



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO
3ª VARA FEDERAL DE NITERÓI

PROCESSO: 0200062-91.2017.4.02.5101 (2017.51.01.200062-9)
AUTOR: SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DA
PURIFICAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUAS E EM SERVIÇOS DE ESGOTOS E
SIMILARES DE NITERÓI E REGIÃO - STIPDAENIT
REU: UNIAO FEDERAL E OUTRO

DECISÃO

Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo **SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DA PURIFICAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUAS E EM SERVIÇOS DE ESGOTOS E SIMILARES DE NITERÓI E REGIÃO – STIPDAENIT** em face de **UNIÃO FEDERAL** e **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** visando, em suma, em sede liminar, que o ESTADO seja obrigado a apresentar a documentação que menciona, referente à avaliação da COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS – CEDAE, conforme itens I a IV do petítório (fl. 36), e que o pregão presencial previsto no Edital SEFAZ 02/2017, e respectivo contrato de mútuo, seja suspenso até o julgamento de mérito definitivo desta ação. No mérito, requer a confirmação das liminares e o cancelamento em definitivo do aludido pregão e respectivo contrato de mútuo.

Os autos foram remetidos à livre distribuição de uma das varas da Subseção de Niterói, tocando a esta 3.ª Vara Federal por sorteio, em vista da decisão do r. juízo originário da 17.ª Vara Federal Cível da Capital (fls. 384/386), segundo a qual a competência das varas federais do interior seria absoluta por apresentar natureza funcional, conforme os precedentes do colendo TRF desta 2.ª Região que cita.

Sustenta a autora ser o feito de competência da Justiça Federal porque a União Federal será garantidora da operação de contratação de mútuo prevista no edital da Comissão de Licitação do Estado do Rio de Janeiro, conforme Termo de Compromisso ajustado entre União e Estado do Rio de Janeiro e condições estabelecidas no Regime de Recuperação Fiscal da Lei Complementar 159/2017. Assim, se o Estado do Rio de Janeiro não honrar com o pagamento do mútuo, a União responderá pela dívida. Segundo o Sindicato autor, a medida faz parte de uma série de providências exigidas pelo Governo Federal ao Estado do Rio de Janeiro para cumprimento do acordo de Recuperação Fiscal, que prevê ajustes da ordem de R\$ 63 bilhões de reais até o ano de 2020, como aumento de

receitas, redução de despesas, empréstimos e suspensão da dívida do Estado com a União por três anos. Cita precedente do nosso Regional.

Alega que, dentre as medidas ajustadas entre Estado e União no termo de compromisso já referido, pretende o Estado utilizar a privatização da CEDAE como meio de garantia para obtenção de empréstimo que inicialmente seria de R\$ 3,5 bilhões, conforme consta da justificativa que acompanhou o Projeto de Lei enviado à ALERJ e do art. 5.º, parágrafo único e incisos I e II, da Lei Estadual 7.529/2017, que autorizou o Poder Executivo a alienar ações representativas do capital social da CEDAE. Em 9 de outubro de 2017, o Estado do Rio de Janeiro publicou o Edital SEFAZ 2/2017, na modalidade de Pregão Presencial, com o objetivo de contratar instituição financeira para operação de crédito, no valor de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), na forma de contrato de mútuo. O Edital prevê a realização de pregão presencial no dia de hoje, 27 de outubro, às 16h. Como previsto no Termo de Compromisso firmado com a União, o empréstimo será contratado junto a instituição financeira ou consórcio de instituições privadas pelo Estado do Rio de Janeiro, para pagamento do mútuo em 36 (trinta e seis) parcelas mensais. O Edital 2/2017 e respectivo Termo de Referência estabelecem que o mútuo será utilizado preferencialmente para **pagamento de salários**, e que a União será garantidora da operação. Em contrapartida, caso o Estado não honre com suas parcelas, a União receberá a CEDAE como contrapartida, já com o compromisso preestabelecido de vendê-la, para utilizar os recursos obtidos no reembolso das despesas com o mútuo e pagamento de demais dívidas com a União.

O primeiro fundamento para o pedido de concessão de liminar está na inobservância dos critérios de publicidade versados no art. 5.º, XXXIII, art. 37, § 3.º, II e art. 216, § 2.º, todos da Constituição, bem como do item 1.4 do Edital SEFAZ/RJ 02/2017 quanto ao laudo de avaliação da CEDAE, a ser realizado por empresa especializada.

O segundo fundamento reside na utilização de contrato de mútuo para ilegalmente encobrir venda de empresa pública para pagamento de despesas correntes, o que violaria o art. 44 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O terceiro fundamento consiste no que considera ser uma transferência de recursos da União para o Estado para pagamento de despesas correntes, o que seria vedado pelo art. 167, X, da Constituição e pelo art. 35 da LRF.

É o relatório possível e indispensável para o momento.

DECIDO.

