

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.163 DISTRITO
FEDERAL**

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**
REQDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
REQDO.(A/S) : **RELATORA DOS MANDADOS DE SEGURANÇA Nº
2016.001024-4 E 2016.010970-9 DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
REQDO.(A/S) : **RELATOR DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº
2016.006027-0 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
REQDO.(A/S) : **RELATOR DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº
2016.006720-5 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE
DO ESTADO - ADUERN**
ADV.(A/S) : **LINDOCASTRO NOGUEIRA DE MORAIS**
INTDO.(A/S) : **REITOR DA UNIVERSIDADE DO ESTADO - UERN**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**
INTDO.(A/S) : **SINDICATO DOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS DA
UERN - SINTAUERN**
ADV.(A/S) : **JOSIMAR NOGUEIRA DE LIMA JÚNIOR**
INTDO.(A/S) : **SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS E SERVIDORES
DA SEGURANÇA DO RIO GRANDE DO NORTE -
SINPOL-RN**
ADV.(A/S) : **DIEGO CABRAL DE MELO**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO DOS PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - ASPRA
PM/RN**
ADV.(A/S) : **MARIA LUCINETE DA SILVA**

SS 5163 MC / DF

INTDO.(A/S) :SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA
ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE

ADV.(A/S) :MANOEL BATISTA DANTAS NETO

DECISÃO

*SUSPENSÃO DE SEGURANÇA.
PAGAMENTO DE VENCIMENTOS DOS
SERVIDORES PÚBLICOS ATÉ O ÚLTIMO
DIA DO MÊS. MULTA DIÁRIA POR
ATRASSO. EXAUSTÃO ORÇAMENTÁRIA
ESTADUAL. AMEAÇA DE GRAVE LESÃO
À ORDEM ADMINISTRATIVA E À
ECONOMIA PÚBLICAS. MEDIDA
LIMINAR DEFERIDA.*

Relatório

1. Suspensão de segurança ajuizada pelo Rio Grande do Norte, em 28.12.2016, com o objetivo de obter-se a suspensão dos efeitos das seguranças concedidas pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte nos Mandados de Segurança ns. 2016.001006-2, 2016.001024-4, 2016.006027-0, 2016.006720-5, 2016.010970-9, 2016.010763-3 e 2016.011492-0, pelos quais determinado o pagamento de vencimentos e proventos dos substituídos dos Impetrantes até o último dia de cada mês.

O caso

2. Rio Grande do Norte ajuíza o presente pedido de suspensão e noticia a impetração do Mandado de Segurança n. 2016.001006-2 pela Associação dos Docentes da Universidade do Estado – UERN; do Mandado de Segurança n. 2016.001024-4 pelo Sindicato dos Técnicos Administrativos da Universidade do Rio Grande do Norte – Sintauern;

SS 5163 MC / DF

do Mandado de Segurança n. 2016.006027-0 pelo Sindicato dos Policiais Civis e Servidores da Segurança Pública do Rio Grande do Norte – Sinpol; do Mandado de Segurança n. 2016.006720-5 pela Associação dos Praças da Polícia Militar do Rio Grande do Norte – Aspra e do Mandado de Segurança n. 2016.010970-9 pelo Sindicato dos Servidores Públicos da Administração Direta do Rio Grande do Norte.

Esclarece que os Impetrantes seriam, *“em sua grande maioria, entidades de classe (associações e sindicatos) de representação das diversas categorias de servidores públicos integrantes do quadro de pessoal do Estado do Rio Grande do Norte”* e que, *“em virtude das notícias de que o Governo do Estado não teria possibilidade de pagar os salários na data prevista, ingressaram com os mandados de segurança acima enumerados, todos contra o Governador do Estado e outros almejando a obtenção de decisão liminar que ordenasse o pagamento pontual dos salários, ou seja, até o último dia útil de cada mês, conforme disposto no art. 28, § 5º, da Constituição local”*.

Sustenta estarem essas *“decisões a causar grave lesão às finanças públicas, especialmente diante da inevitabilidade do escalonamento do pagamento dos estipêndios do funcionalismo potiguar, haja vista a constatação, ainda em janeiro/2016, pelo Ilmo. Sr. Coordenador de Administração Financeira da Secretaria de Estado de Planejamento do Estado (DOC 006), de que os recursos existentes nas contas do Requerente (R\$ 123 milhões), ao final daquele mês, não eram suficientes para o adimplemento sequer da folha de pagamentos (R\$ 333 milhões)”*.

Argumenta que *“tal quadro deficitário, por circunstâncias alheias à vontade do Requerente, vem se repetindo mês a mês, o que [teria] lev[ado] o Governo a escalonar o pagamento dos estipêndios dos filiados/associados aos Impetrantes dos mandados de segurança supracitados”*.

