

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

Ementa : DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO LEGISLATIVO. ATOS *INTERNA CORPORIS*. SENTIDO E ALCANCE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE LIMITAM OPERAÇÕES DE CRÉDITO (ART. 167, III e X, DA CF).

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 CF, 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 CF, diz respeito apenas a instituições financeiras estatais. A proibição não alcança as contratações realizadas com instituições financeiras privadas.

5. Ação direta julgada parcialmente procedente para, confirmando a medida cautelar anteriormente deferida, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.529/2017, do Estado do Rio de Janeiro, para afastar entendimento 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.

I. Da Possibilidade de Julgamento do Mérito da Presente Ação Direta

1. Registro inicialmente que os autos estão completamente instruídos, encontrando-se o feito pronto para o julgamento do pedido principal, tendo em vista que já foram apresentadas todas as manifestações necessárias à análise do mérito, inclusive da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República. O julgamento imediato do mérito justifica-se por, pelo menos, três razões: **(i)** a ausência de complexidade da questão constitucional posta; **(ii)** o elevado grau de instrução dos autos; e **(iii)** razões de economia processual. Nas hipóteses em que verificadas tais condições, o Plenário desta Corte tem entendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Destaco, dentre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli; ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin. Prestigia-se, assim, a eficiência e a celeridade do processo, em contexto cuja mera confirmação provisória da cautelar postergaria, desnecessariamente, a efetiva declaração desta Corte acerca do ato contestado.

2. Ademais, a legitimidade ativa dos requerentes é manifesta, nos termos do art. 103, IX, da CF, e do art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999.

II. Da Prevenção Apontada pelos Requerentes

3. 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 alegado pela 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 questionamentos 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** ” (grifo acrescentado).

4. 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 a questão, passo à análise do mérito.

III. Do Mérito

5. A questão debatida na presente ação direta diz respeito à constitucionalidade da Lei nº 7.529, de 07.03.2017, do Estado do Rio de Janeiro, que autorizou o Poder Executivo a alienar ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, sociedade de economia mista controlada pelo Estado do Rio de Janeiro, que presta serviços públicos de fornecimento de água e de esgotamento sanitário em sessenta e quatro municípios do Estado, incluindo a capital.

6. A medida foi objeto de acordo entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, por meio de termo de compromisso subscrito no curso da Ação Cível Originária nº 2.981, de relatoria do Ministro Luiz Fux. Trata-se de acordo destinado à recuperação fiscal daquele ente federado, que passa por grave crise financeira. Conforme justificativa que acompanhou o projeto de lei enviado pelo Governador do Estado e o próprio art. 5º da lei em questão, o ente federado busca utilizar a privatização da referida companhia como meio de garantia para obtenção de empréstimo de até R\$ 3,5 bilhões. Segundo o art. 2º, § 2º, da referida lei, os recursos resultantes da operação de crédito deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas.

7. A questão central desta ação está em saber se são legítimas, ou não, as disposições normativas da lei editada pelo Estado do Rio de Janeiro. Na inicial, os requerentes alegam inconstitucionalidade formal e material. A seguir, trato cada uma delas separadamente.

III.1. Da inconstitucionalidade formal

8. A argumentação deduzida na inicial quanto à inconstitucionalidade formal acentua basicamente violação ao devido processo legislativo, ao argumento de que **(i)** a lei teria sido aprovada inapropriadamente em regime de urgência, **(ii)** sem realização de audiências públicas, **(iii)** sem parecer da Comissão de Saneamento Ambiental da Assembleia Legislativa, **(iv)** sem a devida análise de impactos na prestação do serviço público de saneamento e **(v)** sem consulta aos municípios afetados pela privatização da Companhia. No entanto, entendo que a norma em questão não possui qualquer vício formal a comprometer sua constitucionalidade.

9. Antes, porém, de analisar cada uma das alegações, importa enfatizar que, ao longo do tempo, a jurisprudência desta Corte consolidou o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo presentes na Constituição Federal incorporam noções elementares do modelo de separação dos poderes constituídos, o que as torna de observância inafastável no âmbito das ordens jurídicas locais, por imposição do disposto no art. 25 da Constituição Federal. Portanto, os delineamentos básicos do processo legislativo são de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais, o que significa que sua inobservância acarreta inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo editado. Esse entendimento não retira, todavia, a liberdade de as casas legislativas disciplinarem questões relativas ao procedimento legislativo em seus regimentos internos, desde que não contrariem os delineamentos constitucionais do processo legislativo. Na verdade, o que se proíbe, e se submete ao crivo desta Corte, é a elaboração de leis e atos normativos em descompasso com as normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo.

