



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

VARA ESPECIALIZADA EM AÇÕES COLETIVAS DA COMARCA DE CUIABÁ-MT

---

PROCESSO: 1032837-48.2024.8.11.0041

*Vistos,*

Trata-se de *Ação Popular com pedido de tutela de urgência* ajuizada por **Cristiano Nogueira Peres Preza** em face da **Prefeitura Municipal de Cuiabá**, representada pelo Prefeito Emanuel Pinheiro, **Câmara Municipal de Cuiabá**, representada pelo presidente da mesa diretora, Francisco Carlos Amorim Silveira e **Banco do Brasil S.A**, com o objetivo de anular a operação de crédito autorizada pela Lei Complementar Municipal nº 546/2024, bem como a própria lei, por ser considerada lesiva ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

Alega a parte autora que, em 19 de julho de 2024, a Câmara Municipal de Cuiabá aprovou a Lei Complementar Municipal nº 546/2024, que autorizou o poder executivo municipal a contratar uma operação de crédito com o Banco do Brasil S.A., até o limite de R\$ 139.000.000,00, para financiar o término de obras públicas iniciadas na gestão do prefeito Emanuel Pinheiro. A referida operação de crédito seria destinada a obras de infraestrutura viária, mobilidade urbana, reforma do Mercado do Porto e instalação de uma Usina Fotovoltaica.

Diz que *"a eventual contratação desta operação de crédito ocorre em momento nada oportuno, afinal, a gestão do prefeito Emanuel Pinheiro está próxima do fim e, além disso, o município de Cuiabá já possui uma dívida consideravelmente alta"*.

Menciona que "*órgãos públicos de controle externo, como o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), não aprovaram as contas do atual gestor municipal nos exercícios de 2022, 2023 e, provavelmente, não aprovarão o exercício de 2024*".

Relata que, foi necessário que o Poder Judiciário intervisse na saúde pública do município devido ao colapso do sistema de saúde ocasionado por um acúmulo considerável de dívidas e indícios de corrupção.

Para reforçar sua alegação, argumenta que a contratação de operações de crédito com instituições financeiras pode ser considerada ato lesivo ao erário, nos termos do art. 4º, II, da Lei nº 4.717/1965, especialmente quando realizada com desobediência a normas legais, regulamentares ou regimentais.

Assevera que a rápida tramitação da Lei Complementar e a autorização sem análise criteriosa "*coloca dívidas sobre os demais critérios legais para a autorização desta operação*".

Sustenta ainda que o município de Cuiabá já está em situação financeira crítica, com uma dívida pública que se aproxima de R\$ 1.254.000.000,00, o que inviabiliza novas operações de crédito sem agravar ainda mais o endividamento municipal.

Por essas razões, requer que seja concedida medida liminar para impedir, sustar, cancelar ou tornar inválida a operação de crédito contratada pela Lei Complementar Municipal nº 546/2024, bem como a anulação da Lei Complementar Municipal nº 546/2024.

Além disso, postulou a "*condenação dos Requeridos a reparar o dano causado ao erário pela contratação da operação de crédito, devolvendo o crédito ao Banco do Brasil e, se houver prejuízo, o montante apurado aos cofres públicos*".

Foi determinada a notificação do ente público para manifestar no prazo de 72 (setenta e duas) horas, assim como a intimação do Ministério Público para manifestar de maneira consecutiva (Id. 164366761).

O Município de Cuiabá apresentou manifestação sustentando a inépcia da inicial quanto à alegação de desvio de finalidade na contratação do empréstimo. Alegou ainda que as afirmações do autor são genéricas e carecem de fundamentação jurídica adequada para caracterizar qualquer ilegalidade na operação de crédito.

Ademais, postulou o indeferimento do pedido liminar (Id. 165242261).

O Ministério Público, na condição de fiscal da ordem jurídica, manifestou-se pelo indeferimento do pleito liminar, assentando que *“tendo em vista que o ato atacado é precedido de lei autorizadora e que, no pedido final o autor pugnou pela declaração de nulidade da lei em concreto, objeto não alcançado pela ação popular, o Parquet observa com cautela as pretensões iniciais, deixando, para momento oportuno, maiores considerações sobre os pressupostos da ação, caso não o faça este r. juízo”* (Id. 166779934).

