

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.261 RORAIMA

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S) : ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
REQDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS QUEIROZ DE ALMEIDA

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de suspensão de segurança ajuizada pelo ESTADO DE RORAIMA contra decisão proferida pelo MM. DES. REL. DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA, **Tânia Maria Brandão Vasconcelos**, nos autos do Mandado de Segurança nº 9001605-79.2018.8.23.0000, ajuizado pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA. É a parte dispositiva da decisão do TJ/RR:

“Isso posto, defiro a liminar para determinar que a Governadora do Estado de Roraima, caso ainda não tenha feito, repasse em até 24 (vinte quatro) horas, R\$ 1.279.761,22 (um milhão, duzentos e setenta e nove mil, setecentos e sessenta e um reais e vinte e dois centavos), referentes à diferença dos duodécimos dos meses de janeiro e junho, bem como a quantia de R\$ 6.298.512,08 (seis milhões, duzentos e noventa e oito mil, quinhentos e doze reais e oito centavos), referente ao duodécimo integral do mês de outubro/2018 devido ao TCE

(...)

Uma vez não efetuado o pagamento no prazo estipulado, determino o bloqueio do valor devido, via BACEN-JUD, nas contas do Estado de Roraima, com a consequente transferência para conta judicial.”.

Aponta, inicialmente, o Estado autor a natureza constitucional da matéria versada nos presentes autos, apontando como precedentes as Suspensões de Segurança nºs 5157/RN e 4818/RN e a Suspensão de

SS 5261 MC / RR

Liminar nº 652/AP.

Argumenta, ainda, que a medida teria cunho de irreversibilidade, em hipótese na qual a legislação vedaria a concessão de tutela de urgência.

Informa “não ter sido possível realizar integralmente as transferências das dotações orçamentarias aos Poderes, nos termos da decisão cautelar ora combatida, em virtude do caos financeiro em que se encontra o Estado de Roraima”. No ponto, argumenta que “[o] quadro atual do Estado de Roraima é excepcional e insuperável”, pelo que a manutenção da liminar colocaria em risco a ordem pública e econômica do Estado, com possibilidade iminente de paralisação de serviços essenciais à segurança pública e saúde da população. Sustenta que

“[a] expropriação indiscriminada de recursos públicos pelo judiciário, afronta os postulados da separação de poderes (art. 2º c/c art. 84, II da CF/88), da isonomia (art 5º, caput, CF/88), os princípios e regras de direito orçamentário (art. 167, VI, X, CF/88), à forma federativa de Estado (art. 1º e art. 18, CF/88), à garantia da continuidade dos serviços públicos e a dignidade da pessoa humana, em especial dos servidores públicos que serão privados de seus salários caso a decisão seja mantida”.

Argumenta que “o total de bloqueios [das ações judiciais em trâmite no estado autor e versantes sobre o tema] somam o valor de R\$ 97.688.524,55 (Noventa e sete milhões, seiscentos e oitenta e oito mil, quinhentos e vinte quatro reais com cinquenta e cinco centavos)”, ao passo em que se calcula “uma prévia de arrecadação líquida para o mesmo período de apenas R\$ 48.346.413,67 (Quarenta e oito milhões, trezentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e treze reais e sessenta e sete centavos)”. Pondera que, “[ante] os recursos públicos necessários para sanar a folha de pagamento de servidores estaduais (R\$ 105.070.198,82) e as principais despesas de custeio (R\$ 65.970.130,16) da máquina pública própria do Poder Executivo, [...] o Tesouro Estadual necessitaria arrecadar

SS 5261 MC / RR

até o fim do mês em curso R\$ 268.728.853,53 (Duzentos e sessenta e oito milhões, setecentos e vinte e oito mil, oitocentos e cinquenta e três reais com cinquenta e três centavos) na finalidade de adimplir os seus compromissos vencidos”.

Sustenta que, de outro lado, não há comprometimento ao Tribunal de Contas daquele estado no cumprimento de seus deveres perante seu quadro de servidores, uma vez que “a despesa total com pessoal e encargos do TCE/RR (jan/dez 2018) é de R\$ 56.549.431,59 [cinquenta e seis milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e trinta e um reais e cinquenta e nove centavos]” e o Poder Executivo – informa – já repassou a importância de R\$ 41.905.145,74 (quarenta e um milhões, novecentos e cinco mil, cento e quarenta e cinco reais e setenta e quatro centavos).