Alega estar *“envidando todos os esforços no sentido de colocar em dia suas obrigações”* e ressalta que *“não restou ao Executivo outra alternativa senão, de*

SS 5163 MC / DF

forma excepcionalíssima e sopesando todos os valores envolvidos, fracionar o pagamento da folha de janeiro/2016 nos seguintes termos: a) 4 de fevereiro de 2016: todos os servidores inativos, aposentados e pensionistas, independente do órgão de lotação de faixa salarial; e b) 5 de fevereiro de 2016: todos os demais servidores estaduais ativos, independente de órgão de lotação e de faixa salarial”.

Explica que as decisões que pretende suspender teriam imposto “a obrigação mandamental de efetuar o pagamento dos estipêndios dos servidores públicos do Estado até o último dia do mês trabalhando ou com correção monetária, em caso de atraso, com fundamento na dignidade da pessoa humana”.

Alega haver risco à “ordem econômica, social e administrativa e as finanças do Estado, em face da suspensão de ato emanado do Poder Público que, de forma excepcional, postergou por poucos dias o pagamento da folha de pagamento de parte dos servidores públicos estaduais, bem como dos inativos e dos pensionistas, trazendo dissabores, é certo, porém preservando o núcleo essencial do fundamento da República concernente a dignidade da pessoa humana e garantindo o fluxo de caixa do Estado”.

Salienta que “a lesão à ordem também [estaria] evidente porque imped[iria] o exercício regular pelo Poder Executivo de dispor sobre os recursos públicos, privilegiando determinadas categorias funcionais dos servidores e impedindo o planejamento da realização dos pagamentos a todos os demais funcionários públicos”.

Pondera “não sobra[r] ao Suplicante outra alternativa senão requerer (...) a suspensão das medidas ora combatidas, a fim de evitar graves e irreversíveis prejuízos a toda a coletividade, porquanto a previsão orçamentária do Estado não [teria] se concretiz[ado]”, pelo que “o quadro apresentado [seria] desesperador, na medida em que não sobra[ria] nada para investimentos nas áreas sociais, (...) o que gera riscos de convulsão social no Estado”.

Enfatiza haver risco de efeito multiplicador, pois, “acaso mantidos os

SS 5163 MC / DF

provimentos jurisdicionais objeto do presente pedido de contracautela, simplesmente não haverá recursos para o pagamento dos demais servidores, o que acarretará uma corrida ao Judiciário para a obtenção de providência semelhante”.

Pede a suspensão das decisões mencionadas e *“das astreintes fixadas, determinando-se, ainda, que o Tribunal a quo se abstenha de sequestrar quaisquer recursos para fazer face ao cumprimento das seguranças deferidas”.*

3. Em 3.1.2017, Rio Grande do Norte requereu a juntada de demonstrativos de disponibilidade financeira, da folha de pagamento e de extratos bancários, como *“comprovantes de ausência de recursos para fazer face ao pagamento das folhas dos meses de agosto, setembro e outubro de 2016, no último dia do mês trabalhado”* (doc. 17).

4. Em 4.1.2017, pediu fosse desconsiderado o comprovante antes juntado referente ao mês de outubro de 2016 e juntou novo comprovante, assim como um referente ao mês de novembro de 2016 (doc. 22).

5. Em 3.2.2017, Rio Grande do Norte junta petição solicitando o aditamento da inicial *“para requerer a suspensão das decisões proferidas nos autos dos mandados de segurança ns. 2016.010763-3 e 2016.011492-0, (...) que determinaram o pagamento de servidores públicos do Estado vinculados ao Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Norte – Núcleo de Extremoz – e a Associação de Praças da Polícia Militar de Mossoró e Região, até o último dia do mês, desconsiderando por completo a situação fática de impossibilidade material já levada ao conhecimento de Vossa Excelência, restando claro, estreme de dúvidas, a grave lesão à ordem econômica e administrativa do Estado, em razão dos fundamentos já aduzidos na petição inicial”* (doc. 26).

Examinados os elementos havidos no processo, **DECIDO**.

6. A possibilidade de suspensão, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, de execução de decisões concessivas de segurança, de

SS 5163 MC / DF

liminar e de antecipação dos efeitos de tutela contra o Poder Público somente se admite quando presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos: *a)* as decisões a serem suspensas sejam proferidas em única ou última instância pelos tribunais locais ou federais; *b)* tenham potencialidade para causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas; *c)* a controvérsia tenha índole constitucional (STA n. 729-AgR/SC, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 23.6.2015; STA n. 152-AgR/PE, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 11.4.2008 e SL n. 32-AgR/PE, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 30.4.2004).