O *decisum* de Id. 166986104 determinou que a parte autora emendasse a petição inicial, uma vez que a petição inicial *“i) deixou de apontar o ato administrativo ilegal que visa desconstituir; ii) deixou de apontar os fundamentos jurídicos (norma e dispositivos legais) que ensejariam a nulidade da operação de crédito; iii) deixou de fundamentar acerca do pedido de declaração de nulidade da lei; iv) deixou de formular pedido desconstitutivo-condenatório, e iv) deixou de esclarecer as condutas lesivas praticadas pela Câmara Municipal e pelo Banco do Brasil, entendendo imprescindível a sua emenda, sob pena de extinção”*.

O autor popular apresentou emenda no Id. 171138385.

Em síntese, eis o relatório.

## **DECIDO.**

### **1. Adequação da Via Eleita:**

Como é sabido, a Ação Popular é o meio constitucional de que dispõe o cidadão, que esteja no gozo de seus direitos políticos, para anular ato lesivo ao patrimônio público, ou de entidade de que o Poder Público faça parte, ou à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, conforme preceitua o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

Ressalta-se que são pressupostos essenciais da ação popular a ilegalidade do ato e a lesão do patrimônio público, cabendo ao autor demonstrar a efetiva ocorrência de ambos.

Segundo o disposto no art. 2º da Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65), são nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no seu art. 1º nos casos de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos, desvio de finalidade.

Ademais, também é considerada nula, a operação bancária ou de crédito real quando for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas, nos termos do art. 4º, inciso II, “a”, da aludida norma.

No caso dos autos, tenho que o objeto da presente demanda não é a análise de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 546 de 19 de julho de 2024, uma vez que a via adequada, para tal intento, é a ação direta de inconstitucionalidade, com a observância da legitimidade ativa e da competência corretas, consoante previsto nos arts. 96, inciso I, alínea “d”, 124 e 125 da Constituição Estadual c/c art. 102, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal.

Por oportuno, anoto que, este Juízo não desconhece que é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, em controle difuso, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa.

Ocorre, *in casu*, a inicial apesar de falar do ato normativo editado, não postulou no pedido meritório a declaração de nulidade da lei por meio do controle difuso, pleiteou, apenas, o ressarcimento do dano.

Destarte, o que sustenta a parte autora dessa popular é que a referida lei autorizou o poder executivo municipal a contratar operação de crédito com o Banco do Brasil S.A, até o limite de R\$ 139.000.000,00 (cento e trinta e nove milhões de reais), com o escopo de financiar o término de obras públicas que haviam sido iniciadas na gestão do prefeito Emanuel Pinheiro.

Acrescenta que, não obstante a lei autorizativa, o Município não atenderia às condições legais para firmar o contrato de operação de crédito com a instituição financeira, razão pela qual busca impedir, sustar, cancelar ou tornar inválida a operação de crédito autorizada pela Lei Complementar Municipal nº 546/2024.

Assim, considerando que a presente ação não visa a declaração de nulidade da norma editada, mas, sim, impedir a produção de seus efeitos até que seja comprovado o enquadramento do Município na legislação federal pertinente à contratação do financiamento, não há que se falar em inadequação da via eleita.

Ademais disso, não há falar-se em inadequação da via eleita por ausência de comprovação de ato lesivo ao patrimônio público, uma vez que o STF, em sede de repercussão geral, no julgamento do ARE 824781 (Tema 836), firmou a tese de que *“Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe”*.

Dessa forma, tendo sido apontado o ato ilegal supostamente lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa, objetos tutelados pela lei de ação popular, não há falar-se em extinção da ação, seja pela inadequação da via, seja por ausência de pressupostos legais.

## **2. Tutela de urgência:**

### **2.1) Vedação do Art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/1992:**

*Ab initio*, **RECEBO a emenda a inicial.**

#### **Passo a análise do pedido de tutela de urgência.**

Por força do disposto na Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências, *“não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação”* (art. 1º, § 3º).

Da mesma forma, não é cabível a concessão de tutela de urgência que *“tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza”*, nos termos do disposto na Lei nº 12.016/09 (art. 7º, § 2º).

Aliás, o atual Código de Processo Civil consagrou expressamente tais vedações, ao dispor no seu art. 1.059 que: *à “tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública, aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009”*.

Ocorre que tais vedações não devem ser interpretadas de forma absoluta, sob pena de risco de dano e ofensa à norma estabelecida no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

No que tange à alegação de impossibilidade de concessão de liminar que esgote o objeto da ação, a doutrina e jurisprudência têm relativizado o preceito normativo (art. 1º, § 3º, da Lei n. 8.437/92), entendendo que a proibição abrange somente medidas com efeitos irreversíveis.

