

14/06/2017

PLENÁRIO

MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

EMENTA

MEDIDA CAUTELAR EM ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. BLOQUEIO, ARRESTO, PENHORA, SEQUESTRO E LIBERAÇÃO DE VALORES EM CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PAGAMENTO DE SALÁRIOS E BENEFÍCIOS DE SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS. SATISFAÇÃO DE CRÉDITOS DE PRESTADORES DE SERVIÇOS. DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES POLÍTICAS NA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. ATO DO

ADPF 405 MC / RJ

PODER PÚBLICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABÍVEL. ARTS. 1º, *CAPUT*, E 4º, § 1º, DA LEI Nº 9.882/1999. ALTERAÇÃO DA DESTINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE RECURSOS PÚBLICOS. TRANSPOSIÇÃO DE RECURSOS ENTRE DIFERENTES ÓRGÃOS OU CATEGORIAS DE PROGRAMAÇÃO SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. VEDAÇÃO. ARTS. 2º, 84, II, e 167, VI e X, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. *FUMUS BONI JURIS* E *PERICULUM IN MORA* DEMONSTRADOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES IMPUGNADAS EXCLUSIVAMENTE NOS CASOS EM QUE AS MEDIDAS CONSTRITIVAS TENHAM RECAÍDO SOBRE RECURSOS DE TERCEIROS, ESCRITURADOS CONTABILMENTE, INDIVIDUALIZADOS OU COM VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA.

1. As reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que resultaram em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos traduzem, em seu conjunto, ato do Poder público passível de controle pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cabível nos moldes dos arts. 1º, *caput*, e 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999.

2. A efetividade do modelo de organização da Administração Pública preconizado pela Constituição Federal supõe a observância dos princípios e regras do sistema orçamentário (arts. 167, VI e X, da CF), do regime de repartição de receitas tributárias (arts. 34, V, 158, III e IV, e 159, §§ 3º e 4º, e 160, da CF) e da garantia de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios (art. 100, da CF). Expropriações de numerário existente nas contas do

ADPF 405 MC / RJ

Estado do Rio de Janeiro, para saldar os valores fixados nas decisões judiciais, que alcancem recursos de terceiros, escriturados contabilmente, individualizados ou com vinculação orçamentária específica implicam alteração da destinação orçamentária de recursos públicos e remanejamento de recursos entre categorias de programação sem prévia autorização legislativa, o que não se concilia com o art. 167, VI e X, da Constituição da República. A aparente usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo – exercer a direção da Administração – e ao Poder Legislativo – autorizar a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro – sugere lesão aos arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política. Precedente: ADPF 387/PI, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 23.3.2017. *Fumus boni juris* evidenciado.

3. Satisfeito o requisito do *periculum in mora* ante o elevado risco de comprometimento do patrimônio e das receitas correntes do Estado do Rio de Janeiro.

4. Deferimento apenas parcial para suspender os efeitos das decisões judiciais impugnadas exclusivamente nos casos em que as medidas constritivas nelas determinadas tenham recaído sobre recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios, em afronta aos arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Constituição da República.

5. Medida cautelar deferida em parte.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos e nos termos do voto da

ADPF 405 MC / RJ

Relatora, em deferir parcialmente o pedido de liminar para suspender, até o julgamento de mérito, os efeitos de todas as decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que tenham determinado arresto, sequestro, bloqueio, penhora ou liberação de valores das contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos, exclusivamente nos casos em que estas determinações tenham recaído sobre recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios, devendo, ainda, ser devolvidos os recursos que não tenham sido repassados ao beneficiários das referidas decisões judiciais até a data desta decisão. Vencidos o Ministro Marco Aurélio, que, preliminarmente, entendeu pelo não cabimento da arguição, e, no mérito, votou pela improcedência dos pedidos, e o Ministro Ricardo Lewandowski, que concedia parcialmente a liminar em menor extensão. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 14 de junho de 2017.

Ministra Rosa Weber
Relatora

14/06/2017

PLENÁRIO

MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): Cuida-se de **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, com pedido de **liminar**, proposta em **05.5.2016** pelo GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em face do “*conjunto de decisões do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, em Primeira e Segunda Instâncias, que resultaram em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores das contas administradas pelo Poder Executivo para atender: (i) determinação de imediato pagamento de salários de servidores estaduais ativos e inativos; (ii) satisfação imediata de créditos de prestadores de*

ADPF 405 MC / RJ

serviços; e (iii) cumprimento imediato de tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos”.