Aponta que, desde o ano de 2015, vem realizando o repasse dos valores do duodécimo para os demais Poderes de maneira fracionada, conforme a disponibilidade financeira do montante proveniente do Fundo de Participação dos Estados – FPE; montante que, argumenta, reduziu drasticamente, desde então, devido à crise econômica que assolou o país. Defende, nesse passo, que “apesar de o artigo 168 da Constituição possuir inegável relevância para a efetiva autonomia e independência dos Poderes, não encerra uma potestade direcionada a irresponsabilidade fiscal”; ao contrário, o próprio dispositivo “expressa remissão à Lei Orçamentária anual (LOA), que, em adequação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), deve guardar obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”.

Argumenta, por fim, que agrava a crise “os gastos com imigração de Venezuelanos, bem como, a inconstitucionalidade latente da Lei Orçamentária Anual do Estado (Lei n. 1.242, de 5 de março de 2018), objeto de ADI nº 5930 em andamento no STF”, uma vez que

“o PLOA enviado pela Governadora aplicava a reposição inflacionária de 4,5% linear para o orçamento de todos os Poderes, o que foi alterado pela Assembleia Legislativa (com aumento das dotações orçamentárias do TJRR, ALE/RR,

SS 5261 MC / RR

MPE/RR, DPE/RR e MPC/RR em índices muito superiores ao estabelecido na meta fiscal trazida na LDO), tendo ensejado no veto parcial da Governadora do Estado e, por fim, a derrubada dos vetos da Governadora do Estado pela Assembleia Legislativa e a sanção da LOA com a inconstitucionalidade aqui trazida.”

Por essa razão, “o Estado de Roraima requer que, quando da aferição do montante devido pelo Poder Executivo ao Impetrante a título de duodécimo, sejam considerados não somente as limitações de empenho decorrentes de frustração de receitas, mas também sejam realizados os abatimentos oriundos das despesas não previstas originalmente na LOA”.

Requer, ao final,

“a suspensão (artigo 4º, §7º, da Lei 8.437/92 e artigo 15 da Lei nº 12.016/2009) da decisão que concedeu a liminar requerida nos autos da ação mandamental nº 9001605-79.2018.8.23.0000, impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado de Roraima, uma vez patente a lesão à ordem social e administrativa e à economia pública, expedindo-se as comunicações de praxe.

Com pleito sucessivo, pede o repasse de duodécimo do Tribunal de Contas do Estado de

Roraima com a limitação para pagamento de sua folha de pessoal e de encargos, para o presente mês e os meses subsequentes de 2018, no valor de R\$ 2.762.233,14 (dois milhões, setecentos e sessenta e dois mil, duzentos e trinta e três reais e catorze centavos).”

É o relatório. Decido.

Inicialmente, destaco que é caso de recebimento por esta Corte da presente suspensão.

No caso em exame, a medida liminar deferida no Mandado de Segurança nº 9001605-79.2018.8.23.0000 relaciona-se a matéria

SS 5261 MC / RR

constitucional, especialmente quanto ao art. 168 da Constituição da República, a justificar a apreciação do pedido de suspensão de liminar pela presidência deste Supremo Tribunal.

Quanto ao pleito de medida liminar, o § 4º do art. 15 da Lei nº 12.016/2009 autoriza o seu deferimento quando constatada, “em juízo prévio, a **plausibilidade do direito invocado** e a **urgência na concessão da medida**”. Sob esses parâmetros, passo à análise do pedido liminar formulado no presente feito referente à suspensão da decisão combatida que determinou o repasse integral, em duodécimos, do orçamento previsto para a Assembleia Legislativa do Estado do Roraima, no prazo de 24 horas, sob pena de bloqueio de recursos.

Entendo que a análise do caso é dotada de grande complexidade, seja pela sempre delicada preservação do equilíbrio entre os Poderes, seja pelo quadro fático revelado pelas dificuldades declaradas pelo Estado do Roraima em suas finanças (máxime ante a alegada queda na arrecadação prevista no orçamento anual), seja, ainda, pelos limites de apreciação da questão em sede de suspensão de segurança.