Quanto à competência da Justiça Federal, acolho os argumentos do autor e sirvo-me dos fundamentos do precedente indicado por ele no TRF da nossa Região para decidir e acolher a competência da Justiça Federal – ainda que não desta Vara, como se verá:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TERMO DE COMPROMISSO. UNIÃO E ESTADO DO RIO DE JANEIRO. RESPONSABILIDADES ATRIBUÍDAS A AMBOS OS CONTRATANTES.

LEGITIMIDADE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.
RECURSO PROVIDO.

I - A questão controvertida no presente agravo de instrumento consiste em analisar se a União seria parte legítima para figurar no polo passivo do feito principal.

II - A questão de fundo tratada no feito principal diz respeito ao requerimento formulado pelo autor popular no sentido de ser declarada a nulidade do Projeto de Lei nº 2.345/17, apresentado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, do acordo realizado entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, bem como da lei que permite a venda da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE, qual seja, a Lei Estadual nº 7.529/17, "*até que o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União cumpram na íntegra a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação direta de inconstitucionalidade por omissão 25*".

III - Depreende-se da leitura das cláusulas primeira, segunda e quinta do Plano de Recuperação Fiscal que existem medidas que são de responsabilidade da União, como aquelas tendentes a viabilizar a melhora do fluxo de caixa do Estado do Rio de Janeiro, bem como o reequilíbrio financeiro fiscal de longo prazo do Tesouro Estadual, razão pela qual resta evidente a legitimidade da União para figurar no polo passivo do feito principal, o que atrai a competência da Justiça Federal para processamento do feito, nos termos do artigo 109, inciso I, da Constituição Federal.

IV - Ressalte-se que a própria União reconheceu o seu interesse na causa, ainda que sustente, equivocadamente, que a sua condição seria de terceiro interessado, o que reforça a competência da Justiça Federal para processamento e julgamento da demanda.

V - As questões referentes à suposta competência do Supremo Tribunal Federal para processamento do feito principal, bem como a alegada litispendência com a demanda distribuída perante o Juízo da 1ª Vara Federal de Niterói, deverão ser suscitadas perante o Juízo *a quo*, cabendo no presente agravo de instrumento a análise somente da legitimidade da União e a competência da Justiça Federal, sob pena de se incorrer em supressão de instância.

VI - Agravo de instrumento provido. (Agravo de Instrumento 0005160-18.2017.4.02.0000, 5.ª Turma Especializada, Relator Desembargador Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, decisão em 30/08/2017, DJe 05/09/2017)

Entretanto, não entendo ser competente qualquer das Varas de Niterói para o feito. Com a devida vênia, a meu ver a jurisprudência elencada na decisão que declinou de competência não se aplica ao caso vertente, que é de Ação Civil Pública e tem na Lei 7.347/85 regramento especial, sendo claro o disposto no seu art. 2.º:

Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Parágrafo único. A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

Além do fato de que a CEDAE tem sede na Capital do Estado e desempenha suas atividades em várias áreas deste mesmo Estado do Rio de Janeiro, é de se notar que, dentre todas estas áreas, o Município de Niterói não é uma delas, pois que aqui presta serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgotos a concessionária Águas de Niterói, o

que significa que o eventual dano a ser experimentado neste Município é reduzido e indireto, se em comparação com aquele pertinente à Capital.

Evidente, portanto, que a competência para a presente ação é de uma das varas federais cíveis da Capital, tendo restado preventa por distribuição a 17.^a Vara Federal do Rio de Janeiro. O devido conflito de competência será suscitado, ao final.

Todavia, considerando-se que, segundo o que consta da inicial, os atos alegadamente danosos que se procura evitar mediante o ajuizamento desta medida ocorreriam no dia de hoje, 27/10/2017, e que estes autos me chegaram conclusos no momento em que despachei com a advogada da causa, por volta das 15h do dia 26/10/2017, passo a apreciar o pedido de liminar, por interpretação do disposto no art. 64, § 4.º, do CPC, com a possível acuidade diante da evidente urgência, dado que a simples provocação do conflito de competência tornaria insubsistente a própria pretensão, ao menos nos termos em que proposta na inicial.

Não entendo, em princípio, que a matéria versada nos presentes autos esteja submetida à competência por prevenção do Supremo Tribunal Federal, em decorrência da decisão proferida em 13/02/2017 pelo Ministro Luiz Fux, relator nos autos da ACO 2981/RJ. Em audiência realizada naquela data, S. Exa. assim decidiu:

Considerando precedentes desta Corte, dentre eles a ACO nº 2536/RJ e o MS nº 34.483, estando a questão judicializada perante este órgão jurisdicional, fica estabelecido que todos os eventuais questionamentos judiciais que tenham como objeto o termo de compromisso e suas medidas, incluindo a aferição de constitucionalidade das leis e projetos nele previstos, estão sujeitos à jurisdição preventa deste Supremo Tribunal Federal.

