

Referente às Petições STF 35882/2013, 36052/2013, 36469/2013, 36996/2013, 36997/2013 e 40700/2013.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte requereu, em 1º/8/2013, a extensão dos efeitos da medida liminar parcialmente concedida nas decisões de 25/10/2012 e 20/11/2012, em que determinei, por força da relevância dos fundamentos aduzidos na inicial e da presença do risco na demora, que a Governadora daquela unidade federada, no estrito cumprimento do comando previsto no art. 168 da Carta Magna, repassasse ao Poder Judiciário potiguar o valor integral dos duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias de outubro, novembro e dezembro de 2012.

Registro que, logo após a concessão parcial da cautelar pleiteada, determinei a oitiva da Procuradoria Geral da República quanto ao mérito do *writ*, onde os autos se encontram até este momento.

O impetrante, em sua nova postulação, relata que, com a liminar deferida, o repasse dos duodécimos havia sido regularizado, mas que, com a aprovação do orçamento do Judiciário estadual para o exercício financeiro de 2013, correspondente a 6,82% dos recursos de todas as Fontes e a 9,21% dos recursos do Tesouro, *“a Impetrada voltou a efetuar repasses parciais, os quais, em regra, passaram a ser compensados parcialmente nos meses subsequentes”*.

Alega que o déficit no repasse dos duodécimos devidos até julho deste ano alcança o valor de 30 milhões de reais, montante com relação ao qual tinha a expectativa de receber em futuras compensações.

Noticia que a autoridade ora impetrada, no entanto, editou o Decreto 23.624, de 26/7/2013, em que, *“de modo unilateral e arbitrário, (...) reduziu o orçamento do Poder Judiciário em 10,74% (dez vírgula setenta e quatro por cento), deixando assim de observar os compromissos assumidos pelo Impetrante, que passou a correr risco até mesmo de não pagar a folha de pessoal mensal”*.

Salienta que dos quase 63 milhões de reais que comporiam, de acordo com a lei orçamentária de 2013, o duodécimo do último mês de julho, somente foram transferidos pelo Executivo norte-rio-grandense o

valor de R\$ 49.846.250,00 (quarenta e nove milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, duzentos e cinquenta reais), *“inviabilizando completamente o funcionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte”*.

Após fundamentar a viabilidade da extensão pretendida em precedentes desta Corte e na existência de pedido, formulado na inicial, pelo repasse dos duodécimos nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2012, bem como nos meses subsequentes, invoca, uma vez mais, os comandos dispostos nos arts. 168 da Constituição Federal e 109 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, que imporiam

*“o repasse dos recursos das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual (...) independentemente de avaliação de conveniência ou oportunidade por parte do Poder Executivo Estadual, como mecanismo de garantia da autonomia funcional e administrativa da instituição (art. 99 da Constituição Federal)”*.

Aponta, ademais, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2013 possibilita ao Poder Executivo estadual adequar a previsão orçamentária à receita efetivamente realizada, cabendo a cada Poder, todavia, definir a redução proporcional à sua respectiva participação. Defende, dessa forma, que a autoridade impetrada, *“contrariando a autonomia administrativa dos Poderes e a própria lei de diretrizes orçamentárias, emitiu ato unilateral, estabeleceu em que percentual será a redução e ainda, como se não bastasse, promoveu o repasse do duodécimo relativo ao mês de julho de 2013 com a referida diminuição”*.

Requer, assim, seja determinado liminarmente a transferência da diferença provocada pelo repasse a menor dos duodécimos relativos aos meses de janeiro a julho de 2013, no montante de R\$ 30.026.226,04, bem como o repasse, até o dia 20 de cada mês, *“dos duodécimos relativos aos meses de agosto de 2013 e seguintes, os quais, baseados na Lei Orçamentária de 2013, atingem o importe mensal de R\$ 62.733.583,37”*, tudo sob pena de imposição de multa diária e bloqueio direto das verbas devidas na conta única do Estado.

O Estado do Rio Grande do Norte, por sua vez, ao peticionar nos autos em 2/8/2013, apontou, preliminarmente, irregularidade na representação processual do TJRN, por ela estar sendo exercida por meio

de advogado privado e não por membro da Procuradoria Geral do Estado.

Assevera, também em preliminar, que o deferimento da extensão pretendida pelo TJRN teria como óbice a estabilização já ocorrida da relação jurídico-processual, *“em decorrência da notificação e das informações prestadas pela autoridade coatora, sendo defesa a modificação da causa de pedir, ex vi do disposto nos art. 294 e 303, ambos do CPC”*.