Destarte, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça possui orientação consolidada de que a referida norma diz respeito “às liminares satisfativas irreversíveis, ou seja, àquelas cuja execução produz resultado prático que inviabiliza o retorno ao status quo ante, em caso de sua revogação” (REsp 664.224/RJ, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 1º/3/2007, p. 230).

Entretanto, esse não é o caso dos autos.

Isso porque a tutela de urgência aqui pleiteada é para suspender a operação de crédito autorizada pela Lei Complementar Municipal nº 546/2024, sendo que, acaso concedida, poderia, a qualquer momento, ser revertida, com a sua revogação e conseqüente retorno da contratação eventualmente suspensa.

A rigor, a tutela ora pretendida sequer esgota o objeto da ação, já que, evidentemente, há pedido de condenação a ressarcimento pelo dano alegado na inicial.

Ademais, a vedação ao deferimento de antecipação dos efeitos da tutela que esgote o objeto do processo, no todo ou em parte, não se aplica aos casos em que a postergação da prestação jurisdicional possa frustrar a sua efetividade.

Neste aspecto, sem adentrar ainda ao mérito do pedido liminar, pontuo que a matéria trazida aos autos demanda imediata prestação jurisdicional, posto que não se mostra razoável esperar todo o demorado trâmite da ação ora proposta para, só ao final, se efetivarem os mandamentos legais apontados como flagrantemente descumpridos pelos requeridos.

Postergar a análise e/ou deferimento do pedido liminar, *in casu*, acarretaria risco elevado de ineficácia da prestação jurisdicional, na medida em que poderia, até o julgamento final de mérito, ensejar aos cofres públicos danos patrimoniais de grave monta, esses sim de caráter irreversíveis.

Aliás, relevante ressaltar que, *in casu*, eventual medida cautelar não ensejaria provimento judicial contra o Município requerido, possibilitando, ao contrário, resguardar o manifesto interesse do Poder Público, posto que somente suspenderia o ato, fazendo cessar temporariamente os seus efeitos durante o trâmite processual do presente feito e resguardando, assim, os cofres públicos.

Vale destacar, por fim, que o esgotamento total ou parcial do objeto da ação é implicação necessária da antecipação de tutela.

Sem embargo de todo o exposto neste tópico, anoto que o Superior Tribunal de Justiça também já decidiu:

*“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. LIMINAR. ART. 1., DA LEI 8.437/1992. 1. O autor popular não litiga contra o Estado, mas, ao contrário, como seu substituto processual, razão pela qual a vedação de concessão de liminares, contida no art. 1., da Lei 8.437/1992, com audiência ou não do Poder Público, não se aplica às ações populares. Precedentes desta Corte. 2. Recurso Especial não conhecido.” (REsp 73.083/DF, Rel. Ministro FERNANDO GONÇALVES, SEXTA TURMA, julgado em 09/09/1997, DJ 06/10/1997, p. 50063).*

Desta feita, entendo que ser possível a concessão da medida liminar, afastando a vedação do art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92.

## **2.2) Análise dos Requisitos Legais para a Concessão da Medida Liminar:**

Segundo a sistemática processual, a tutela provisória pode fundamentar-se em **urgência** ou **evidência**, sendo que a **tutela provisória de urgência** pode ser de natureza cautelar ou satisfativa, assim como ser concedida em caráter antecedente ou incidental (art. 294, CPC).

No que se refere especificamente à tutela de urgência, o regime geral está preconizado nos artigos 300 e 301 do Código de Processo Civil, que unificou os pressupostos fundamentais para a sua concessão, seja na sua natureza satisfativa, seja na cautelar. Veja-se:

*“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**”*

(...)

**§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.**

Registre-se que o retrocitado dispositivo se aplica a qualquer procedimento comum ou especial, a qualquer processo ou qualquer grau de jurisdição, desde que a regra especial não conte com a previsão expressa para prover as tutelas de urgência.

No caso da Ação Popular, por expressa disposição contida no art. 5º, § 4º, da respectiva lei (Lei nº 4.717/65), na defesa do patrimônio público, “*cabará a suspensão liminar do ato lesivo impugnado*”.

Ademais, nos termos dos arts. 7º e 22, aplicam-se, no que for cabível, o procedimento ordinário e as demais regras do Código de Processo Civil.