O primeiro dos precedentes listados pelo eminente Ministro Luiz Fux, no tocante ao tema da prevenção, foi assim lavrado:

Em razão de o tema *sub judice* suscitar um possível conflito federativo, as partes concordam, em observância ao princípio do promotor natural, que a atribuição para a promoção de futuros acordos, instauração de procedimentos extrajudiciais ou para o ajuizamento de ações alusivas ao tema narrado nos autos será privativa do Procurador-Geral da República, obedecidas as regras de prevenção do Regimento Interno do STF. (STF, ACO 2536, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 27/11/2014, publicado em DJe-235 DIVULG 28/11/2014 PUBLIC 01/12/2014)

No que respeita ao segundo, na exiguidade de tempo para análise da presente medida confesso que, *vênia concessa*, não identifiquei tema específico de prevenção – houve prolação de decisão do eminente relator, Ministro Dias Toffoli, suspendendo ordens judiciais de arresto em outros feitos, mas por exercício do poder geral de cautela (STF, MS 34483 MC, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 22/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 07-08-2017 PUBLIC 08-08-2017).

De qualquer sorte, a **prevenção** é critério de fixação de competência **entre juízos igualmente competentes**, como se sabe (DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil – Volume 1. Salvador: Jus Podium, 2016, pp. 236-237; THEODORO JR., Humberto.

Curso de direito processual civil – Volume I. Rio de Janeiro: Forense, 1992, pp. 181-182), está estabelecido na jurisprudência (STJ, CC 140.664/RJ, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 28/09/2016, DJe 18/11/2016; CC 133.244/RJ, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 11/06/2014, DJe 01/07/2014) e deflui dos arts. 58 a 60 do CPC. Bem por isso, S. Exa., o Ministro Fux, alude às regras gerais de prevenção dispostas no Regimento Interno do STF em sua decisão na ACO 2536. No caso daquela ACO, o fundamento de competência reside no art. 102, I, “F”, da Constituição, que comete ao Supremo Tribunal o julgamento originário das causas e dos conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta. Pelo que se vê daquela ação, lá havia conflito interpretativo entre a União Federal e o Estado do Rio de Janeiro quanto a vários aspectos do termo de adesão do segundo a plano de recuperação, impondo-se, nos termos da Constituição, a competência do STF para dirimir tal conflito.

Não é o que se dá no presente caso, em que sindicato propõe medida contra procedimento licitatório em cujo bojo ambos os entes federativos, União Federal e Estado do Rio de Janeiro, agem em uníssono e sem conflitos entre si, por isso mesmo sendo igualmente demandados na condição de réus. Não havendo, tampouco, no polo passivo, autoridade com foro especial naquela Corte Suprema, nem sendo, por óbvio, este Juízo Federal de 1.^a Instância igualmente competente ao Supremo Tribunal Federal, parece-me caso típico e ordinário do art. 109, I, da Constituição, sem incidência de regras de prevenção, com competência de uma das Varas da Justiça Federal do Rio de Janeiro – no caso, da 17.^a Vara Federal, a meu juízo, como vimos.

No mesmo sentido deste raciocínio, foi decidido pelo eminente Ministro Luis Roberto Barroso, ao conceder parcialmente liminar em medida cautelar na ADI 5683, como se vê a seguir:

12. Rejeito, de início, a preliminar de redistribuição da presente ação por prevenção ao Ministro Luiz Fux, relator da Ação Cível Originária nº 2.981/RJ, na qual a União e o Estado do Rio de Janeiro firmaram termo de compromisso do qual consta como medida a alienação da CEDAE. É que, tratando-se de controle abstrato de normas, não cabe falar em conexão ou continência (art. 54, CPC/2015). Ademais, não há qualquer norma no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal que determine a redistribuição deste feito. **Aliás, diferentemente do que tenta fazer crer a Assembleia Legislativa estadual, Sua Excelência, o Ministro Luiz Fux, nos autos da referida ACO, afirmou apenas que: “Considerando precedentes desta Corte, dentre eles a ACO nº 2536/RJ e o MS nº 34.483, estando a questão judicializada perante este órgão jurisdicional, fica estabelecido que todos os eventuais questionamento judiciais que tenha como objeto o termo de compromisso e suas medidas, incluindo a aferição de constitucionalidade das leis e projetos nele previstos, estão sujeitos à jurisdição preventa deste Supremo Tribunal Federal.”**

13. Portanto, em momento algum, o Ministro Luiz Fux determinou que feitos posteriores devessem ser distribuídos por prevenção. Referiu-se Sua Excelência apenas à jurisdição desta Corte. Superada essa questão, passo à análise do pedido de medida cautelar. (STF, ADI 5683 MC, Relator: Min. ROBERTO

BARROSO, julgado em 29/08/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 31/08/2017 PUBLIC 01/09/2017, grifei)

Todavia, ao final, será comunicado o eminente relator da ACO 2981, Ministro Luiz Fux, para que avalie se a presente demanda situa-se ou não no campo de prevenção fixado por S. Exa. na decisão acima apontada.