10. Coerente com isso, este Supremo Tribunal Federal possui entendimento contrário à tese do controle jurisdicional dos atos dos parlamentos, quando envolvam discussão sobre a aplicação de normas regimentais das casas legislativas, por entender tratar-se de questões de natureza *interna corporis*. Talvez o precedente mais representativo seja o firmado na ADI 4.425 (Rel. Min. Ayres Britto, red. para o acórdão Min. Luiz Fux, j. em 14.03.2013), na qual se discutia a legitimidade da inexistência de interstício constitucional mínimo entre os dois turnos de votação de propostas de emendas à Constituição Federal. Na ocasião, esta Corte, por maioria de votos, entendeu que a disciplina desta questão estaria no âmbito de liberdade das casas legislativas, tratando-se de questão *interna corporis*. No acervo jurisprudencial desta Corte, há outros precedentes a apontar a

impossibilidade de análise dessas questões. Confira-se, a título de exemplo, os seguintes:

“Agravamento regimental. Mandado de segurança. **Questão interna corporis**. Atos do Poder Legislativo. Controle judicial. Precedente da Suprema Corte. 1. **A sistemática interna dos procedimentos da Presidência da Câmara dos Deputados para processar os recursos dirigidos ao Plenário daquela Casa não é passível de questionamento perante o Poder Judiciário, inexistente qualquer violação da disciplina constitucional**. 2. Agravamento regimental desprovido” (MS 25.588/DF-AgR, Rel. Min. Menezes Direito, j. em 02.04.2009, grifo acrescentado).

“Agravamento Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento a denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50). 4. **A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário**. 5. Agravamento regimental improvido” (MS 26.062/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 10.03.2008, grifo acrescentado).

11. Também são ilustrativos dessa orientação os seguintes julgados: ADI 774 (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 10.12.1998); ADI 2420 (Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 24.02.2005); ADI 2113 (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 04.03.2009); e ADI 2856 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 10.02.2011).

12. Em todos esses casos, predominou a compreensão de que questões meramente *interna corporis* não estão sujeitas ao controle judicial, ainda que por meio de técnicas de decisão, como a interpretação conforme a Constituição, quando o sentido óbvio e imediato de normas regimentais não contraria normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo. A matéria, portanto, não é nova e penso que a orientação consagrada por esta Corte deve ser confirmada.

13. Esclarecido esse pressuposto, passo à análise de cada uma das alegações de inconstitucionalidade formal suscitada pelos requerentes. A primeira delas diz respeito à inadequada adoção do regime de urgência

pela Assembleia Legislativa no processo legislativo do qual resultou a lei impugnada. A alegação não procede. Segundo informações prestadas pela Casa Legislativa, o regime de urgência foi adotado em virtude de solicitação do Governador do Estado. Ora, como dito acima, o controle judicial do processo legislativo deve ser feito mediante o cotejo direto com suas normas constitucionais disciplinadoras. No que diz respeito à disciplina do regime de urgência, a Constituição Federal estabelece em seu art. 64, § 1º, que “o Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”. E mais. Em seu art. 64, § 2º, estabeleceu o constituinte que, “se no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação”. Isso significa que o chefe do Executivo não apenas tem o direito de solicitar o regime de urgência na tramitação de suas proposições, mas que a Casa Legislativa tem o dever de se manifestar dentro de quarenta e cinco dias. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro disciplina a questão em conformidade com a Constituição Federal. Confira-se a redação do dispositivo pertinente:

“Art. 114. O Governador do Estado pode solicitar urgência para apreciação de projeto de sua iniciativa.

§ 1º - Se, no caso deste artigo, a Assembleia Legislativa não se manifestar sobre a proposição em até quarenta e cinco dias, esta deverá ser incluída na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação”.

14. O Regimento Interno da Assembleia Legislativa, por sua vez, apenas detalha o procedimento. Assim, em razão da efetiva solicitação de urgência por parte Governador do Estado, autor do projeto, não há que se falar em adoção inapropriada de tal regime.

15. A segunda alegação de inconstitucionalidade formal é de que o processo legislativo teria sido finalizado sem a realização de audiências públicas. O vício apontado, no entanto, não encontra respaldo na Constituição, que não prevê, no âmbito das regras que disciplinam a elaboração das espécies normativas, a obrigatoriedade de adoção de tal expediente. É certo que o art. 58, § 2º, II, da CF, estabelece caber às comissões parlamentares “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil”. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro (art. 109, § 2º,

II), bem como o Regimento Interno da Assembleia Legislativa (art. 26, II) reproduzem essa disposição. No entanto, não é possível extrair dessas normas a imprescindibilidade de realização da audiência. Portanto, embora recomendável e importante, trata-se de medida de natureza facultativa situada em domínio *interna corporis* das casas legislativas.