Portanto, para a concessão de tutela antecipada em Ação Popular, mister que estejam presentes os robustos requisitos legais, quais sejam, a **probabilidade do direito**, a **inexistência de perigo de irreversibilidade do provimento a ser concedido** e, finalmente, um dos requisitos alternativos, que são **receio de dano irreparável** ou **de difícil reparação**.

É com enfoque nessas normativas que se aprecia o pedido de tutela antecipada em questão.

Passando ao exame do caso, verifica-se que a parte autora ingressou com a presente ação popular contra os requeridos com a finalidade de interrupção imediata da contratação de operação de crédito externo e anulação da Lei Complementar nº 546/2024, para, no mérito, obter a condenação dos “*Requeridos a reparar o dano causado ao erário pela contratação da operação de crédito, devolvendo o crédito ao Banco do Brasil e, se houver prejuízo, o montante apurado aos cofres públicos*”.

Assim, o ato lesivo seria a formalização da contratação do crédito autorizada pela Lei Complementar nº 546/2024.

A parte autora alega que muito embora “*o Prefeito Municipal tenha atendido os critérios finalísticos para poder contratar a operação de crédito, quais sejam, obter a autorização da Câmara Municipal e a aprovação da Lei Complementar, a rápida e célere tramitação coloca dúvidas sobre os demais critérios legais para a autorização desta operação*”.

Disse ainda que “*deve-se dizer que atualmente o Município de Cuiabá está severamente endividado, o que por sua vez, já fez com que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso questionasse o Prefeito Municipal sobre a legalidade do empréstimo2*”.

Pois bem. Analisando os autos, entendo que o pedido de tutela comporta parcial deferimento.

Consoante o art. art. 4º, inciso II, “a”, da Lei de Ação Popular, será considerada nula, a operação de crédito que violar normas legais, *verbis*:

*“Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º.*

*I - A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.*

*II - A operação bancária ou de crédito real, quando:”*

***a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;***

Em sede de emenda a inicial, a parte autora alega que “*torna-se evidente a possível hostilização dos seguintes dispositivos legais, quais sejam, art. 32, § 1º, incisos I a VI, art. 42, art. 45, todos da LRF e aos art. 21, IX e X, e 23, I, da Resolução n. 43/2001, do Senado Federal*”.

E, analisando os autos, infere-se que nessa quadra inaugural, há elementos nos autos que permitem concluir que houve desobediência há alguns dos dispositivos legais supradescritos, circunstância que evidencia o preenchimento do pressuposto da probabilidade do direito.

O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe acerca dos restos a pagar, prevê vedação ao gestor público de aquisição de obrigações nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, *verbis*:

*“Art. 42. 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.***

Segundo o Guia de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas de Santa Catarina[1] (file:///C:/Users/29955/Downloads/Decis%C3%A3o%20-%20AP%20-%20Sustar%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20de%20Cr%C3%A9dito%20-%20Anula%C3%A7%C3%A3o%20de%20Lei%20-%20Tutela%20Parcialmente%20Deferida%20-%201032837-48.2024.8.11.0041-%20dia%2001.11.docx#\_ftn1), “*contrair obrigação de despesa não é o mesmo que empenhar despesa. Contrair obrigação de despesas caracteriza-se pelo ato (administrativo ou contratual) da autoridade competente que cria para o Poder Público obrigação mediata ou imediata de realizar despesa e consequente pagamento por serviços, obras ou fornecimentos à Administração Pública, inclusive contratação de pessoal, a qualquer título*”.

Ademais, segundo consta no manual, o dispositivo supracitado, “*veda ao titular de Órgão ou Poder contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dos dois últimos quadrimestres do seu mandato, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa. Nesse aspecto, em relação aos Municípios, a regra do art. 42 não se constitui novidade, pois já prevista no art. 59 da Lei 4.320/64[2] (file:///C:/Users/29955/Downloads/Decis%C3%A3o%20-%20AP%20-%20Sustar%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20de%20Cr%C3%A9dito%20-%20Anula%C3%A7%C3%A3o%20de%20Lei%20-%20Tutela%20Parcialmente%20Deferida%20-%201032837-48.2024.8.11.0041-%20dia%2001.11.docx#\_ftn2)*”.

*In casu*, ressei dos autos que o Prefeito de Cuiabá encaminhou à Câmara Municipal, em **09.07.2024**, ou seja, quando já iniciado o período de vedação de realizações de despesas, o Projeto de Lei Complementar nº 54/2024 (Processo 18308/2024 – Mensagem nº 53/2024), por meio do qual requereu autorização legislativa para contratação de operação de crédito, projeto este aprovado pela maioria dos membros do Poder Legislativo (Id. 165242269 - Pág. 8).