Começo observando que o Governo do Estado do Roraima, nas informações apresentadas, aduz que já foram repassados ao Tribunal de Contas do Estado o montante de R\$ 41.905.145,74 (quarenta e um milhões, novecentos e cinco mil, cento e quarenta e cinco reais e setenta e quatro centavos), dentro de uma previsão de repasse no valor de R\$ 80.030.925,84 (oitenta milhões, trinta mil, novecentos e vinte e cinco reais e oitenta e quatro centavos), restando, portanto, uma diferença de R\$ 38.125.780,10 (trinta e oito milhões, cento e vinte e cinco mil, setecentos e oitenta reais e dez centavos), para se alcançar o total da receita prevista na lei orçamentária a ser repassada pelo Tesouro Estadual ao Tribunal de Contas local.

Considerando-se, assim, o duodécimo no valor de R\$ 6.669.243,82 (seis milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, duzentos e quarenta e três reais e oitenta e dois centavos), resta evidenciado – e o ponto não é objeto de controvérsia – o repasse a menor do **quantum** inicialmente estipulado.

O direito prescrito no art. 168 da CF/88 instrumentaliza o postulado

SS 5261 MC / RR

da separação de Poderes e, dessa perspectiva, institui um dos fundamentos essenciais para a permanência do Estado Democrático de Direito, impedindo a sujeição dos demais Poderes e órgãos autônomos da República a arbítrios e ilegalidades perpetradas no âmbito do Poder Executivo respectivo.

Não se desconhecem os precedentes desta Suprema Corte em que se assegurou o repasse integral, em duodécimos, da receita projetada para poderes ou órgãos autônomos na lei orçamentária anual do ente da federação respectivo (Precedentes: MS nºs 21.450/MT, 22.384/GO, 23.267/SC e AO nº 311/AL).

Mais recentemente, entretanto, em julgamento do MS nº 31.671/RN - submetido ao Plenário (porquanto anterior à alteração implementada pela Emenda Regimental nº 45/2011, em especial art. 9º, I, g, do RI/STF) -, os Ministros desta Suprema Corte, ao menos em sede cautelar, passaram a ponderar a necessidade de se adequar a previsão orçamentária à receita efetivamente realizada/arrecadada pelo Poder Executivo para fins do direito ao repasse dos duodécimos aos demais Poderes e órgãos autônomos, sob o risco de se chegar a um impasse em sua execução.

Note-se que a lei orçamentária, no momento de sua elaboração, declara uma **expectativa** do montante a ser realizado a título de receita, que pode ou não vir a acontecer no exercício financeiro de referência, sendo o Poder Executivo responsável por proceder à arrecadação, conforme a política pública se desenvolva.

É pela possibilidade de a receita prevista na lei orçamentária não vir a se concretizar no curso do exercício financeiro que, na própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), instituiu-se o dever de cada um dos Poderes, **por ato próprio**, proceder aos ajustes necessários, com limitação de empenho (despesa), ante a frustração de receitas que inviabilize o cumprimento de suas obrigações (art. 9º).

Os Ministros desta Corte, muitos com experiência na gestão orçamentária do STF e/ou do TSE, ressaltaram, nos debates travados no MS nº 31.671/RN (ainda não concluído em razão de pedido de vista), que, no âmbito federal, os contingenciamentos de receita e empenho

SS 5261 MC / RR

operam em ambiente de diálogo entre o Poder Executivo, que sinaliza o montante de frustração da receita, e os demais Poderes e órgãos autônomos da República, que, no exercício de sua autonomia administrativa, promovem os cortes necessários em suas despesas para adequarem as metas fiscais de sua responsabilidade, nos limites constitucionais e legais autorizados e conforme sua conveniência e oportunidade.

A questão surge, entretanto, diante da recusa de um Poder em proceder a essa autolimitação, porquanto foi suspensa, por força de decisão cautelar na ADI nº 2.238/DF, a eficácia do dispositivo que prescreve a possibilidade de o Poder Executivo, por ato unilateral, estipular medida de austeridade nas esferas dos demais Poderes e órgãos autônomos, nestes termos:

“Art. 9º (...)

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.” (LC nº 101/2000)

A **ratio** que informa esse julgado (ADI nº 2.238/DF-MC), no ponto, é a impossibilidade de se legitimar a atuação do Poder Executivo como julgador e executor de sua própria decisão.