Defende, outrossim, a perda de objeto do *writ*, visto que a impetração teria se insurgido, tão somente, contra *“o cumprimento a menor do repasse dos duodécimos previstos na LOA de 2012, cuja eficácia se exauriu em 31/12/2012”*.

O ente interessado passa a expor, em seguida, o quadro financeiro no Estado, agravado, segundo alega, pela crise econômica mundial, pelas isenções tributárias, concedidas pelo Governo Federal, relativas ao IPI e à CIDE, pela diminuição da previsão orçamentária quanto aos fundos repassados pela União e pela queda de arrecadação do ICMS.

Argumenta que todos esses fatores têm inviabilizado a execução de diversas políticas públicas, *“especialmente nas áreas da saúde, educação e segurança”*, e impedido a concessão de reajuste salariais a grande parcela de servidores públicos, inclusive por força de decisões emanadas da Presidência desta Corte.

Argumenta que, diante da permanência do quadro descrito no segundo semestre, o Governo estadual foi compelido a se valer do disposto no art. 58 da LDO e editar o Decreto 23.624/2013,

*“estabelecendo que ‘os Poderes, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado promoverão, por ato próprio, observado o art. 52, § 1º, da Lei Estadual n. 9.648, de 1º de agosto de 2012, a limitação de empenho das dotações orçamentárias, no montante equivalente a 10,74% (dez inteiros e setenta e quatro por cento) da despesa orçada, a fim de compatibilizar a despesa com a receita estimada para o exercício de 2013, na forma dos Anexos III e IV’”*.

Sustenta, assim, que a autoridade impetrada não ofendeu o princípio

da separação dos poderes, *“visto que apenas conclamou os demais Poderes a, por ato próprio, procederem a limitação dos seus gastos em 10,74%, em face da frustração das receitas”*.

Afirma que o Poder Judiciário e o Ministério Público, contudo, não aceitam reduzir os seus gastos por ato próprio, conforme evidenciaria o pedido formulado no *writ*, razão pela qual mostrar-se-ia necessária *“uma mediação do conflito entre Poderes estabelecido, a fim de evitar graves e irreversíveis prejuízos a toda a coletividade”*.

Requer, ao final, caso não se indefira de plano o pedido de extensão formulado, que seja designada, nos termos do art. 125, IV, do CPC, audiência de conciliação e mediação, *“antes de qualquer decisão a respeito, para que as partes possam dialogar e tentar chegar a um acordo acerca da matéria, com participação dos setores técnicos de cada um dos Poderes”*.

O TJRN, em petição de 6/8/2013, alega que *“jamais se negou a negociar com a Impetrada as possíveis reduções para adequação do orçamento à diminuição de receitas”*, tanto que estava em processo de negociação com o Executivo quando foi surpreendido com a publicação do Decreto governamental.

Reitera que o normativo acima mencionado, ao afrontar a independência do Judiciário e violar o art. 168 da Constituição Federal, impossibilitou-o *“de cumprir as suas obrigações contratuais, assumidas desde o início da execução orçamentária, cuja Lei foi aprovada por força de um acordo entre os poderes constituídos, tendo, ainda, dificuldade em honrar a própria folha de pagamento de pessoal”*.

Pugnou, assim, que a eventual análise do pedido de aprazamento de audiência não protele *“a análise do pedido de extensão dos efeitos da liminar, consolidando assim a afronta aos comandos constitucionais”*.

O Estado do Rio Grande do Norte, em 7/8/2013, além de ratificar o pedido de designação de audiência de conciliação e mediação, traz aos autos cópia das Portarias Conjuntas 2/2013 e 3/2013, em que restaria demonstrado que *“até mesmo essa Suprema Corte efetivou limitações orçamentárias em face da frustração de receitas”*, circunstância que seria para o peticionário *“causa lógica e legítima para a reprogramação orçamentária dos*

*duodécimos dos demais Poderes, do Tribunal de Contas e do Ministério Público”.*

Por fim, o TJRN, em petição protocolizada em 22/8/2013, noticiando que o Executivo estadual promoveu, também neste mês de agosto, “o repasse do duodécimo (...) com a redução prevista pelo Decreto Estadual combatido”, apresenta lista de pagamentos pendentes e reitera o pedido de extensão dos efeitos da liminar anteriormente concedida.

É o relatório. Decido.

Anoto, de saída, o louvável esforço de entendimento demonstrado entre os dois Poderes estaduais ora envolvidos na audiência conjunta realizada em meu Gabinete em 14/8/2013, oportunidade em que dialogaram, de maneira respeitosa e objetiva, acerca das dificuldades respectivamente enfrentadas e dos diferentes pontos de vista que possuem sobre a questão ora em exame.