JFRJ
Fls 476

Entendo presente a legitimidade ativa do Sindicato, seja por defender direitos coletivos que afetam ao conjunto da sociedade, mas também cada um de seus representados, como ainda em virtude de que muitos de seus filiados são empregados da CEDAE, como sustentado à fl. 05 da inicial e demonstrado às fls. 40 a 59 pelos seus Estatutos Sociais. Neste sentido, remansosa jurisprudência do STJ (apenas exemplificativamente, RESP 201600172012, HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJE DATA: 19/12/2016; AGRESP 201502968149, RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, DJE DATA: 20/05/2016).

Quanto ao mérito, é de pleno conhecimento a situação crítica das finanças do Estado do Rio de Janeiro na atualidade. Servidores e pensionistas sem salários, serviços precarizados, instituições respeitadíssimas como a UERJ em situação de funcionamento precário etc. Neste contexto, eram públicos e notórios os esforços do Governo Estadual em proceder a uma negociação de suas dívidas e um espaço para tentar recuperar suas finanças, inclusive os enormes esforços dispendidos neste sentido junto ao Governo Federal – assim pelo Estado do Rio, como de outros estados da Federação.

Neste contexto, em que pesem todas as possíveis críticas, a Lei Complementar 159/2017 efetivamente representou um alento não apenas aos administradores, mas mesmo às populações dos estados beneficiados.

Entretanto, é evidente que nem a situação crítica do Estado, nem os esforços conjuntos do Estado com a União, podem pôr de lado as balizas constitucionais e legais que organizam e comandam a ação do Estado Brasileiro através de todos os seus entes federativos, sob pena de vulneração do próprio regime constitucional em vigor. Isso não seria admissível.

Os fundamentos alinhados pelo Sindicato Autor são extremamente relevantes, e é lamentável que ação versando tema tão relevante e de tão grandes implicações deva ser analisada na pressa das liminares, sem ao menos a possibilidade de estabelecimento, como seria desejável e é minha praxe no exercício da magistratura, ao menos de um contraditório abreviado, antes mesmo da abertura de prazos de contestação. Lamentavelmente, não é o caso, de modo que o exame dos pedidos iniciais deverá ser feito de modo perfunctório, tendo-se sempre em conta a presunção de legitimidade dos atos administrativos como critério de dirimção de dúvidas surgidas nesta decisão, bem como a necessidade de autocontenção da decisão judicial, que deve se pautar sobre os aspectos gerais de legalidade dos atos administrativos, evitando-se entrar na análise de mérito administrativo.

Feitas estas ponderações, passo ao exame dos principais fundamentos dos pedidos liminares.

O primeiro fundamento, como dito, repousa na inobservância dos critérios de publicidade versados no art. 5.º, XXXIII, art. 37, § 3.º, II e art. 216, § 2.º, todos da Constituição, bem como do item 1.4 do Edital SEFAZ/RJ 02/2017 quanto ao laudo de avaliação da CEDAE, a ser realizado por empresa especializada. A brevidade do tempo para análise dos presentes autos não permitiu, como dito, o estabelecimento de um prévio contraditório, ainda que abreviado, mediante o qual a dúvida sobre a existência ou não de divulgação ampla das informações vindicadas pelo autor civil público fosse sanada. Limitamo-nos a exame na página da Secretaria de Estado da Fazenda e do Planejamento, indicada como fonte pelo Edital, em seu item 1.3, a saber, www.fazenda.rj.gov.br (fl. 73). Por outro lado, o item 1.4 do Edital assim dispõe:

1.4 Os interessados poderão obter maiores esclarecimentos ou dirimir suas dúvidas acerca do objeto deste Edital ou interpretação de qualquer de seus dispositivos, por escrito, até 02 (dois) dias úteis anteriores à data do início da licitação, no seguinte endereço: Assessoria de Licitações, Avenida Presidente Vargas, 670, 18º andar – Centro – Rio de Janeiro-RJ, de 09:00 às 17:00 horas, ou, ainda, através do telefone (21) 2334-4477/4578 ou e-mail: pregao@fazenda.rj.gov.br.