16. Ao contrário do que é dito na inicial, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro informou que o Projeto de Lei nº 2.345/2017, que deu origem à lei ora impugnada, foi objeto de análise pelas comissões pertinentes, inclusive pela Comissão de Saneamento Ambiental, por meio de pareceres verbais, na forma admitida pelo art. 128, § 4º; e art. 129, § 2º do Regimento Interno daquela Casa. Portanto, também não prospera a terceira alegação de vício formal, no sentido de que não teria havido, no curso do processo, parecer da Comissão de Saneamento Ambiental.

17. A quarta alegação é a de que a lei impugnada teria sido aprovada sem a devida análise de impactos na prestação do serviço público de saneamento. O argumento também não prospera. A lei impugnada apenas autoriza a alienação da companhia, estando condicionada a procedimento licitatório que, conforme informa o Estado, “demandara a realização de estudos técnicos, de audiências públicas e de elaboração de edital, na qual se definirão as matrizes a serem seguidas pela empresa privada que assumir a concessão”. Portanto, os efeitos da lei impugnada ainda dependem de um conjunto de atos subsequentes e futuros. Ainda que em matéria ambiental vigore o princípio da precaução, é prematuro concluir que a mera autorização de alienação da empresa enseja o risco de violação ao direito a um desenvolvimento sustentável e ao saneamento básico de populações mais carentes. A simples autorização da privatização não enseja, por si só, consequências negativas. A propósito, a prestação do serviço de saneamento básico pode ser realizada direta ou indiretamente pelo Estado, por meio de regime de concessão, como, aliás, é feito em alguns municípios fluminenses, como Niterói.

18. Quanto a esse ponto, é preciso dizer que a CEDAE, responsável pelo saneamento básico de 64 das 92 cidades fluminenses, não tem conseguido prestar o serviço de forma universal, apesar de ser uma empresa superavitária, como informam os requerentes. Em matéria publicada em 24.02.2017, com base em estudo do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE), o Jornal O GLOBO demonstrou que a CEDAE apresenta um índice de tratamento de esgoto inferior à de outras regiões em que o serviço é

prestado sob regime de concessão. Conforme foi noticiado pelo site G1, em 03.04.2017, de 2015 a 2016, enquanto o lucro líquido da CEDAE cresceu 52% (de R\$ 248,89 milhões, em 2015, para R\$ 379,23 milhões, em 2016), os índices de atendimento de água e de esgoto aumentaram apenas 1,32% e 0,66%, respectivamente. Além disso, tem-se notícia de que apenas 34,64% de seus clientes têm coleta de esgoto, índice bem menor que o da média brasileira, que é de 50,3%. Portanto, embora possa ser verdade que a privatização do saneamento já se mostrou inadequada em muitos países e que a reestatização da prestação de serviços de tratamento de água seja uma tendência, é impossível concluir, neste momento, que a privatização da CEDAE resultará em uma pior prestação dos serviços.

19. Também não assiste razão aos requerentes quando afirmam violação aos arts. 23, IX; 25, § 3º, e 30, V, da Constituição Federal, em razão de os municípios afetados pela privatização não terem sido previamente consultados acerca da intenção de privatizar a CEDAE. Mais uma vez, a lei impugnada apenas autoriza a privatização, não a realiza. Como afirmou o Estado, ao prestar informações, “durante o processo de venda da CEDAE todos os fatores relacionados à prestação do serviço, inclusive em Municípios, deverão ser abordados, estudados e sopesados antes da publicação do Edital. **É neste momento que a oitiva dos Municípios se fará imprescindível e indispensável**”. Portanto, os municípios ainda participarão do processo de privatização. Uma vez mais, é impossível concluir que a mera autorização de alienação acarretará prejuízos na prestação de serviços de abastecimento e esgotamento. E não me parece que a aprovação da lei impugnada, sem prévia consulta aos Municípios, comprometa sua presunção de constitucionalidade. O Estado, além de deter o controle acionário da empresa, dispõe de capacidade de auto-organização e autonomia para tratar de seu patrimônio, nos termos do art. 25 da Constituição.