O autor defende que “os atos do Poder Público que determinam a expropriação de recursos administrados pelo Poder Executivo Estadual” traduzem violação dos **preceitos fundamentais** da Constituição da República concernentes ao direito à igualdade (**art. 5º, caput**), à independência entre os poderes (**art. 2º**), à independência do Poder Executivo para exercer a direção superior da Administração (**art. 84, II**), aos princípios e regras do sistema orçamentário (**art. 167, VI e X**), ao princípio federativo (**arts. 1º e 18**), ao regime de repartição de receitas tributárias (**arts. 34, V, 158, III e IV, 159, §§ 3º e 4º, e 160**), à garantia de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios (**art. 100**) e ao princípio da continuidade dos serviços públicos.

À alegação de que presentes o *fumus boni juris* – evidente o direito do Estado do Rio de Janeiro de resguardar os recursos para os fins a que se destinam – e o *periculum in mora* – pela inviabilidade de execução do orçamento público e comprometimento irreversível do patrimônio e das receitas correntes do Estado do Rio de Janeiro –, requer **(a) a suspensão liminar** dos efeitos de todas as decisões judiciais que tenham determinado arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores das contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro; **(b) seja determinado aos órgãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que se abstenham de impor novos arrestos, sequestros, bloqueios, penhoras e liberações de valores nas contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos;** e **(c) seja determinado aos órgãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que se abstenham de reputar inválido ou ineficaz o calendário de pagamentos e transferências constitucionais estabelecido**

ADPF 405 MC / RJ

pelo Poder Executivo.

No mérito, pugna pela **procedência** da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de que seja reconhecida, *“com eficácia erga omnes e efeito vinculante, a inconstitucionalidade de decisões judiciais de arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores nas contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro para: (i) determinação de imediato pagamento de remuneração e benefícios previdenciários a servidores estaduais ativos, inativos e pensionistas, desconsiderando o calendário de pagamento fixado pelo Executivo para o funcionalismo público; (ii) satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços; (iii) cumprimento imediato de tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos, na medida em que tais práticas violam preceitos constitucionais fundamentais”*.

Requer, ainda, *“que se reconheça a inconstitucionalidade das decisões de idêntico teor (arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores nas contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro), que se fundamentem na invalidade ou ineficácia de calendário de pagamentos e transferências constitucionais estabelecido pelo Poder Executivo, que garanta a satisfação de créditos de mesma natureza de forma isonômica e que se baseie na realidade financeira e na disponibilidade de caixa do Estado, na forma como exige o comando do artigo 5º, caput, da Constituição”*.

Pela **petição nº 23216/2016**, de **09.5.2016**, o **Estado do Rio de Janeiro** noticia que, logo após o ajuizamento desta ADPF, *“sobreveio outra decisão de arresto das contas do Estado, no valor aproximado de 1,6 bilhão de reais”*. Aponta para a *“alarmante situação em que o juiz não apenas define as prioridades de pagamento, sem obedecer a qualquer critério de cronologia ou preferência, pouco se importando se há recursos e a quem pertence, independentemente do planejamento do administrador público”*, como geradora de verdadeiro *“caos nas contas públicas”*. Pede a concessão do pedido de liminar deduzido na exordial.

No mesmo dia, o **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, espontaneamente, apresenta **manifestação** em que pugna pelo **não conhecimento** da presente ADPF, forte no **art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**, segundo o qual *“não se admite arguição de descumprimento de*

