MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO

Remessa *Ex Offício* nº	**: 2015.51.03.153858-8**
CNJ nº	**: 0153858-51.2015.4.02.5103**
Parte Autora	**: Rafael Paes Barbosa Diniz Nogueira e Outros**
Parte Ré	**: Município de Campos dos Goytacazes e Outros**
Relator	**: Des. Fed. Guilherme Couto de Castro**

Sexta Turma Especializada

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA. PROCESSO COLETIVO. AÇÃO POPULAR. CONTRATO ENTRE MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CESSÃO DOS DIREITOS DE CRÉDITO DAS RECEITAS ORIUNDAS DOS *ROYALTIES* E DA PARTICIPAÇÃO ESPECIAL DO PETRÓLEO. REGULARIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA FIRMADA EM DISPENSA DE LICITAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO LIMITE PREVISTO NA RESOLUÇÃO Nº 43/2001 DO SENADO FEDERAL. AUSÊNCIA DE EFEITO PREJUÍZO DECORRENTE DE EVENTUAL DESÁGIO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE E DE LESIVIDADE. PARECER PELO DESPROVIMENTO DA REMESSA.

Trata-se de remessa necessária condicionando, nos termos do art. 19, *caput*, 1ª parte, da Lei nº 4.717/1965, a eficácia da sentença de fls. 738/747, proferida pelo Juízo da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Campos/RJ, que, em sede de ação popular:

(i) julgou extinto o feito, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC/2015, em relação a ROBERTO LANDES DA SILVA JUNIOR e

ANTHONY WILLIAM GAROTINHO MATHEUS DE OLIVEIRA, em razão de sua ilegitimidade passiva *ad causam*; e

(ii) julgou improcedente a pretensão autoral, nos termos do art. 487, I, do CPC/2015, em relação aos demais réus.

Na inicial de fls. 01/19 e 235/252, Rafael Paes Barbosa Diniz Nogueira e Outros objetivam:

(i) o reconhecimento de nulidade do contrato nº 0180.01.5543.80 firmado entre o Município de Campos dos Goytacazes/RJ e a Caixa Econômica Federal, consistente no adiantamento do recebimento das receitas oriundas dos *royalties* do petróleo e da participação especial a que tem direito o município entre janeiro de 2016 e dezembro de 2020; e

(ii) a condenação dos réus a ressarcirem o erário municipal a diferença entre o valor adiantado ao município e o alienado ao banco, bem como eventuais juros e demais taxas bancárias cobradas.

A título de causa de pedir remota, sustentam que a operação financeira realizada causou prejuízo aos cofres públicos municipais em razão do deságio aplicado; a ilegalidade na dispensa de licitação para a contratação em questão; e a inobservância ao limite previsto na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Por ocasião da prolação da sentença atacada, entendeu o meritíssimo Juízo *a quo*:

(i) pela ilegitimidade passiva *ad causam* de Roberto Landes da Silva Junior e Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira, secretários municipais à época dos fatos, diante da ausência de demonstração de sua participação pessoal e direta na celebração do contrato objeto desta demanda;

(ii) não haver a novação das obrigações constantes do negócio impugnado pela celebração de novo contrato entre as mesmas partes (contrato nº 0180.01.5543.82) acarretado a perda total do objeto deste feito, tendo em vista subsistirem as questões meritórias da análise de nulidade da contratação, bem como

da responsabilidade civil dos réus pelo deságio pactuado na entrega das parcelas dos *royalties*.

(iii) rejeição da alegação de conexão deste feito com demandas individuais destinadas a impugnar o contrato nº 0180.01.5543.82 (processos nº 0104001-71.2017.4.02.5101 e 0112845-10.2017.4.02.5101), por conta da ausência do requisito da identidade de objeto, diante da diferença de circunstâncias negociais constantes apenas no novo contrato; e da diferença de eficácia da tutela concedida no processo coletivo e no processo individual.