Diante do dever de autolimitação imposto pelo **caput** do art. 9º da LC nº 101/2000 e diante da **ratio** que informou a suspensão de eficácia do § 3º do mesmo dispositivo – segundo a qual o Poder Executivo não pode atuar como julgador e executor de sua própria decisão –, passou esta Suprema Corte, no caso concreto (MS nº 31.671/RN), a debater acerca de quem seria o terceiro - estranho ao órgão autônomo interessado no repasse orçamentário e ao Poder com a função de arrecadar a receita e realizar o orçamento – responsável por fixar o patamar da redução financeira.

De todo modo, ante o pedido de vista e diante do alegado decesso

SS 5261 MC / RR

na arrecadação do ente federado, deliberou o Plenário do STF,

“cautelamente, que os duodécimos referentes a 2013 seriam repassados com a observância do desconto de 10,74%, fixado pelo decreto governamental referido [Decreto nº 23.624/2013 do Estado do Rio Grande do Norte], sem prejuízo de eventual compensação futura” (Informativo nº 723 do STF).

Importante destacar que, no caso do Estado do Rio Grande do Norte acima relatado, esta Suprema Corte, ao proferir a decisão cautelar, não pretendeu legitimar a atuação unilateral do Poder Executivo na constrição do recurso financeiro repassado ao TJRN; antes, o contingenciamento foi admitido mediante decisão judicial, ficando, ademais, ressalvada a possibilidade de “eventual compensação futura”.

No caso dos autos, conforme já relatado, o Governo do Estado de Roraima alega que, “houve frustração de receitas previstas na LOA, Lei nº 1242, de 05 de março de 2018, que implicam no repasse proporcional do duodécimo (com redução de 5,84%) dos poderes”.

Afirma, ainda, que

“devido à grave crise econômica, tem fracionado os valores dos repasses dos duodécimos, a fim de que sejam cumpridas todas as obrigações com todos os Poderes do Estado. Apenas, em razão das dificuldades econômicas que atravessa, tem parcelado os valores devidos para todas as suas obrigações, não somente no que tange aos valores de duodécimos”

Saliento, por primeiro, **que não há respaldo na jurisprudência desta Corte ao fracionamento ao repasse dos duodécimos**, sendo certo que deve ocorrer “até o dia 20 de cada mês” (art. 168 da CF/88), a fim de garantir o autogoverno dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos órgãos autônomos da República - o qual não se sujeita “à programação financeira e ao fluxo da arrecadação” do Poder Executivo respectivo -, tendo em vista ser o repasse “uma ordem de distribuição prioritária (não

SS 5261 MC / RR

somente equitativa) de satisfação das dotações orçamentárias” (MS nº 21.450/MT, Rel. Min. **Octavio Gallotti**, Tribunal Pleno, DJ de 5/6/92).

Por outro lado, e também na esteira de ponderação traçada por esta Corte na ADI nº 2.238/DF-MC, há que se considerar que a frustração de receitas é um fato orçamentário e, desse modo – acrescento – também sujeito a limitações e adequações necessárias à garantia do cumprimento da programação financeira e das metas de resultado estabelecidas no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Foi sob essa conjugação de considerações que, nos autos do MS nº 34.483/RJ-MC, a Segunda Turma desta Corte, com base na informação de que houve decesso na arrecadação da ordem de **19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) da Receita Corrente Líquida prevista ao estado do Rio de Janeiro**, concedeu **parcialmente medida liminar**,

“assegurando-se ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro o direito de receber, até o dia 20 (vinte) de cada mês, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, **sendo facultado ao Poder Executivo do referido Estado-membro proceder ao desconto uniforme de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) da Receita Corrente Líquida prevista na Lei estadual nº 7.210/2016 (LOA) em sua própria receita e na dos demais Poderes e órgãos autônomos (...)**” grifei

E mais, no mesmo julgado precário, a Segunda Turma ponderou em sequência:

“ficando ressalvada, além da possibilidade de eventual compensação futura, a revisão desse provimento cautelar caso **i)** não se demonstre o decesso na arrecadação no “relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida” - o qual o Poder Executivo se comprometeu a encaminhar à ALERJ no prazo de até 30 (trinta) dias da publicação da Lei estadual nº 7.483/2016 -; ou **ii)** não se confirme o decesso no percentual projetado de 19,6% (dezenove