7. O Presidente deste Supremo Tribunal detém competência para suspender os efeitos da medida liminar deferida em mandado de segurança de competência originária de Tribunal de Justiça quando em matéria constitucional (SS n. 304-AgR/RS, Relator o Ministro Presidente, Plenário, DJ 19.12.1991).

Na espécie em exame, as medidas liminares deferidas nos Mandados de Segurança ns. 2016.001006-2, 2016.001024-4, 2016.006027-0, 2016.006720-5, 2016.010970-9, 2016.010763-3 e 2016.011492-0 tratam de matéria constitucional. O objeto do questionamento é o direito ao que se recebe como contraprestação pelo trabalho, de natureza alimentar e constitucionalmente protegido, em respeito aos princípios constitucionais da legalidade e da dignidade humana.

8. Rio Grande do Norte não formula, expressamente, requerimento de medida cautelar. Entretanto, junta documentos (docs. 7 a 13) a demonstrar a urgência no deferimento da medida, pois o cumprimento das decisões impugnadas poderia acarretar lesão à economia pública.

No § 4º do art. 15 da Lei n. 12.016/2009 se autoriza, em exame prévio e precário, o deferimento de medida cautelar na suspensão quando constatada, *“em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência*

SS 5163 MC / DF

na concessão da medida”.

9. A suspensão de segurança é medida excepcional de contracautela destinada a resguardar a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.

Na suspensão de segurança não se analisa o mérito da ação mandamental, restringindo-se à análise de existência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face do interesse público relevante assegurado em lei.

10. O exame preliminar e precário desta medida revela a plausibilidade da alegação segundo a qual a manutenção das decisões contrastadas põe em risco a ordem e a economia públicas.

É indiscutível que o direito dos substituídos dos Impetrantes aos vencimentos e proventos detém natureza especial porque alimentar.

Configura-se, entretanto, situação excepcional de colapso financeiro desencadeado pelo momento de turbulência econômica e acentuada frustração de receitas projetadas nas leis orçamentárias anuais, a sinalizar a necessidade de adoção de esforço comum e coordenado para superação deste quadro.

Na espécie vertente, Rio Grande do Norte explica ser inevitável o *“escalonamento do pagamento dos estipêndios do funcionalismo potiguar, haja vista a constatação, ainda em janeiro de 2016, (...), de que os recursos existentes nas contas do Requerente (R\$ 123 milhões), ao final daquele mês, não eram suficientes para o adimplemento sequer da folha de pagamentos (R\$ 333 milhões)”* (doc. 7).

Esclarece estarem sendo *“preservados os servidores de remuneração mais baixa, restando afetados, inicialmente, os salários mais altos”*.

SS 5163 MC / DF

Pondera ser o “fracionamento da folha (...) medida excepcional e temporária que vigorará si et in quantum não forem normalizados os repasses do Fundo de Participação dos Estados e das demais receitas do Estado, visto que o Requerente, assim como os demais entes federados, vive um momento de estado de exceção econômica que exige o sacrifício de todos e a flexibilização de regras jurídicas editadas e pensadas para situações de normalidade”.

No julgamento do agravo regimental na Suspensão de Segurança n. 883/RS, ainda não concluído por este Supremo Tribunal, no qual se analisava o pagamento até o último dia de cada mês de remuneração de servidores públicos do Rio Grande do Sul, também em situação deficitária grave, afirmei:

“(...) também parto, tal como posto por Vossa Excelência, pelo reconhecimento de todos, enfatizado agora pelo Ministro Teori, que é uma situação gravíssima do ponto de vista da possibilidade de adimplemento da obrigação constitucional do pagamento pelo governo do Rio Grande do Sul, com o alastramento eventual para outros Estados. A minha preocupação, Presidente, como aqui manifestada por Vossa Excelência e pelo Ministro Teori, pelos Ministros, todos que votaram até agora, é mais ou menos algo que o Governador de Minas na década de 60, Milton Campos, diante de uma greve de professores, quando nem existia direito de greve, pelo não pagamento, e quando foi aventada exatamente a possibilidade de uma medida mais drástica em relação a esses que paravam por não pagamento, foi perguntado a ele se mandava a polícia para esses que estavam paralisados. Ele disse se não era o caso de, ao invés de mandar o carro de polícia, mandar o trem pagador”; porque qualquer afastamento tem como solução o único pagamento, e o que se alega é exatamente que não há como solucionar. Logo, a busca, realmente, é de uma solução que não está nas mãos do Poder Judiciário, definitivamente. O que nós temos hoje é uma Constituição que garante como direito fundamental o direito ao vencimento, no caso do servidor público, ao salário, no caso do empregado, e que, neste caso, não está podendo ser honrado, alegadamente, e acho que, quanto a isso, nem Vossa Excelência na decisão questionou a vontade de fazer sem condições. Apenas uma