1.4.1 Caberá ao Pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do Edital, responder aos pedidos de esclarecimentos no prazo de até 24 (vinte e quatro horas), antes da data da sessão, com encaminhamento de cópia de resposta para todos os interessados por qualquer das formas de divulgação previstas no item 1.2 deste Edital. (fl. 73)

O Autor demonstra haver protocolado, como afirma, em 17/10/2017, documento (fls. 139/140) através do qual solicita ao Presidente da Comissão Permanente de Licitações da Secretaria de Estado da Fazenda cópia do Contrato SEFAZ 019/2017, celebrado com a Fundação Getúlio Vargas – FGV para fins de avaliação da CEDAE – precificação de suas ações, da íntegra do Processo Administrativo E-04/115/27/2017 e do trabalho elaborado pela FGV que determinou o estabelecimento do valor de mútuo a ser contratado ou, ao menos, a informação ao Requerente de qual o valor encontrado no referido trabalho. Dito contrato, segundo notícia juntada à inicial (fl. 145), teria sido firmado por cerca de R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais). Não há notícia nos autos de que tenha havido resposta àquela solicitação, sendo indicado na inicial, e confirmado pela advogada que despachou com este juiz na tarde de ontem, 26/10/2017, que tal resposta não havia sido ainda disponibilizada.

Por outro lado, o valor indicado no Edital como objeto do pregão de hoje é de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos mil reais), equivalentes, grosso modo, a 50% (percentual máximo passível de ser objeto do contrato de mútuo em questão, nos termos do art. 13, § 4.º, do Decreto 9.109/2017, que regulamenta a Lei Complementar 159/2017) do valor total do patrimônio líquido da Companhia lançado em sua demonstração financeira de 2016 (R\$ 5.813.112.000,00, segundo fl. 190, onde o dado consta “em milhares de reais”, como salientado à fl. 189). Esta coincidência tende a indicar, ainda que não o demonstre categoricamente, que o valor de avaliação resultado da contratação da FGV teria sido descartado ou desconsiderado por motivos que, alega, o autor, não foram tornados públicos. Dada a sensibilidade da área de saneamento, a dimensão da crise do Estado do Rio de Janeiro e o grau de ansiedade e perplexidade dos cidadãos deste Estado, é razoável que haja legítimo interesse da população, independente de suas posições sobre o mérito político-

administrativo da alienação em si mesma, em ter pleno conhecimento da avaliação do relevante patrimônio público que se prende vender neste momento.

O direito à informação e o dever de publicidade dos atos administrativos têm, sem sombra de dúvida, sede constitucional, mas derivam mais diretamente do próprio Edital, item 1.4, como corretamente alega o autor, e da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), concretizando as normas dirigidas da Constituição. Nos termos desta Lei:

JFRJ
Fls 478

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

(...)

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do [art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000](#), e do [art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008](#).

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no [art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Entretanto, em tentativa de acesso no momento de proferimento desta decisão, percebe-se que o acesso, inclusive ao processo administrativo por número, não é simples nem intuitivo, nem há destaque suficiente na indicada página da Fazenda quanto a procedimento de tamanha relevância na vida do Estado e de seus cidadãos: há apenas uma notícia de 09/10/2017 sobre a publicação do Edital ora em comento (<http://tinyurl.com/noticiacedae>, acesso em 26/10/2017), mas sem o acesso fácil ao edital, como prometido na mesma notícia.

Por outro lado, sendo de qualquer modo dever do Estado informar e assegurar o acesso de seus cidadãos aos documentos e informações de interesse público, é certo que, ainda que os documentos pretendidos estejam disponíveis em alguma medida em outro site diverso daquele indicado expressamente no edital, a concessão da medida para este fim não provocará no primeiro réu qualquer prejuízo, senão, na pior das hipóteses, a necessidade de adequação à forma de observar comando legal ao qual está, de qualquer modo, subordinado. Impõe-se, assim, a concessão da tutela de urgência para este fim.

Quanto ao segundo fundamento para a obtenção da liminar apresentado pelo autor, consistente naquilo que considera a utilização de contrato de mútuo para ilegalmente encobrir venda de empresa pública para pagamento de despesas correntes, em violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, percebemos ser manifesto no objeto do Edital SEFAZ 2/2017 o fato de tratar-se de antecipação das receitas a serem obtidas com a alienação da CEDAE:

Objeto

2.1 O objeto do presente pregão é a contratação de instituição financeira para operação de crédito, no valor de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), na forma de contrato de mútuo, **cujos recursos serão tratados como antecipação de receita de privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE)** sendo que o penhor das ações da CEDAE será oferecido em

contragarantia à União, garantidora da operação, além das receitas de que trata o art. 155 e os recursos de que tratam o art. 157 e a alínea “a”, do inciso I e o inciso II, do caput do art. 159, da Constituição Federal, em atenção ao previsto nos §1º e §2º do art. 11 da Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017 e no art. 5º da Lei Estadual nº 7.698, de 28 de setembro de 2017. (fl. 74, grifei)

É expresso, portanto, tratar-se de antecipação de receita com a venda da CEDAE. O Termo de Referência que acompanha o Edital como seu Anexo 7, por outro lado, torna clara a destinação dos recursos a serem obtidos com o mútuo a ser contratado na forma daquele pregão, para o fim de obtenção de recursos que “serão tratados como antecipação de receita com a privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE):

2.1. Por meio da LC nº 159/2017, foi instituído o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, que envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para sanar os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime.