Nos termos do art. 29, inciso III, da LRF, operação de crédito “*é 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*”.

Analisando os documentos apresentados pelo ente demandado, verifico que não foram trazidas informações acerca da disponibilidade de caixa para a obtenção de crédito externo, o que, a princípio, evidencia a violação ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse ponto, necessário anotar, ainda, que consoante ressaltado da decisão singular nº 581/JCN/2024, Processo nº 187.632-5/2024, em trâmite da Corte de Contas, as **contas do governo municipal do exercício de 2022, receberam parecer prévio de reprovação**, circunstância que denota a necessidade de analisar com cautela a capacidade do ente federativo em assumir compromissos financeiros elevados para serem pagos em exercício seguintes (Id. 165242270 - Pág. 3).

Além disso, consta na aludida decisão, que a *“fragilidade financeira do Município de Cuiabá também é evidenciada pelas conclusões da Mesa Técnica recentemente instaurada por este Tribunal de Contas para a avaliação dos débitos no âmbito da saúde local (Processo n. 179.827-8/2024). O procedimento resultou na elaboração de um termo de compromisso para que a Empresa Cuiabana de Saúde Pública, entidade dependente de recursos municipais, realizasse a quitação gradual de seus débitos milionários junto aos fornecedores, de modo a evitar a interrupção de serviços públicos essenciais, conforme estabelecido na Decisão Normativa n. 04/2024-PV”*.

Em que pese o Município de Cuiabá sustentar que *“ não existe relação entre a imposição colocada pelo artigo 42 da LRF com operações de créditos, pois para esta já existem as condições impostas no artigo 32 da respectiva lei, onde especificamente na Seção IV, são devidamente tratadas- Das Operações de Crédito, Subseção I - Da Contratação”*, verifico que tal alegação não subsiste, uma vez que o procedimento acompanhamento simultâneo especial, instaurado pela Corte de Contas, iniciou justamente com base na possível violação do aludido dispositivo.

De fato, sendo a operação de crédito um compromisso financeiro assumido pelo gestor público, incide a vedação de contratação de obrigações que não possam ser cumpridas integralmente dentro do mandato **ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.**

*In casu*, como assentado pelo Tribunal de Contas, a fragilidade da saúde financeira do Município de Cuiabá, demonstrada pelos constantes atrasos nos pagamentos de fornecedores, mormente na área da saúde (Processo n. 179.827-8/2024), aliado aos pareceres prévios pela reprovação das contas municipais, indicam o não atendimento ao disposto no art. 42, última parte, da LRF.

Outrossim, as especificidades constantes no art. 32 da LRF, não afastam a necessidade de observância da vedação imposta no art. 42 da mesma norma.

Além disso, muito embora o Município de Cuiabá tenha argumentado que não se aplica o artigo 42 da LRF devido à especificidade do crédito a longo prazo e da carência para início dos pagamentos, é certo que a simples contratação

de obrigação financeira, ainda que diferida, constitui em si um ato que cria expectativa de despesa futura e pode comprometer o equilíbrio fiscal.

A ausência de suficiência de caixa para fazer frente a esse compromisso, indica que os requisitos da LRF não foram integralmente atendidos.

Acerca do equilíbrio fiscal e da contratação de novas obrigações, colaciono trecho do Guia de Responsabilidade Fiscal. *In verbis*:

*“A regra de não deixar restos a pagar sem disponibilidade de caixa, em qualquer exercício, ainda que não esteja contida em norma legal, está implícita em razão do objetivo-mor do equilíbrio fiscal. Não há equilíbrio fiscal quando se deixa restos a pagar sem correspondente cobertura financeira, onerando a execução financeira do exercício seguinte, de vez que será necessário tomar recursos financeiros destinados à cobertura do orçamento para pagar despesas de exercícios anteriores. Assim procedendo, a tendência é a manutenção de déficits.*

*Não deixar restos a pagar é regra fundamental para que no último exercício do mandato o agente mandatário possa realizar despesas necessárias sem comprometer o orçamento e o fluxo financeiro a ser administrado pelo novo titular do Poder ou Órgão. É mesmo uma questão de moralidade pública.[3] (file:///C:/Users/29955/Downloads/Decis%C3%A3o%20-%20AP%20-%20Sustar%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20de%20Cr%C3%A9dito%20Anula%C3%A7%C3%A3o%20de%20Lei%20-%20Tutela%20Parcialmente%20Deferida%20-%201032837-48.2024.8.11.0041-%20dia%2001.11.docx#\_ftn3)”*

Nessa perspectiva, é razoável concluir que a contratação de tal operação de crédito, sem a devida comprovação da suficiência de caixa, viola o disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, consta nos autos elementos que apontam que o art. 32, §1º da LRF, e os art. 21, IX e X e art. 23, inciso I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal também não teriam sido atendidos.