(iv) pela regularidade da contratação direta firmada pela municipalidade com a CEF, pois configurada a hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, além da referida empresa pública preencher os requisitos legais previstos no art. 43 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e no art. 164, § 3º, da CRFB;

(v) não haverem os autores logrado êxito em demonstrar a existência de outras instituições financeiras que teriam apresentado propostas mais vantajosas ao Município;

(vi) observância ao limite estipulado no art. 5º, § 4º, da Resolução nº 43/2001, acrescentado pela Resolução nº 2/2015, ambas do Senado Federal;

(vii) ausência de efetivo prejuízo ao Município de Campos dos Goytacazes/RJ, tendo em vista que a negociação em questão foi celebrada pelos legitimados a tanto – Câmara Municipal e Prefeitura -, sendo o deságio típico desta operação financeira e razoável sinalagma face aos riscos assumidos pela CEF de não subsistirem robustas receitas oriundas dos *royalties* contratados.

Ausência de interposição de recursos voluntários, conforme certidões de fls. 753/755.

Vieram os autos a esta Procuradoria Regional da República.

É o relatório. Passa-se à manifestação.

Reside o objeto da remessa em proceder ao reexame de sentença que julgou ação popular visando o reconhecimento de nulidade de contrato nº 0180.01.5543.80, celebrado entre o Município de Campos dos Goytacazes/RJ e a Caixa Econômica Federal para adiantamento das receitas oriundas dos *royalties* do petróleo e da participação especial a que tem direito a municipalidade entre janeiro de 2016 e dezembro de 2020.

Conforme bem salientado pelo magistrado singular, os autores não demonstraram a participação pessoal e direta dos então secretários municipais à época, Roberto Landes da Silva Junior e Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira, na celebração do contrato impugnado.

Deve, portanto, ser mantido o capítulo da sentença que reconheceu sua ilegitimidade passiva *ad causam*.

Com relação à alegação de perda do objeto da demanda pela novação das obrigações do negócio impugnado pelo contrato nº 0180.01.5543.82, deve a mesma ser refutada.

Diante do cabimento do reconhecimento de nulidade da referida contratação, bem como da responsabilização dos réus pelo deságio correlato, remanesce o objeto deste feito.

Sobre a alegação de conexão desta demanda coletiva com feitos individuais relacionados ao contrato decorrente da novação das obrigações discutidas, não deve ser a mesma acolhida, porquanto não se mostra adequada a reunião dos mesmos, em razão da diferença de efeitos da decisão de procedência concedida no processo coletivo e no individual.

Ademais, em razão das peculiares circunstâncias negociais exclusivamente presentes no novo contrato, não se mostra presente o requisito da identidade de objeto.

Ultrapassadas as preliminares, passa-se ao mérito.

No que pertine à alegação de ilegalidade da dispensa de licitação, mostra-se correta a sentença na parte que a rejeitou.

Consoante consta no processo de dispensa de licitação da cessão nº 2015.018.000141-4-PR, publicado no Diário Oficial do Município de Campos (fl. 259), houve correta aplicação da hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, abaixo transcrito:

> "Art. 24. É dispensável a licitação:
> […]
> VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)"

Portanto, revela-se adequada a contratação direta realizada.

Ademais, os autores desta demanda não tiveram êxito em demonstrar a existência de propostas mais vantajosas ao Município oferecidas por outras instituições financeiras, a justificar o cabimento da licitação.

A respeito da alegação de ofensa ao limite estipulado na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, procede-se à transcrição dos seguintes trechos:

> "Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[…]
VI - em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental ou zona econômica exclusiva:
a) ceder direitos relativos a período posterior ao do mandato do chefe do Poder Executivo, exceto para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União;
b) dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo.
[…]
§ 2º Qualquer receita proveniente da antecipação de receitas de royalties será exclusiva para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União. (Redação dada pela Resolução n.º 17, de 2015)
[…]
§ 4º **Excepcionalmente, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que sofreram redução nas receitas de que trata o inciso VI, inclusive de participações especiais, poderão contratar operações financeiras no limite das perdas apuradas entre a média recebida nos exercícios de 2013 e 2014 e a projeção para os anos de 2015 e 2016, dando em garantia os royalties a serem recebidos, contanto que o pagamento por tal contratação não comprometa mais de 10% (dez por cento) do valor total projetado em consequência da exploração dos mesmos recursos, por ano**, sem a observância do disposto nas alíneas do referido inciso e no § 2º, bem como dos limites de que trata o art. 7º, ressaltando que a aplicação da totalidade do recurso observará a legislação aplicável a cada fonte de receita. (Incluído pela Resolução n.º 2, de 2015)
§ 5º Para os fins do disposto no § 4º, considera-se perda a diferença entre a média aritmética do total dos recursos recebidos nos exercícios de 2013 e 2014 pelo respectivo ente federado e a previsão para os anos de 2015 e 2016,

> **com base nos dados e projeções dos órgãos competentes. (Incluído pela Resolução n.º 2, de 2015)**" (g. n.)