2.2. Conforme *caput* do art. 11 da LC nº 159/2017, a contratação de operação de crédito está autorizada enquanto vigorar o Regime de Recuperação Fiscal, para finalidades específicas, dentre as quais: mútuo de programa de desligamento voluntário de pessoal, reestruturação de dívidas com o sistema financeiro, modernização da administração fazendária e antecipação de receita da privatização de empresas.

2.3. O Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei Estadual nº 7.529/2017, autorizou a alienação da totalidade das ações representativas do capital social da CEDAE, inclusive quando importar transferência de controle, nos moldes estabelecidos na Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. De acordo com artigo 2º da Lei Estadual nº 7.529/2017, enquanto não efetivada a alienação de que trata o artigo 1º, fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito, no valor de até R\$ 3.500.000.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais), junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de mútuos.

2.4. Para fins do valor a ser contratado pelo Estado do Rio de Janeiro nesta operação, considerou-se o patrimônio líquido da CEDAE, no montante de R\$ 5.800.000.000,00 (cinco bilhões e oitocentos milhões de reais), ficando portanto limitada a operação de crédito a R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), equivalente a 50% do valor de avaliação da empresa.

2.5. A operação de crédito visa antecipar recursos da privatização da CEDAE e promover reforço e equilíbrio ao fluxo de caixa estadual, frente ao estado de calamidade financeira, decretado por meio do Decreto Estadual nº 45.692, de 17 de junho de 2016, reconhecido pela Assembleia Legislativa, por meio da Lei Estadual nº 7.483, de 08 de novembro de 2016, e prorrogado até o fim do exercício de 2018, por meio da Lei Estadual nº 7.627, de 9 de junho de 2017. **O empréstimo em tela será destinado ao implemento de ações que permitirão adimplir compromissos com seus servidores ativos, inativos e pensionistas.** (fls. 107/108, grifei)

De fato, o art. 44 da Lei Complementar 101/2000 – LRF expressamente veda a utilização de receitas provenientes da alienação de patrimônio público em despesas correntes:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Segundo a definição legal, **despesas correntes** são as **despesas de custeio** e as **transferências correntes**. São **despesas de custeio** (e, portanto, **despesas correntes**) as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. Dentre estas despesas, situam-se expressamente os gastos com Pessoal Civil e Militar, Material de Consumo, Serviços de Terceiros e Encargos Diversos vinculados à definição anterior (arts. 12 e 13 da Lei 4.320/64). Pagamentos de pessoal ativo, inativo e pensionistas são, portanto, despesas correntes.

“O empréstimo”, diz o item 2.5 do Termo de Referência acima transcrito e negrito, “será destinado ao implemento de ações que permitirão adimplir compromissos com seus servidores ativos, inativos e pensionistas”. Com algum esforço seria possível enquadrar os gastos com inativos e pensionistas na ressalva final do art. 44 da LRF, mas a destinação destes recursos ao regime de previdência social próprio dos servidores públicos deveria estar expressamente prevista em Lei Estadual – a qual, de qualquer sorte, não poderia abranger o pagamento de salários e vencimentos de servidores da ativa. As Leis Estaduais que autorizaram a alienação da CEDAE, citadas inclusive no Edital, são as Leis 7529 e 7698, ambas de 2017.

Dispõe a Lei Estadual 7.529/2017:

Art. 2º Enquanto não efetivada a alienação de que trata o artigo 1º, fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito no valor de até R\$ 3,5 bilhões junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financiamentos.

§ 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a oferecer em garantia à instituição credora e/ou em contragarantia à União as ações de sua titularidade com o fim de viabilizar a obtenção de aval da União à operação de crédito de que trata o caput.

§ 2º. Os recursos resultantes da operação de crédito prevista no caput deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas. (grifei)

O art. 2.º suso transcrito foi objeto da ADI 5683, em cuja Medida Cautelar o relator, Ministro Luis Roberto Barroso, concedeu liminar 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, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 29/08/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 31/08/2017 PUBLIC 01/09/2017)

Note-se que a decisão do STF, atenta apenas aos contornos constitucionais da ADI proposta, limitou-se a confrontar a Lei Estadual em questão com a vedação do art. 167, X, da Constituição – referiu-se, por isso, à vedação do uso de estabelecimentos estatais para obtenção do mútuo destinado ao pagamento de servidores ativos e inativos, mas não a essa destinação em si mesma, caso os recursos fossem oriundos de estabelecimentos financeiros privados, pois que esta última análise não confrontaria a Lei Estadual 7529 com a Constituição, e sim com a LRF, como ora fazemos.

A Lei Estadual 7698/2017 não abordou a destinação das receitas oriundas da alienação da CEDAE, nem da antecipação consistente no contrato de mútuo objeto do pregão em análise, não sendo relevante para o deslinde da presente questão.