Isso porque, ressaí dos autos a decisão proferida pelo Tribunal de Contas no âmbito do Acompanhamento Simultâneo Especial, Processo 187.632-5/2024, julgamento singular nº 581//JCN/2024 determinando, dentre outras medidas, que o Prefeito Municipal se abstenha de prosseguir com a operação de crédito externo objeto do Projeto de Lei Complementar n. 27/2024, assim **como comprove o cumprimento dos requisitos previstos no art. 32, § 1º, incisos I a VI, da LRF e dos art. 21, IX e X, e art. 23, I, da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal.**

Em consulta nesta data ao processo aludido, constatei que a decisão singular 581/JCN/2024 foi homologada pelo Egrégio Plenário da Corte de Contas em **20.08.2024**, sendo lavrado o seguinte acórdão:

*“ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do art. 39, § 1º, da Lei Complementar nº 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso), c/c os arts. 1º, § 2º; 10, VIII; e 338, § 4º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator; nos autos do Acompanhamento Simultâneo Especial, instaurado para o diagnóstico de riscos jurídicos na autorização concedida pela Câmara Municipal de Cuiabá ao Poder Executivo Municipal para obtenção de crédito externo com garantia da União, conforme Projeto de Lei Complementar nº 27/2024 – Mensagem nº 53/2024, em homologar o Julgamento Singular nº 581/JCN/2024, divulgado no Diário Oficial de Contas do dia 09/08/2024, sendo considerada como data da publicação o dia 12/08/2024, edição nº 3407, cuja decisão foi deferir a tutela provisória de urgência, requerida pelo Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 2.987/2024, para “determinar que o Prefeito de Cuiabá, Sr. Emanuel Pinheiro: a) se abstenha de prosseguir com a operação de crédito externo objeto do Projeto de Lei Complementar n. 27/2024, sob pena de multa diária de 20 UPFs/MT em caso de descumprimento; b) **comprove o cumprimento dos requisitos previstos no art. 32, § 1º, incisos I a VI, da LRF e dos art. 21, IX e X, e 23, I, da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal;** c) **apresente relatórios técnicos detalhados que demonstrem, de forma objetiva, o custo-benefício e o interesse econômico-social da operação de crédito, em conformidade com os parâmetros estabelecidos nesta decisão;** d) **apresente um Plano de Aplicação dos recursos, incluindo o cronograma de desembolso e a previsão de contratos a serem celebrados, detalhado para cada um dos quatro projetos abrangidos pela operação de crédito, com ênfase nos investimentos previstos para os 3º e 4º trimestres de 2024, que seriam realizados sob a atual gestão;** e) **apresente o cronograma de dispêndio com as dívidas interna e externa e a operação pretendida, acompanhado da relação atualizada de todas as dívidas do Município de Cuiabá, com relatório técnico que demonstre a viabilidade e a capacidade de endividamento do ente federativo. As providências deverão ser comprovadas no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de manutenção da determinação suspensiva”.***

Com efeito, analisando os documentos constantes nos autos, infere-se que o pedido do chefe do executivo e os documentos que o instruem são dotados de generalidade e não trazem informações concretas acerca das obras em andamento.

O art. 32 da LRF traz os requisitos para contratação da operação de crédito. *In verbis*:

*“ 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;*

*IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;*

*V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art167iii](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art167iii))*

*VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.”*

Consta no Parecer Jurídico n. 284/GAB/PAAL/PGM/2024 elaborado pela Procuradoria Geral do Município a recomendação de “*cautela de prudência ao Administrador Público, sendo imprescindível, a meu ver, **afim de embasar sua decisão, a oitiva dos órgãos técnicos do Município, acerca da demonstração objetiva da viabilidade e vantajosidade na formalização do empréstimo**”.*

Não obstante, não foi apresentado pelo ente municipal a manifestação dos órgãos técnicos acerca da viabilidade e necessidade da operação do crédito, o que já infringe, o inciso I, da aludida norma (Id. 165242267 - Pág. 6).