20. Essas razões são suficientes para conduzir à rejeição das alegações de inconstitucionalidade formal da lei por violação ao devido processo legislativo, bem como para não acolher as alegações de violação aos arts. 6º, 196 e 225 da Constituição Federal. Portanto, a simples autorização para alienação da empresa não representa violação aos direitos sociais, à saúde e ao meio ambiente. O respeito a esses importantes direitos constitucionais deverá ser considerado durante o processo de concretização da privatização.

III.2. Da Inconstitucionalidade Material

21. Quanto à inconstitucionalidade material, os requerentes alegam violação aos arts. 37, *caput*, e 167, III e X, todos da CF, tendo em vista que a alienação da CEDAE busca a obtenção de crédito para pagamento de despesas correntes com pessoal. De início, não convence o argumento segundo o qual a lei impugnada representaria ofensa aos princípios da eficiência e da moralidade previstos no art. 37, *caput*, da Constituição. O Estado, diante da crise pela qual passa, tem autonomia para definir as medidas necessárias ao seu enfrentamento. Alienar as ações representativas do capital social de uma empresa que controla é medida legítima e razoável, especialmente quando se constata que o serviço prestado não é eficiente. Não se pode deixar de considerar que a promoção de melhoria das condições de saneamento básico também é uma competência político-administrativa do Estado.

22. A Constituição de 1988 revela uma preocupação clara com o controle do endividamento público, ao estabelecer importantes vedações em seu art. 167, III e X. No art. 167, III, veda-se a “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. As *despesas de capital*, como se sabe, são aquelas realizadas com o propósito de criar novos bens de capital (investimentos) ou de adquiri-los de outros já em uso (inversões financeiras), incorporando-os de modo definitivo ao patrimônio público. Destinam-se também à amortização da dívida pública. Elas, portanto, abrangem investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. O dispositivo citado cuida da chamada “regra de ouro” das finanças públicas, segundo a qual o ente público não deve se endividar mais do que o necessário para realizar suas despesas de capital. Por tal regra, a Constituição proíbe que o Estado financie as suas despesas por meio somente de endividamento, ou seja, *apenas* por meio de receitas de operações de crédito.

23. Entretanto, é importante salientar que essa regra não veda a utilização de receitas oriundas de operações de crédito para a realização de *despesas correntes*, que são aquelas destinadas ao pagamento das atividades rotineiras do Estado, como o custeio da estrutura administrativa, gastos com pessoal, aquisição de materiais e pagamento de serviços prestados. São despesas são necessárias à manutenção do aparato estatal,

consideradas economicamente improdutivas, haja vista que nada acrescentam ao patrimônio público. O dispositivo constitucional em questão apenas determina que o montante das operações de crédito não pode *exceder* o montante das despesas de capital. Em outras palavras: o montante das despesas de capital deve ser maior ou igual às receitas de operações de crédito. A intenção é a de que o endividamento sirva à realização de investimento, não ao simples custeio do funcionamento da administração pública. Portanto, no art. 167, III, o constituinte estabeleceu um limite para o endividamento, ao restringir as operações de crédito ao montante das despesas de capital.

24. Os requerentes alegam, por fim, que a lei padece de desvio de finalidade, pois assegura ao Estado a obtenção de recursos de operação de crédito para finalidade proibida pela Constituição. É certo que o art. 167, X, da CF, veda “a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. E, de fato, o art. 2º, § 2º, da lei impugnada, e expresso ao destinar os recursos a serem obtidos por meio de empréstimo ao pagamento prioritário da folha de pessoal ativo, inativo e pensionista.

25. Em resposta, o Estado defende que, diante de seu grave quadro fiscal, deve-se realizar um juízo de ponderação entre as regras previstas no art. 167, III e X, da CF, que instituem limitações de caráter financeiro-orçamentário, e múltiplas determinações constitucionais de efetivação de direitos fundamentais, de modo a prevalecer a viabilização de pagamentos necessários a manter serviços essenciais sobre regra procedimental de gestão financeira.

26. Para o intérprete é, de fato, importante avaliar como a sua decisão repercutirá sobre o mundo social. O impacto de uma decisão judicial na sociedade é um dado que deve ser considerado. No atual momento de evolução da jurisdição constitucional e do aprofundamento da judicialização, há de se levar em conta argumentos *consequencialistas*. Se um julgamento tem relevância suficiente para causar graves efeitos para a ordem social, esses efeitos devem ser considerados.