Havendo previsão na Lei 7529/2017 de destinação ao menos parcial das receitas advindas do mútuo – antecipação de receitas com a venda da CEDAE para pagamento de inativos e pensionistas, a operação poderia aparentemente ser enquadrada na ressalva final do art. 44 da LRF. Todavia, a Lei Estadual dispõe de modo genérico, não ficando claro de modo algum percentuais a serem destinados a um ou outro fim, ficando evidente que, ao menos naquilo que concerne ao alcance da dita Lei Estadual 7529, ficaria a critério do Governo Estadual definir limites e paradigmas de gasto numa ou noutra hipótese. Além

disso, claramente não há afetação do recurso à conta do sistema de previdência do Estado, ou, como diz o art. 44 da LRF, uma destinação “por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”: o que há é uma previsão de destinação **prioritária**, sequer exclusiva, para estes pagamentos, incluídos os servidores ativos. Transcrevo mais uma vez o dispositivo:

Art. 2.º (...)

§ 2º - Os recursos resultantes da operação de crédito prevista no caput deverão ser **prioritariamente** utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas. (grifei)

Lavrada a Lei nestes termos, parece-me clara a violação direta à vedação prevista no art. 44 da LRF, no capítulo que trata da preservação do patrimônio público.

O autor sustenta não ser aplicável a exceção versada na Lei Complementar 159/2017, que autoriza a contratação de mútuo para pagamento de despesas correntes quando o Estado estiver sob o Regime de Recuperação Fiscal porque, ainda que o art. 11 daquela Lei Complementar permita tal operação, o mútuo deverá atender às finalidades dos incisos do mesmo artigo, segundo seu § 6.º, dentre os quais não se encontra o pagamento de vencimentos de servidores.

Reza o art. 11 da Lei Complementar 159/2017:

Art. 11. Enquanto vigorar o Regime de Recuperação Fiscal, poderão ser contratadas operações de crédito para as seguintes finalidades:

I - financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal;

II - financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos;

III - financiamento dos leilões de que trata o inciso VII do § 1º do art. 2º;

IV - reestruturação de dívidas com o sistema financeiro;

V - modernização da administração fazendária;

VI - antecipação de receita da privatização de empresas de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º;

VII - demais finalidades previstas no Plano de Recuperação.

§ 1º A contratação das operações de crédito de que tratam os incisos I a VII do **caput** deste artigo contará com a garantia da União, devendo o Estado vincular em contragarantia as receitas de que trata o [art. 155](#) e os recursos de que tratam o [art. 157](#) e a [alínea “a” do inciso I](#) e o [inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal](#).

§ 2º Nas operações de crédito de que trata o inciso VI do **caput** deste artigo, além da contragarantia de que trata o § 1º deste artigo, o Estado oferecerá, em benefício da União, penhor das ações da empresa a ser privatizada.

§ 3º Se for realizada a operação de crédito de que trata o inciso VI do **caput** deste artigo, o Estado compromete-se a promover alterações no corpo diretor da empresa a ser privatizada, com o objetivo de permitir que o credor indique representante, cujo papel será o de contribuir para o êxito da operação de alienação.

§ 4º Para fins do disposto neste artigo, estão dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação de operações de crédito e para a concessão de garantia, inclusive aqueles dispostos na [Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000](#).

§ 5º A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda definirá o limite para a concessão de garantia aplicável à contratação das operações de crédito de que trata o § 1º deste artigo, respeitados os limites definidos pelo Senado Federal nos termos do [inciso VIII do caput do art. 52 da Constituição Federal](#).

§ 6º Na hipótese de desvio de finalidade dos financiamentos de que trata este artigo, o acesso a novos financiamentos será suspenso até o fim do Regime de Recuperação Fiscal.

§ 7º Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, fica autorizado o aditamento de contratos de financiamento firmados com organismos internacionais multilaterais, desde que não haja aumento dos valores originais nem dos encargos dos contratos.

O § 4.º do art. 11, suso transcrito, ao dispensar “os requisitos legais exigidos para a contratação de operações de crédito e para a concessão de garantia”, inclusive os previstos na LRF, remete-se aos requisitos formais versados naquela Lei Complementar, não às vedações de utilização da receita derivada daquelas operações. Os requisitos legais de que fala o § 4.º são, por exemplo, os determinados pelos arts. 32 e 33 da LRF para contratação de operações de crédito, assim como os fixados pelo art. 40 da mesma Lei quanto a garantia e contragarantia – estes dispositivos estão situados na Seção IV (Das Operações de Crédito) do Capítulo VII (Da Dívida e do Endividamento) da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não há relação daqueles dispositivos com, e, portanto estão evidentemente fora da remissão do art. 11, § 4.º, da Lei Complementar 159/2017, o Capítulo VIII (Da Gestão Patrimonial) e sua Seção II (Da Preservação do Patrimônio Público), onde se insere o art. 44 em questão.