Mas não é só. A relação de custo-benefício trazida aos autos visando atender o art. 21, I, da Resolução do Senado, por exemplo, traz informações acerca das usinas fotovoltaicas, mas deixa de trazer informações acerca das demais obras a serem contempladas com a operação de crédito externo (Id. 165242266 - Pág. 3).

Ademais, analisando o Parecer do Órgão Técnico do Município de Cuiabá que faz a identificação da operação de crédito, infere-se que o valor seria destinado a obras de infraestrutura viária e mobilidade urbana em ações de recapeamento asfáltico e drenagem de águas pluviais na avenida Contorno Leste, obras de infraestrutura de ampliação do mercado do porto e projeto de eficiência energética com ações de instalação de usinas fotovoltaicas.

Segundo o documento, o valor seria empregado do seguinte modo:

**Avenida Contorno Leste: R\$ 50.000.000**

**Recapeamento Asfáltico: R\$ 9.500.000,00**

**Mercado do Porto: R\$ 4.500.000,00**

**Usinas Fotovoltaicas: R\$ 75.000.000,00**

Ocorre que, o aludido parecer não informou se os aludidos gastos se referem a contratos em andamentos, os quais já deveriam dispor de dotação orçamentária, ou se referem a novos processos de contratação. A ausência de tais informações reflete a precariedade do pedido e reforçam a necessidade de apontamentos de dados técnicos essenciais.

Nesse ponto necessário destacar que a ausência de informações acerca da origem dos gastos pode, inclusive, evidenciar possível violação ao art. 45 da LRF que assim dispõe:

*“Art. 45. Observado o disposto no § 5o do art. 5o, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”.*

Registro ainda, que não foram apresentados os estudos técnicos, procedimentos licitatórios e os projetos que levaram a apuração do valor a ser empregado em cada obra pública a ser beneficiada com o financiamento, de modo que não é possível ter certeza acerca da mencionada despesa, assim como da viabilidade e da necessidade da operação de crédito de elevada monta.

Ademais, consta no documento que o desembolso estava previsto conforme cronograma físico financeiro das obras, apontando recebimento de valores no segundo e terceiro trimestre de 2024. Ocorre que o período já decorreu e a formalização dos tramites de contratação da operação de crédito sequer foram finalizadas, circunstância que evidencia a incongruência das informações prestadas.

Além disso, consta no Parecer Jurídico n. 284/GAB/PAAL/PGM/2024 elaborado pela Procuradoria Geral do Município, a pertinência da apuração de dados técnicos acerca da capacidade de pagamento das prestações e da contrapartida, assim como da capacidade de oferecimento de garantia, nos termos do art. 167, §4º da Constituição Federal. Todavia, tais informações, ao que desume dos autos, não foram levadas em consideração para solicitação da operação de crédito vultuosa.

Deste modo, considerando que há nos autos elementos que evidenciam irregularidades que violam a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal, entendo preenchido o pressuposto da probabilidade do direito.

E, em relação ao pressuposto do perigo de dano, verifico também estar preenchido, uma vez que com a autorização legislativa já concedida, o gestor municipal dará continuidade a contratação da operação de crédito que poderá gerar desequilíbrio fiscal, comprometer a gestão seguinte e onerar os cofres públicos com dívida de elevado valor.

Além disso, a concessão da tutela não implica em *periculum in mora in verso*, pois os efeitos da medida são reversíveis e podem ser revistos acaso a parte demandada traga aos autos documentação comprobatória.

Registro ainda que, a determinação de suspensão da contratação de operação de crédito externo pela Corte de Contas, dotada de provisoriedade, característica inerente das tutelas de urgência, não obsta à apreciação do pedido pelo Poder Judiciário, em razão do postulado da independência de instâncias.

Destarte, diante dos elementos constantes nos autos que evidenciam violação ao previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, a determinação de suspensão da contratação da operação de crédito externo, mostra-se cabível.

