado em 13/06/2023) e id. 34401127 (cópia da publicação da Lei Municipal n.º 252, de 20 de junho de 2023), bastando que a elas faça referência quando da juntada das documentações requeridas.

Por outro lado, é sabido que no pleito inicial da ação de origem também foi requerida a proibição da contratação de empréstimo sem a demonstração documental do impacto financeiro sobre o erário municipal. E, *prima facie*, diante da ausência desse documento, mesmo após ter o ente municipal agravante se comprometido, em audiência de conciliação, a proceder à sua juntada, acertada, por prudente, a meu ver, a decisão, nesse particular, que lhe determinou a abstenção “de realizar qualquer contratação de empréstimo sem a prévia elaboração e apresentação de relatório detalhado de impacto financeiro que demonstre a saúde financeira do ente público.”

Observa-se que apesar de a magistrada determinar a inversão do ônus da prova pertinente à apresentação de vários documentos, dentre eles dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Três Quadrimestres de 2023 e a juntada do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos seis bimestres do município exercício de 2022/2023, preventivamente, apenas vinculou a autorização da operação de crédito pretendida à apresentação de apenas um relatório prévio, qual seja, o de impacto financeiro sobre o erário municipal, baseada na possível iminência de contratações de empréstimos pelo Município de Mirinzal sem a devida transparência e análise de impacto financeiro. Veja-se que não há negativa absoluta da autorização do mútuo,



mas tão somente uma condicionante eivada de prudência e acerto, baseando-se no pedido de apresentação de um relatório que, no mínimo, o município já deveria estar de posse, inclusive por ser um dos documentos essenciais para aprovação do crédito junto à instituição financeira.

Em contrapartida, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao tratar da questão, estabelece que:

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;



II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; (...)

Apesar de ciente de tal prerrogativa do Ministério da Fazenda, vejo que não é capaz de afastar a intervenção do Ministério Público e do Poder Judiciário principalmente quando são provocados para se fazer cumprir o dispositivo da própria Lei supracitada, *verbis*:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:



I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Ora, não se está usurpando a competência da instituição financeira e do Ministério da Fazenda na análise dos documentos necessários à aprovação da operação de crédito, mas sim, fazendo-se exigir o mínimo de segurança necessária a evitar iminente lesão aos cofres públicos municipais, que, a depender, pode afetar a capacidade do ente municipal agravante em honrar suas obrigações presentes e futuras, bem como comprometer a efetivação de políticas públicas prioritárias, pois não há qualquer levantamento do impacto financeiro que contenha, ao menos, o demonstrativo da dívida consolidada do Município de Mirinzal.

Nesse sentido, cito julgados de outras Cortes do País, quando se fez necessária a intervenção do Poder Judiciário para tal desiderato, *verbis*:



AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. CONCESSÃO DE LIMINAR PARA IMPEDIR A CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMO DE VULTOSA QUANTIA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAPEBUS, NO ÚLTIMO ANO DE SEU MANDATO. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. IMINÊNCIA DA FORMALIZAÇÃO DO NEGÓCIO. RISCO DE DANO AO ERÁRIO MUNICIPAL. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. Recurso interposto contra decisão, que em mandado de segurança preventivo deferiu a liminar pleiteada, para vedar a contratação de empréstimo, pelo Prefeito ora agravante, autorizado pela Lei Municipal nº 652, de 25 de maio de 2016. Rejeição da preliminar de inadequação da via eleita. Impetrantes, que pretendem evitar o iminente risco de dano ao erário municipal, e por consequência, preservar o patrimônio público. Ausência de pedido de declaração de inconstitucionalidade da referida Lei. Distinção entre mandado de segurança preventivo e mandado de segurança contra lei em tese, este último não caracterizado na espécie. Aplicação do entendimento doutrinário segundo o qual não é necessário estar consumada a situação de fato sobre a qual incide a lei, para a impetração preventiva. **Basta haver-se iniciado a sua efetiva formação ou concretizados os fatos dos quais logicamente decorre o fato gerador do direito cuja lesão é temida. Autorizações concedidas pela Lei nº 652/2016, que têm efeito concreto, ao viabilizar a operação de crédito pretendida pelo Poder Executivo, bem assim ao determinar providências a serem tomadas pela instituição financeira, para o fim de garantir o pagamento da dívida, além de prever delimitações outras inerentes ao negócio. Conjunto probatório, que demonstra, ainda em sede de cognição sumária, o potencial lesivo da contratação,** a legitimar a impetração do mandamus preventivo. Na qualidade de chefe do Poder Executivo do Município de Carapebus, e no último ano de seu mandato, o agravante enviou, ao Poder Legislativo local, projeto de lei com a finalidade de obter empréstimo de até R\$ 25.324.152,20 (vinte e cinco milhões, trezentos e vinte e quatro mil, cento e cinquenta e dois reais e vinte centavos), junto ao Banco do Brasil S/A, mútuo este a ser garantido pelas futuras receitas oriundas dos royalties do petróleo, até o limite de 10% destes recursos. Projeto encaminhado ao Poder Legislativo, em caráter de urgência, o que evidencia a iminência da contratação tão logo editada a norma autorizativa, a Lei nº 652, de 2016. Existência de fortes indícios de violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim da Lei nº 8.666/1993 e da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal. A contratação do empréstimo acarretaria o comprometimento de créditos futuros, e incertos, ante a redução da receita de royalties do petróleo, e a não apresentação de estudos contábeis eventualmente realizados sobre a capacidade financeira do Município. Acorde ao art. 42, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Esta regra também está prevista no art. 15, da Resolução nº 43/2000, do Senado Federal. Lei Complementar nº 101, de 2000, que em seu art. 38, inciso IV, alínea b, veda, textualmente, a cessão de crédito por antecipação de receita, no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal. O art. 21, da Resolução nº 43/2000, do Senado Federal, prevê a necessidade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharem ao Ministério da Fazenda os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito, de que trata a referida Resolução, pedidos estes que devem ser instruídos com uma série de documentos e estudos contábeis, que embasem a contratação do empréstimo. Agravante, que não logrou demonstrar o cumprimento de tais exigências. Justificativa encaminhada à Câmara Municipal, que se funda na crise econômica e indica que o crédito seria uma forma de recomposição das perdas orçamentárias, em estrita e absoluta proteção dos interesses da população. Generalidade. Ausência de dados concretos a justificar a contratação, bem assim de especificação da destinação dos recursos financeiros. Inexistência de prova da realização do indispensável processo licitatório, tampouco de que o caso em tela enquadrar-se-ia em uma das previsões legais de dispensa de licitação, a que se refere a Lei nº 8.666, de 1993. Periculum in