Todavia, bem examinados as postulações e os documentos recentemente trazidos aos autos, verifico que o cenário atual não propicia um eventual acordo judicial entre as partes, visto que a autoridade impetrada, ao que parece, já restabeleceu, mesmo após os fundamentos exarados nas decisões cautelares proferidas em 25/10/2012 e 20/11/2012, um idêntico quadro de ilegalidade e de afronta ao comando previsto no art. 168 da Constituição Federal.

Ora, o Executivo norte-rio-grandense poderia ter buscado a mediação ora pretendida nos meses que se seguiram ao deferimento da medida liminar, mas deixou para requerê-la somente após praticar os recentes atos ora impugnados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte.

Portanto, não caberia a esta Corte, neste momento, postergar o exame da alegação de grave violação já possivelmente perpetrada a direito líquido e certo por ofensa à autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário de um dos Estados-membros da Federação, assegurada, de forma categórica, nos arts. 99 e 168 da Constituição Federal.

Passo, assim, à análise do pleito de extensão dos efeitos da liminar.

Consigno, inicialmente, que não há qualquer irregularidade na representação processual do impetrante, visto que a jurisprudência desta Corte admite que os poderes legislativo e judiciário, diante de situações excepcionais em que necessitem ir a juízo em nome próprio na defesa de sua autonomia e independência, sejam representados por outros quadros que não os da Procuradoria Geral do Estado. Veja-se, nesse sentido, a ADI 1.557/DF, Rel. Min. Ellen Gracie; a ADI 175/PR, Rel. Min. Octavio Gallotti; e a ADI 825-MC/AP, Rel. Min. Ilmar Galvão.

Além disso, também não procedem as alegações do Estado do Rio Grande do Norte quanto à eventual perda de objeto do *writ* ou à modificação extemporânea da causa de pedir supostamente veiculada no pedido de extensão.

Com efeito, o pedido principal formulado na peça inicial é expresso no sentido de que seja determinado à autoridade impetrada o repasse integral dos duodécimos dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2012, até o dia 20 de cada mês, “*além dos meses subsequentes*” (grifei). Assim, não há que falar em perda do objeto, pois a ordem mandamental pretendida na impetração alcança, como visto, o repasse de duodécimos no ano em curso.

No tocante à causa de pedir, verifico que esta é uma só tanto no pedido de liminar inicialmente formulado quanto nesta postulação de extensão: a ofensa a direito líquido e certo do impetrante calcado nos arts. 99 e 168 da Carta Magna.

Quanto ao pedido de extensão propriamente dito, constato que o Poder Executivo potiguar, movido pela legítima intenção de conformar a atual realidade financeira do Estado à estimativa de receita prevista na lei orçamentária anual, promoveu, ilegal e unilateralmente, novas reduções nos valores dos duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias do Poder Judiciário daquela unidade federada.

Conforme ressaltai na decisão prolatada em 20/11/2012, a jurisprudência desta Casa já assentou inúmeras vezes que “*o Poder Executivo (...) não é, a toda evidência, o gestor dos recursos orçamentários*”

*destinados aos Tribunais, qualquer que seja a esfera de governo – federal ou estadual – em que se situe”, e que a garantia de independência administrativa e financeira do Poder Judiciário, concretizada pelo repasse duodecimal imposto pelo art. 168 da Constituição Federal, “não está sujeita à programação financeira e ao fluxo de arrecadação”, configurando-se, ademais, “uma ordem de distribuição prioritária (não somente equitativa) de satisfação das dotações orçamentárias, consignadas ao Poder Judiciário” (MS 21.450/MT, Rel. Min. Octavio Gallotti – grifei).*

É evidente, por outro lado, que os orçamentos legalmente destinados aos Poderes e ao Ministério Público devem se conformar à eventuais frustrações de receitas. Não é por outro motivo que o *caput* do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), **obriga** todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoverem, nessa crítica situação, “por ato próprio e nos montantes necessários”, limitação de empenho e movimentação financeira, “segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

Todavia, diferentemente do que previsto no apontado Decreto 23.624/2013, recém editado pela autoridade impetrada, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Rio Grande do Norte para o ano de 2013 (Lei 9.648/2012), prevê, em seu art. 52, I, que o percentual de **limitação de empenho e movimentação financeira** a ser definido para cada Poder, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública deverá ser calculado “de forma *proporcional* à participação de cada um no total das dotações fixadas”.

O referido decreto governamental, por sua vez, estabelece, em seu art. 2º, um percentual comum e linear de **limitação de empenho das dotações orçamentárias** correspondente a 10,74% da despesa orçada.