ADPF 405 MC / RJ

preceito fundamental quando há outro meio eficaz de sanar a alegada lesão a preceito fundamental". Argumenta, nesse sentido, que acaso inconstitucionais as decisões judiciais objeto desta ação, "haveria remédio mais simples e inequivocamente eficaz: o conjunto de normas contidas no art. 4º da Lei federal nº 8.437/1992, isto é, o conhecidíssimo instituto da 'Suspensão de Liminar'" Defende que a pretensão veiculada no feito é a de, "em caráter preventivo, geral e abstrato, impossibilitar-se o Poder Judiciário de cumprir sua missão constitucional". No mérito, pondera que os **direitos fundamentais do acesso à jurisdição, da proteção da confiança e à própria alimentação** se impõem como óbices ao pleito autoral. Observa que "a situação caótica da qual o Poder Executivo não soube proteger as finanças fluminenses conduz vários seres humanos, alguns de significativa idade e já completamente incapacitados para o trabalho, todos aposentados pelo regime especial previdenciário do Estado do Rio de Janeiro, ao desespero: confiando no recebimento mensal de seus proventos, deles dependendo para sua alimentação e satisfação das mais básicas necessidades, provocam a jurisdição a fim de verem protegidos seus direitos fundamentais". Ao registro de que as "decisões da Magistratura de Primeira Instância sobre tão doloroso tema não escapam do escrutínio das Egrégias Câmaras Cíveis nem da Presidência", afirma que "ponderados os preceitos fundamentais apontados pelo Requerente com os de mesma espécie suprarreferidos, é dever indeclinável do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro exercer a jurisdição e, caso a caso, conceder ou não medidas liminares contra o Poder Público", razão pela qual deve ser julgado **improcedente** o pedido.

Em 10.5.2016, o **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro** vem novamente aos autos para requerer a desconsideração do suposto arresto no valor aproximado de um bilhão e quinhentos mil reais, a que aludiu o **Estado do Rio de Janeiro** na **petição nº 23216/2016**, porque já estava suspensa, no momento em que noticiado, a liminar que o determinara. Aponta ausente, ainda, a legitimidade *ad causam* do **Estado do Rio de Janeiro**. Junta cópia da decisão suspensiva da liminar em questão.

Requisitadas **informações**, nos moldes do **art. 5º, § 2º, da Lei**

ADPF 405 MC / RJ**9.882/1999.**

Petição do **Estado do Rio de Janeiro (25499/2016)** em que afirmada a observância do requisito da subsidiariedade na presente ADPF, ao argumento de que *“não há outro meio eficaz de sanar o estado de lesividade, senão no contexto da ordem constitucional global, pela via do processo objetivo, com solução de caráter geral e irrestrito que permita que um Poder exerça plenamente a sua missão constitucional de apreciar e decidir sobre lesão ou ameaça a direitos sem que tal prática implique o estrangulamento do exercício das atividades do outro Poder”*. Destaca-se que as medidas existentes no plano subjetivo, a exemplo da prevista no art. 4º, § 8º, da Lei 8.437/1992, se têm revelado insuficientes para interromper o estado de lesividade.

Em 18.5.2016, o **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro** comunica a instauração de **incidente de resolução de demandas repetitivas**, no âmbito do Órgão Especial daquela Corte, nos moldes do **art. 976 do CPC/2015**, tendo como escopo a reunião das *“inúmeras demandas individuais ajuizadas neste Egrégio Tribunal de Justiça sobre Decretos regulando as datas de pagamento de remunerações e proventos de servidores públicos fluminenses e as decorrentes medidas judiciais de arresto, sequestro e bloqueio de verbas orçamentárias”*.

Nova petição do **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, em 20.5.2016, dessa vez para juntar planilha demonstrativa da eficácia do instrumento regulado pelo art. 4º, § 8º, da Lei 8.437/1992, ao evidenciar que o Tribunal de Justiça efetivamente suspendeu dezenas de processos sobre o tema.

A **Presidência do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região** encaminha as **informações** prestadas pela Exma. Juíza titular da **5ª Vara do Trabalho** referentes à concessão de **liminar em ação civil pública** determinando o pagamento em quarenta e oito horas, sob pena de bloqueio, dos salários atrasados dos médicos contratados pelo Instituto Data Rio para prestar serviços em diversas unidades estaduais de saúde, sem pagamento desde **outubro de 2015**, a fim de evitar colapso maior na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro.