mora inverso configurado na espécie, em razão do ônus a ser suportado pela gestão posterior, bem assim do risco de dano grave e de difícil reparação ao patrimônio público municipal. Manutenção da decisão agravada. (TJ-RJ - AI: 00326487220168190000 RIO DE JANEIRO CARAPEBUS/QUISSAMA VARA UNICA, Relator: DENISE LEVY TREDLER, Data de Julgamento: 09/02/2017, VIGÉSIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 14/02/2017)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. DEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA PARA VEDAR A CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMO DE VULTOSA QUANTIA AUTORIZADO POR LEI DO MUNICÍPIO DE ARRAIAL DO CABO. IMINÊNCIA DA FORMALIZAÇÃO DO NEGÓCIO. RISCO DE DANO AO ERÁRIO MUNICIPAL. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. Recurso interposto pelo Município de Arraial do Cabo contra decisão, que em ação popular deferiu a tutela provisória de urgência pleiteada, para o fim de para o fim de vedar a contratação de empréstimo autorizado pela Lei municipal nº 1.986, de 30/05/2016, resultante da aprovação do Projeto de Lei nº 023/16. A tutela provisória de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, consoante dispõe o art. 300, do vigente Código de Processo Civil, Prefeito de Arraial do Cabo, que no período final de seu mandato, enviou ao Poder Legislativo local o Projeto de Lei nº 023/16, que resultou na Lei nº 1.986, de 2016, com a finalidade de obter junto ao Banco do Brasil S/A, crédito de R\$ 19.000.000,00 (dezenove milhões de reais). Existência de indícios de violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como à Lei nº 8.666/93. **Ao contrair o empréstimo se compromete créditos futuros, e incertos, ante a redução da receita de royalties do petróleo e da inexistência de estudos contábeis realizados acerca da capacidade financeira do Município.** Acorde ao art. 42, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), "é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito". Regra que se encontra igualmente prevista no art. 15, da Resolução nº 43/2000, do Senado Federal, segundo o qual é vedada a contratação de operação de crédito nos 2 (dois) quadrimestres anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. Lei Complementar nº 101, de 2000, que em seu art. 38, inciso IV, alínea b, veda, textualmente, a cessão de crédito por antecipação de receita, no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal. O art. 21, da Resolução nº 43/2000, do Senado Federal, que prevê a necessidade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharem ao Ministério da Fazenda os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que trata a referida Resolução, pedidos estes que devem ser instruídos



com uma série de documentos e estudos contábeis, que embasem a contratação do empréstimo. Município agravante, que não logrou demonstrar o cumprimento de tais exigências, sendo certo, ainda, que o presente recurso foi instruído sem a cópia do documento emitido pela ANP, mencionado nas razões recursais. Inexistência de prova de que foi realizado o indispensável processo licitatório, tampouco de que o caso em tela enquadrar-se-ia em uma das hipóteses de dispensa de licitação previstas na Lei nº 8.666, de 1993. Precedentes deste TJRJ. Manutenção da decisão agravada. Desprovimento do recurso. (TJ-RJ - AI: 00289782620168190000 RIO DE JANEIRO ARRAIAL DO CABO VARA UNICA, Relator: DENISE LEVY TREDLER, Data de Julgamento: 09/02/2017, VIGÉSIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 14/02/2017).

Ratifico que a decisão exigiu tão somente a apresentação de relatório de impacto financeiro, diante da iminente contratação de vultoso empréstimo no valor de 10 milhões de reais, que provavelmente transformar-se-á em um montante maior, quando incluídos os juros,

É difícil entender que, se contados da data da publicação da lei municipal de autorização da operação de crédito (20/06/2023) até a data da prolação da decisão, ora agravada, em 25/03/2024, que só então sustou a contratação pretendida, ou seja, nesse interstício de nove meses, o Município ainda não providenciou documentos e/ou estudos contábeis que embasem a contratação do empréstimo, inclusive com o intuito de apresentar junto à Caixa Econômica Federal, tornando-se até contraditório o pleito de urgência pleiteado.

Ante o exposto, **indefiro** o efeito suspensivo mantendo inalterada a ordem que condicionou a necessidade de apresentação *do relatório detalhado de impacto financeiro que demonstre a saúde financeira do ente público, para fins de dar seguimento à autorização da operação de crédito pretendida, nessa fase de cognição sumária.* Portanto:

1 – oficie-se ao Juízo da Vara Única da Comarca de Mirinzal, dando-lhe ciência desta decisão, cuja cópia servirá de ofício;



2 – intime-se o agravante, na forma da lei, do teor desta decisão;

3 – intime-se o agravado, na forma da lei, para, no prazo legal, responder, se quiser, aos termos do presente agravo, facultando-lhe a juntada dos documentos que entenderem cabíveis.

Após essas providências ou transcorridos os prazos respectivos, encaminhem-se os autos à Douta Procuradoria Geral de Justiça.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

São Luís, 10 de abril de 2024.

Desembargador CLEONES SEABRA CARVALHO CUNHA

RELATOR