Da interpretação das referidas normas, verifica-se que o Senado Federal, através da sua Resolução nº 2/2015, expressamente autorizou os Municípios que tiveram redução de receitas de *royalties*, participações especiais e compensações financeiras nos exercícios de 2013 e 2014 a realizarem cessão dos referidos créditos "**no limite das perdas apuradas entre a média recebida nos exercícios de 2013 e 2014 e a projeção para os anos de 2015 e 2016**", e desde que "**o pagamento por tal contratação não comprometa mais de 10% (dez por cento) do valor total projetado em consequência da exploração dos mesmos recursos, por ano**".

A respeito do Município de Campos dos Goytacazes/RJ, consta expressamente do documento de fls. 150/151 a demonstração de redução nas suas receitas provenientes de *royalties* e participações especiais de petróleo e gás nos exercícios de 2013 e 2014, face às projeções para os exercícios de 2015 e 2016.

Diante deste contexto, foi editada a Lei Municipal nº 8.673/2015 (fl. 410), que, observando as determinações contidas na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, autorizou a contratação de operação de alienação de ativos consistente na antecipação das receitas provenientes dos *royalties* do petróleo através da contratação direta com a Caixa Econômica Federal, como alternativa para enfrentar a crise econômica do município e equilibrar as contas públicas.

Desta forma, através do contrato de "cessão de crédito" nº 0180.01.5543.80, o Município de Campos dos Goytacazes/RJ cedeu e transferiu à CEF, em 23/12/2015, os direitos de crédito a que fazia jus entre janeiro de 2016 até dezembro de 2020, referentes aos *royalties*, e de janeiro de 2017 até dezembro de 2020, referentes à participação especial, ambas incidentes sobre a exploração de petróleo e gás natural.

Tal contratação envolveu o montante total estimado de R$ 308.791.113,78, sendo pago pela CEF, em 23/12/2015, a importância de R$

200.880.436,17, consoante se extrai de fls. 253/258, especificamente no parágrafo segundo de fl. 254.

Conforme consta das projeções verificadas pela Agência Nacional do Petróleo (fls. 150/151), as perdas estariam estimadas em R$ 586.769.532,67, sendo esse o valor limite que o Município poderia contratar em operações financeiras.

Com fundamento nesta premissa, verifica-se que o valor da "cessão" foi de R$ 308.791.113,78, com pagamento à vista de R$ 200.880.436,17 à municipalidade, não sendo ultrapassado o limite das perdas.

Com relação ao limite de que o valor pago pela operação não deve comprometer mais de 10% do valor total projetado para recebimento em razão da exploração por ano, não houve demonstração de seu efetivo descumprimento pelos autores.

Como o valor nominal da cessão equivale à entrega de 4.838.844 de barris de petróleo durante o período de vigência do contrato (parágrafo primeiro de fl. 254), tal cálculo levaria em conta a variação na quantidade e no valor do barril de petróleo no período de vigência do contrato, informações não trazidas aos autos pelos demandantes.

Por fim, quanto ao deságio praticado, com razão a sentença ao considerar inexistir efetivo prejuízo ao Município de Campos dos Goytacazes/RJ, tendo em vista a legitimidade da operação financeira autorizada pelo parlamento local e pela Prefeitura, bem como por ser o mesmo efeito típico do contrato de cessão dos referidos direitos de crédito.

Desta forma, não restando verificadas ilegalidade e lesividade a gerar a responsabilização dos réus, deve ser mantida a sentença que julgou improcedente a presente ação popular.

Ante o exposto, manifesta-se a Procuradoria Regional da República pelo **desprovimento** da remessa, na forma da fundamentação.

Rio de Janeiro, 29 de julho de 2019.

PAULO ROBERTO BÉRENGER ALVES CARNEIRO
Procurador Regional da República