À propósito colaciono o seguinte julgado, *in verbis*:

**“AGRAVO INTERNO - AGRAVO DE INSTRUMENTO - EFEITO SUSPENSIVO INDEFERIDO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE LEIS MUNICIPAIS - AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAR OPERAÇÕES DE CRÉDITO - LIMINAR DEFERIDA - REQUISITOS PARA A SUSPENSÃO - NÃO VERIFICADOS - RECURSO DESPROVIDO. - Nos termos do art. 995, parágrafo único, do NCPC/2015, a concessão de efeito suspensivo a recurso está vinculada a existência de elementos que evidenciem a probabilidade de provimento do recurso e o**

*risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação - Havendo indícios de que as Leis nº 1.617/2020 e n. 1.618/2020, que facultaram ao Município de Mar de Espanha a contratação de operações de crédito em valores vultosos, podem nelas conter irregularidades, sobretudo no que diz respeito ao atendimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo que deve ser mantida a decisão que deferiu a liminar nos autos da ação civil pública para sobrestar os efeitos das referidas normas.*” (TJ-MG - AGT: 06108061320208130000, Relator: Des.(a) Luís Carlos Gambogi, Data de Julgamento: 27/04/2023, 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 02/05/2023)

Em relação ao pedido de anulação da lei, conforme já pontuado, não é cabível em sede de ação popular. Contudo, a determinação de abstenção da contratação da operação de crédito externo, sustará, por consequência, os efeitos da lei.

### **3) Dispositivo:**

Diante da presença dos requisitos do art. 300 do Código de Processo Civil e considerando a plena reversibilidade da medida antecipatória, **DEFIRO, em parte, o pedido de tutela provisória de urgência, determinando que o Município de Cuiabá se abstenha de proceder à contratação de operação de crédito externo autorizada pela Lei Complementar Municipal nº 546/2024, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em caso de descumprimento.**

Ressalto que, embora a prática de qualquer ato em contrariedade a esta determinação configure ato juridicamente nulo, a cominação de multa visa reforçar a eficácia da ordem judicial e prevenir possíveis tentativas de descumprimento, atuando como medida coercitiva adicional para garantir a observância plena da decisão proferida.

**CITE-SE a parte requerida para apresentação de resposta, no prazo de 20 (vinte) dias** (artigo 7º, § 2º, inciso IV, da Lei n.º 4.717/1965), com as advertências legais.

**INTIME-SE o Ministério Público do Estado de Mato Grosso da propositura da ação** (artigo 7º, I, “a”, da Lei nº 4.717/65).

Com a vinda da contestação e eventuais documentos, **INTIME-SE o autor para manifestação no prazo de 10 (dez) dias e, após, DÊ-SE vista ao Ministério Público.**

Intime-se.

## Cumpra-se, expedindo-se o necessário.

Cuiabá, data registrada no sistema.

### BRUNO D'OLIVEIRA MARQUES

Juiz de Direito

[1] (file:///C:/Users/29955/Downloads/Decis%C3%A3o%20-%20AP%20-%20Sustar%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20de%20Cr%C3%A9dito%20-%20Anula%C3%A7%C3%A3o%20de%20Lei%20-%20Tutela%20Parcialmente%20Deferida%20-%201032837-48.2024.8.11.0041-%20dia%2001.11.docx#\_ftnref1) Santa Catarina. Tribunal de Contas Guia: lei de responsabilidade fiscal : lei complementar nº 101/2000. - 2. ed. rev. e ampl. — Florianópolis : Tribunal de Contas, 2002, Pág.86.

[2] (file:///C:/Users/29955/Downloads/Decis%C3%A3o%20-%20AP%20-%20Sustar%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20de%20Cr%C3%A9dito%20-%20Anula%C3%A7%C3%A3o%20de%20Lei%20-%20Tutela%20Parcialmente%20Deferida%20-%201032837-48.2024.8.11.0041-%20dia%2001.11.docx#\_ftnref2) *Idem*, pág.84.

[3] (file:///C:/Users/29955/Downloads/Decis%C3%A3o%20-%20AP%20-%20Sustar%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20de%20Cr%C3%A9dito%20-%20Anula%C3%A7%C3%A3o%20de%20Lei%20-%20Tutela%20Parcialmente%20Deferida%20-%201032837-48.2024.8.11.0041-%20dia%2001.11.docx#\_ftnref3) *Idem*, Pag. 85.

Gabinete do Juízo Titular I da Vara de Ações Coletivas - 2003 - Contato Assessoria: (65) 3648-6413, via telefone ou Whats'App Business

Assinado eletronicamente por: **BRUNO D'OLIVEIRA MARQUES**

04/11/2024 15:45:00

<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDAYWZCTMQR>

ID do documento: 171319524



PJEDAYWZCTMQR

IMPRIMIR

GERAR PDF