SS 5163 MC / DF

referência, que o Ministro Teori já anotou, é que, quando se deixa de pagar a dívida com a União, a União bloqueia no automático. E esta dívida é uma dívida gravíssima. Sofri muito por conta disso, na condição de procuradora, porque é mesmo assim que acontece: bloqueia-se e, aí, você não tem condições de pagar nem comida para preso, nem para o hospital. E essa é uma situação que beira situação limite de perversidade com todo mundo. A paralisação do servidor que, então, reclama por um direito constitucional, por sua vez, apena o cidadão. Então, há um caos criado neste caso de instabilidade séria, dramática. Eu não tenho dúvida alguma que, no caso, não vai ser não pagando ou não tentando pagar de todas as formas, o que é o direito do servidor, que se vai solucionar. Entretanto, eu vou pedir vênua a Vossa Excelência apenas para acompanhar nesta parte relativa a essas parcelas, que seriam uma espécie de apenação, pela circunstância de não ver no Governo e na Administração o descumprimento pela ausência de querer, mas de impossibilidade de fazê-lo. E eu acho que, neste caso, não sei se nós estaríamos tirando qualquer força da decisão judicial, porque, para não cumprir, o Governo fica obrigado, diante de uma ordem judicial, a não justificar, mas a demonstrar cabalmente essa impossibilidade por qual tempo, em que condições e o que ele está fazendo, inclusive como medidas para chegar a esse cumprimento. Essa é a razão pela qual, nesse único ponto, eu vou pedir vênua a Vossa Excelência para acompanhar o voto do Ministro Teori e, no mais, acompanho Vossa Excelência”.

Não há como o Poder Judiciário desconhecer a contingência estadual condutora do atraso no pagamento dos vencimentos dos substituídos pelos Impetrantes em face da comprovada exaustão orçamentária do Estado.

Como lecionado pelo Professor Eros Grau, em parecer exarado sobre a matéria:

“Exaustão orçamentária (...) é a situação que se manifesta quando inexistirem recursos suficientes para que a Administração possa cumprir determinada ou determinadas decisões judiciais. Não há, no caso, disponibilidade de caixa que lhe permita cumpri-las. Aqui

SS 5163 MC / DF

não importa a prevalência do princípio da sujeição da Administração às decisões do Poder Judiciário, em relação ao princípio da legalidade da despesa pública. Ainda que afastadas as regras que a este último conferem concreção, ainda assim não terá condições, a Administração, de dar cumprimento às decisões judiciais” (GRAU, Eros Roberto. Parecer: Despesa pública. Princípio da legalidade. Decisão judicial. Em caso de exaustão da capacidade orçamentária deve a Administração Pública demonstrar, perante o Supremo Tribunal Federal, a impossibilidade do cumprimento de decisão judicial condenatória).

Na situação descrita no requerimento de suspensão em exame, a gravidade exponencial é comprovada pelos valores descritivos da situação financeira e fiscal do Estado e pelos demonstrativos de desequilíbrio entre despesas e receitas trazidos nos documentos juntados (docs. 7 a 13).

O fracionamento do pagamento dos servidores públicos é providência transitória e excepcional para equalizar o desembolso das despesas e o ingresso das receitas nas contas estaduais, preservando a atuação do Estado nas áreas prioritárias.

12. Nesse juízo precário, decorrente do exame preliminar do caso, demonstra-se a excepcionalidade e a insuperabilidade momentâneas do quadro econômico-financeiro atual do Estado, a justificar a adoção de medidas extraordinárias exigidas que exigem a conjunção de esforços para superação dessa turbulência econômica.

Ademais, dos documentos acostados aos autos se tem por comprovada ser gravosa a sanção imposta ao Governador, que não parece querer descumprir as decisões judiciais e está, entretanto, na contingência de não as ter como cumprir na forma determinada, pelo que não parece ser legal nem razoável, juridicamente, a imposição de multa ao Governador do Estado pelo não cumprimento da decisão. A situação é

SS 5163 MC / DF

análoga à que conduziu este Supremo Tribunal na Suspensão de Liminar n. 883, em julgamento ainda de mérito, pelo afastamento de multa decorrente de determinação judicial fixada pelo Tribunal de Justiça potiguar.

13. Pelo exposto, suspendo liminarmente os efeitos das decisões proferidas nos Mandados de Segurança ns. 2016.001006-2, 2016.001024-4, 2016.006027-0, 2016.006720-5, 2016.010970-9, 2016.010763-3 e 2016.011492-0 em trâmite no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e art. 15 da Lei n. 12.016/2009).

13. Intimem-se os Impetrantes para manifestarem-se no prazo de cinco dias e, na sequência, vista ao Procurador-Geral da República por igual prazo (art. 297, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e art. 25, § 1º, Lei n. 8.038/1990).

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 22 de fevereiro de 2017.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Presidente