27. Entretanto, se, por um lado, é importante que o intérprete – especialmente uma Corte Constitucional – considere as possíveis consequências danosas de suas decisões, por outro lado, não deve se desconsiderar o texto expresso da Constituição. De fato, o art. 167, III e X, consubstancia regras importantes para a preservação dos equilíbrios financeiro e orçamentário dos entes da Federação, ao impedirem a realização de operações de crédito para custeio de despesas correntes e de empréstimos pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

28. Todavia, a vedação prevista no art. 167, III, da CF, não é voltada ao legislador que apenas autoriza a realização da operação de crédito. É que a mera autorização não viola o disposto na Constituição. Isso porque o que a Constituição veda é a realização da operação em si, não sua autorização. Pode ser que, embora autorizado, o Poder Executivo não venha a realizar a operação ou mesmo a realize em valor compatível com o que é permitido constitucionalmente. Observe-se que, segundo o art. 2º da lei impugnada, ficou “o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito no valor de até R\$ 3.5 bilhões”. É, portanto, o Chefe do Poder Executivo que deve analisar se a operação a ser realizada se compatibiliza com o montante da despesa de capital. A autorização pelo Poder Legislativo representa apenas um dos requisitos constitucionais para a realização de operações de crédito. Os demais requisitos, inclusive o previsto no art. 167, III, devem ser observados pelo Chefe do Poder Executivo no momento em que fará a operação financeira autorizada. No caso específico do art. 167, III, deverá ele verificar se o valor da operação supera ou não o valor do montante da despesa de capital do respectivo ente. Assim, não há como afirmar, desde logo, se o valor autorizado será o mesmo contratado e se o valor contratado estará acima das despesas de capital do Estado no momento da realização da operação. Portanto, penso que a simples autorização não representa, por si só, violação ao art. 167, III, da Constituição.

29. O mesmo, porém, não pode ser dito quanto ao art. 167, X, da Constituição Federal. É que, embora esse dispositivo em geral não proíba a concessão de empréstimos para pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionista, ele veda a realização desse tipo de operação de crédito pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras. Ou seja, operações com essa finalidade podem ser realizadas por instituições

financeiras privadas, mas não por aquelas controladas pelos Governos Federal e Estaduais. O legislador estadual, no entanto, parece não ter atentado para essa vedação. É que, conforme dispõe o art. 2º da lei em questão, o empréstimo, cujos valores “deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas” (art. 2º, § 2º), poderá ser feito “junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financiamentos” (art. 2º, § 2º). A lei, portanto, não especifica se as instituições financeiras nacionais de que trata são estatais ou apenas privadas.

30. Nesse ponto, o ato impugnado realmente parece contrariar a Constituição Federal, que veda a concessão de empréstimos por instituições financeiras controladas pelos Governos Federal e Estaduais para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista. A lei impugnada também encontra obstáculo na legislação infraconstitucional. É que a Lei Complementar nº 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 35, § 1º, I, veda a realização de operações de crédito entre instituições financeiras estatais e outro ente da Federação para financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes. Veja-se a dicção do dispositivo:

“Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. §1º Excetua-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes”.

31. Isso não significa, porém, que o empréstimo autorizado pela lei impugnada não possa ser feito junto a instituições financeiras dos Governos Federal e Estaduais. Na verdade, o que a Constituição proíbe é que os empréstimos realizados junto a essas instituições sejam utilizados para o fim específico de pagar despesas com pessoal. Portanto, dentro da margem autorizada pelo Poder Legislativo, o Estado pode contrair empréstimos junto a instituições financeiras dos Governos Federal e Estaduais, desde que não use os valores decorrentes da operação de crédito para o pagamento de

folha de pessoal. Obviamente, nada impede que o Estado do Rio de Janeiro realize empréstimos com instituições financeiras privadas para pagamento de despesas correntes em geral ou, especificamente, de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista.

32. Portanto, entendo que há inconstitucionalidade material do art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.529/2017, mas apenas *quanto a uma de suas possibilidades interpretativas* : aquela que conclui no sentido de que o dispositivo permitiria o pagamento de *despesa de pessoal* com recursos de empréstimo contratado com instituição financeira estatal. Essa interpretação viola o art. 167, X, da Constituição Federal.

IV. Conclusão

33. Diante do exposto, confirmando a medida cautelar concedida, julgo parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.529/2017, do Estado do Rio de Janeiro, para afastar entendimento que conduza à conclusão de que a operação de crédito autorizada pela referida lei poderá ser realizada junto a instituições financeiras estatais para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista.

34. Com o julgamento do mérito, ficam prejudicados os embargos de declaração opostos pelos requerentes em face da decisão que deferiu a medida cautelar.

35. É como voto.

Plenário Virtual - Ministério do Voto - 11/12/2017 00:00