O Ministro Gilmar Mendes, ao conceder medida liminar em caso similar ao que ora se examina, assim se manifestou a respeito da combatida redução unilateral, pelo Poder Executivo, das quantias orçamentárias mensalmente devidas ao Poder Judiciário estadual:

*“Diante de um descompasso entre a previsão legal-orçamentária de receita e a receita efetivamente realizada, o Poder Executivo do Estado de Rondônia, unilateralmente, por meio de Decreto, procedeu à*

*redução dos valores devidos ao Poder Judiciário.*

***Os fatos trazidos aos autos, tanto pelo impetrante quanto pelo impetrado, estão a demonstrar a adoção, no âmbito estadual, de uma metodologia de ajuste dos duodécimos que parece não coadunar com a sistemática constitucional e legal de divisão de poderes em matéria orçamentária.***

***A par dos precedentes indicados na inicial, registro que esta Corte, nos autos da ADI 2238, em que se impugna a Lei de Responsabilidade fiscal, suspendeu o art. 9º, § 3º, que atribui ao Chefe do Executivo o poder de limitar os valores a serem repassados aos Poderes Judiciário e Legislativo e ao Ministério Público.***

*Ressalvado melhor juízo quando do exame do mérito, tenho como plausível a tese do Poder Judiciário estadual. Evidente, ademais, o perigo da demora.*

*Ante o exposto, defiro a liminar para que o impetrado proceda, a partir da data da impetração, aos repasses mensais dos duodécimos ao impetrante, conforme os valores aprovados pela Lei Orçamentária Estadual nº 1.297, de 2003” (AO 1.079-MC/RO – grifos meus).*

Portanto, os desequilíbrios ocorridos nas finanças estaduais, por mais graves que sejam, parecem não justificar a prática de atos pelo Poder Executivo local apartados dos comandos constitucionais e dos mecanismos legais expressamente previstos de reajustamento e reequilíbrio financeiro e orçamentário.

Não foi por outra razão que o Ministro Marco Aurélio, ao proferir voto no julgamento plenário da AO 311/AL, de que S. Exa. foi o Relator, consignou que *“dificuldades de caixa não justificam a colocação, em plano secundário, do dispositivo constitucional”*. Eis a ementa desse precedente:

***“ORÇAMENTO - JUDICIÁRIO - DUODÉCIMOS. Cumpre ao Poder Executivo proceder ao repasse, até o dia 20, do duodécimo relativo ao orçamento do Poder Judiciário. Razões ligadas quer à situação de equilíbrio das finanças do Estado, quer à arrecadação não justificam a postergação da estrita observância ao mandamento constitucional - artigo 168 da Carta Federal de 1988. Precedentes: mandados de segurança nºs 21.450 e 21.291, relatados perante o Plenário pelos Ministros Octavio Gallotti e Celso de Mello, com acórdãos publicados no Diário da Justiça de 5 de junho de 1992 e 20 de outubro de 1995,***



*respectivamente” (grifei).*

Quanto ao pedido liminar de repasse da diferença ainda existente dos duodécimos relativos aos meses de janeiro a julho de 2013, no montante de R\$ 30.026.226,04, penso que o requisito do perigo na demora restou significativamente mitigado com o transcurso do tempo, considerando-se, ademais, a diferença existente entre o quadro vivido pelo TJRN no final do ano passado, que passava por um momento de final de gestão, e o que agora se apresenta, após iniciada uma nova gestão.

Já quanto ao pedido de repasse integral dos duodécimos devidos a partir no dia 20 do mês em curso, penso que está bem evidenciado, diante de tudo que foi demonstrado nos autos, o justo receio de que os repasses das importâncias correspondentes, impostos de maneira cristalina pelo art. 168 da Constituição Federal, possam vir a ser parcial ou integralmente frustrados, pondo-se em risco a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte e, por conseguinte, a própria administração da Justiça naquela unidade da Federação.

Isso posto, reiterando os fundamentos já expendidos nas decisões proferidas em 25/10/2012 e 20/11/2012, defiro a extensão de medida liminar requerida, até o julgamento final deste mandado de segurança, a fim de determinar que a Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, no estrito cumprimento do art. 168 da Constituição Federal, repasse, já a partir do mês em curso, o **valor integral** dos respectivos duodécimos, correspondentes às dotações orçamentárias destinadas, na forma da lei, ao Poder Judiciário estadual.

Ressalte-se, por oportuno, que o provimento liminar ora exarado **não** impede em absoluto a necessidade do estrito cumprimento, inclusive pelo Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, dos comandos previstos nos arts. 9º da Lei Complementar Federal 101/2000 e 52 da Lei Estadual 9.648/2012.

Comunique-se.

Após, ouça-se, em definitivo, a Procuradoria Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 23 de agosto de 2013.

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**

Relator