SS 5261 MC / RR

inteiros e seis décimos por cento) em dezembro/2016, também mediante **“relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida”, ao qual, em todos os casos, deve ser conferida a mais ampla transparência e publicidade”**

Note-se, portanto, que, a despeito do reconhecimento, em decisão de natureza cautelar, da possibilidade de desconto do percentual de frustração indicado pelo Estado do Rio de Janeiro, essa conclusão se fez com as exigências apontadas: **o desconto teria que ocorrer de modo uniforme, possibilitada a compensação futura e, ainda, mediante comprovação por relatório detalhado do decesso remuneratório e de seu percentual, a fim de se possibilitar o mais amplo controle no procedimento de desconto.**

Todos esses pressupostos parecem encontrar, em alguma medida, dificuldade de adequação à sistemática da suspensão de segurança, uma vez que:

(i) consoante relatado pelo Estado, há diversas outras ações judiciais com semelhante propósito ao da ação na qual se proferiu a decisão ora combatida, de modo que eventual decisão de suspensão concedida no bojo do presente feito não teria – assim concluo nessa análise precária – o condão de atingir de modo **linear e uniforme** a forma de repasse do duodécimo a todos os Poderes e órgãos autônomos, mas ao contrário, atingiria de modo pontual ao TCE/RR; e

(ii) para identificação do percentual de frustração e mesmo de sua efetiva ocorrência, requer-se a **análise contínua de fatos e provas**, apreciação que não é admitida na presente via frente aos limites formais a ela traçados.

Essas considerações trazem a necessidade de melhor instrução do feito, a partir da oitiva do órgão interessado (no caso, o Tribunal de Contas do Estado de Roraima), a fim de se oportunizar o contraditório e o melhor convencimento deste juízo quanto à plausibilidade do direito invocado em sua abordagem por meio de suspensão de segurança.

De todo modo, a par da celeuma a envolver o alcance do art. 168 da

SS 5261 MC / RR

CF/88, tenho que as demais disposições constitucionais atinentes a repasses vinculados de verbas requerem imediato resguardo, ante a necessidade de preservação de toda a sistemática constitucional traçada à repartição e destinação de recursos públicos.

Por essa razão, o bloqueio determinado na decisão combatida não deve atingir os repasses constitucionais do FPM e dos respectivos percentuais destinados à educação, saúde e ao PASEP. Nesse sentido, recente precedente: SS 5152/RR, Min. Presidente **Cármem Lúcia**, DJe de 23/05/2018.

Por fim, não encontra proteção a pretensão subsidiária de que “quando da aferição do montante devido pelo Poder Executivo ao Impetrante a título de duodécimo, sejam considerados não somente as limitações de empenho decorrentes de frustração de receitas, mas também sejam realizados os abatimentos oriundos das despesas não previstas originalmente na LOA” que teriam sido acrescidas pelo Poder Legislativo sem observância dos limites estabelecidos na LDO, uma vez que, consoante o próprio Estado de Roraima destaca, a matéria se encontra em apreciação nos autos da ADI nº 5930, sede própria para eventual suspensão da norma impugnada. Diversamente, a suspensão de segurança tem por objeto decisão judicial, não servindo a afastamento de lei por via transversa.

Pelo exposto, nessa inicial apreciação precária, concedo parcialmente a liminar requerida, tão somente para o fim de – mantida a obrigação de repasse ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias, até o dia 20 (vinte) de cada mês, em duodécimos – assegurar a suspensão parcial da liminar concedida nos autos do MS nº 9001605-79.2018.8.23.0000, tão somente para impedir que o bloqueio ali determinado atinja as verbas de transferência obrigatória pela CF/88, relativas aos repasses constitucionais do FPM e dos respectivos percentuais destinados à educação, saúde e ao PASEP.

Manifestem-se, sucessivamente, os Interessados e a Procuradoria-Geral da República, retornando, na sequência, os autos à Presidência

SS 5261 MC / RR

deste Supremo Tribunal.

Publique-se. Intime-se

Brasília, 23 de novembro de 2018

Ministro DIAS TOFFOLI

Presidente

Documento assinado digitalmente