Tenho com demonstrado, portanto, e ao menos em juízo inicial de exame de pedido liminar, o segundo fundamento para o respectivo pedido, consistente na violação transversa do procedimento em curso aos regramentos fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem enquadramento aparente em qualquer norma jurídica que estabeleça exceção às vedações presentes na LRF: a antecipação de receitas mediante contrato de mútuo parece pretender contornar indevidamente a proibição contida no art. 44 da LRF de utilização dos recursos advindo da alienação patrimonial (venda das ações da CEDAE) no pagamento de despesas correntes, em especial de servidores ativos; todavia, se de antecipação se trata, e o dizem tanto a Lei Estadual 7529/2017 quanto o Edital, evidente que as restrições legais incidentes sobre o não antecipado aplicam-se igualmente ao antecipado.

Quanto ao terceiro fundamento, a saber, a tese de considerar-se haver no caso transferência de recursos da União para o Estado para pagamento de despesas correntes, o que seria vedado pelo art. 167, X, da Constituição e pelo art. 35 da LRF, entendo-o, ao menos inicialmente, não caracterizado. A União ingressa na operação como mera garantidora, dotada inclusive de contragarantias. Nesta operação, não realiza, ou ao menos não realizou até aqui, pelo que consta dos autos, qualquer repasse ou transferência nesse sentido. A alegação, tal como estruturada, parece mais remeter a hipótese futura incerta, nem caracterizada até aqui, nem na iminência de o ser. Nestes termos, não vejo caracterizada violação à Lei que autorize a interferência do Judiciário. Além disso, parte relevante deste tema já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5683, na qual o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, deferiu parcialmente liminar (STF, ADI 5683 MC, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 29/08/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 31/08/2017 PUBLIC 01/09/2017).

A informação trazida aos autos pelo autor, em petição protocolada às 9h35min de hoje, de que o Pregão Eletrônico previsto no Edital n.º 2/2017 **foi adiado para o dia 1.º de novembro de 2017**, a pedido do Governo Federal, não altera os termos da presente decisão, nem a urgência já evidenciada: sendo hoje sexta-feira, 27/10/2017, e dia 01/11/2017 a próxima quarta-feira, dia sem expediente na Justiça Federal, é evidente que nem o conflito de competência ora suscitado, nem a consulta ao Ministro Relator da ACO 2981/RJ no Supremo Tribunal Federal, nem mesmo a possibilidade de contraditório abreviado em face dos réus, seria viável em tão breve intervalo de tempo, de sorte que a necessidade de prolação da presente decisão provisória se mantém.

Por estes fundamentos, DEFIRO a liminar requerida, em virtude da urgência incontornável apresentada, para:

a) DETERMINAR ao Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de três dias úteis, disponibilize ao autor os documentos por ele requeridos em 17/10/2017, a saber, cópia do Contrato SEFAZ 019/2017, celebrado com a Fundação Getúlio Vargas – FGV para fins de avaliação da CEDAE – precificação de suas ações, da íntegra do Processo Administrativo E-04/115/27/2017 e do trabalho elaborado pela FGV que determinou o estabelecimento do valor de mútuo a ser contratado ou, ao menos, a informação ao Requerente de qual o valor encontrado no referido trabalho;

b) SUSPENDER a realização do pregão marcado para o dia 01/11/2017, versado no Edital SEFAZ/RJ 02/2017, relativo à contratação de instituição financeira para operação de crédito, no valor de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), na forma de contrato de mútuo, cujos recursos serão tratados como antecipação de receita de privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), até posterior decisão deste Juízo, ou daquele que for tido por competente.

Intime-se, com absoluta urgência, por oficial de justiça, e comunique-se por meios eletrônicos, ao Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro, Joner Augustus Toledo de C. Folly, ou quem lhe faça as vezes, ao Procurador-Chefe da Procuradoria Regional da União da 2.ª Região, Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues, ou substituto eventual, e ao Sr. Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro, Gustavo de Oliveira Barbosa, ou quem lhe faça as vezes.

Nos termos constantes da fundamentação supra, suscito conflito de competência com o douto Juízo da 17.ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Oficie-se, instruindo o expediente com cópias da petição inicial, do pedido formulado pela exequente, da decisão que determinou a remessa dos autos à 3.ª Vara de Niterói e da presente decisão.

Comunique-se, com urgência, ao Ministro Luiz Fux, relator da ACO 2981/RJ no Supremo Tribunal Federal, o inteiro teor da presente decisão, com cópia da petição inicial e do ofício que suscitou o conflito de competência, a fim de permitir-lhe a avaliação de

existência ou não da prevenção mencionada por S. Exa. em decisão proferida nos autos daquela ação.

Niterói, 27/10/2017.

JFRJ
Fls 486

(Assinado eletronicamente, na forma da Lei n.º 11.419/2006)

JOSE CARLOS DA SILVA GARCIA

Juiz Federal Titular