O **Governador do Estado do Rio de Janeiro**, na **petição nº**

ADPF 405 MC / RJ

29194/2016, de 06.6.2016, informa “*ordem de arresto nas contas do Estado do Rio de Janeiro, no valor R\$ 49.211.075,58 (quarenta e nove milhões, duzentos e onze mil, setenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos), para pagamento da folha de pessoal da Defensoria Pública do Estado*”, que “*recaiu sobre recursos provenientes de operação de crédito contratada com a Corporação Andina de Fomento, materializando concreta violação do artigo 167, incisos VI e X, da Constituição Federal*”. Aponta que “*as constrições indicadas na petição inicial e o arresto agora noticiado consubstanciam inconstitucionais pagamentos de despesas de pessoal com recursos vinculados a outras programações orçamentárias*”. Reitera o pedido de liminar.

Em resposta, a **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro** (**petição nº 30772/2016**), afirma que o valor objeto do arresto mencionado corresponde ao **duodécimo** orçamentário da Defensoria Pública, previsto no **art. 168 da Constituição da República** e fixado na **Lei orçamentária anual do Estado do Rio de Janeiro**, a **Lei nº 7.210/2016**, destinado não apenas à despesa com pessoal, mas ao custeio do próprio funcionamento da instituição.

Manifestação do **Advogado-Geral da União** pelo **deferimento da medida cautelar** requerida, ao entendimento de que os atos do Poder Público questionados na presente arguição alteram a destinação orçamentária de verbas públicas sem observância do **princípio da legalidade orçamentária** previsto no **art. 167, VI, da Carta Política**, além de caracterizar interferência do Poder Judiciário no processo de eleição das despesas públicas, em ofensa ao preceito fundamental da **separação dos Poderes**.

Pela **petição nº 32220/2016**, o **Governador do Estado do Rio de Janeiro** contesta a manifestação da **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro** e reitera o pedido de liminar.

O **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro** presta novos esclarecimentos (**petição nº 34278/2016**), à luz das manifestações anteriores.

Petições nºs **47641/2016**, **50408/2016** e **55379/2016** do **Governador do Estado do Rio de Janeiro**, renovando o pedido de liminar e noticiando a

ADPF 405 MC / RJ

interrupção de repasses do Banco Mundial, em razão do arresto de valores destinados ao financiamento de projetos de desenvolvimento.

O **Procurador-Geral da República** opina pela procedência parcial do pedido, *“somente para determinar imediata suspensão dos efeitos de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça e demais órgãos da Justiça do Estado do Rio de Janeiro e pelo Tribunal Regional do Trabalho e demais órgãos da Justiça do Trabalho da 1ª Região que ordenem, indiscriminadamente, arresto, sequestro, penhora, ‘bloqueio’ ou liberação de verbas públicas em contas administradas pelo Poder Executivo do Rio de Janeiro, para pagamento do funcionalismo público estadual ou de prestadores de serviços”*.

Admiti o ingresso da **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**, e da **União** no feito, na condição de *amici curiae*.

Em **27.10.2016**, liberei o feito para inclusão na pauta do Plenário.

Em **10.11.2016**, o Governador do Estado do Rio de Janeiro noticia que o Juízo da 8ª Vara de Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro, acolhendo pedido do SINDJUSTIÇA, determinou a penhora da renda diária das contas do Estado do Rio de Janeiro, a fim de garantir o repasse de duodécimos ao Poder Judiciário e, por consequência, a quitação integral da folha de pagamento do quadro de pessoal de ativos e inativos, o que teria resultado na expropriação de R\$ 146.421.219,83, (cento e quarenta e seis milhões, quatrocentos e vinte e um mil, duzentos e dezenove reais e oitenta e três centavos). Em outra decisão, o referido Juízo determinou, ainda, o arresto e a penhora de renda diária das Autarquias estaduais, até o valor de R\$ 61.585.849,99 (sessenta e um milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e quarenta e nove reais e noventa e nove centavos). Observa, ainda, que o mesmo Juízo, acolhendo pedido da AMAERJ – Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (Proc. 0029307-352016.8.190001), determinou *“o arresto e a expropriação de R\$ 16.537.885,21 (dezesseis milhões, quinhentos e trinta e sete mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e vinte um centavos) a incidir sobre as contas do RIOPREVIDENCIA e DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, para a satisfação da folha de pagamentos dos servidores inativos do Poder Judiciário”*. Ressalta o fato de que *“levando a cabo o pagamento de inativos e pensionistas*

ADPF 405 MC / RJ

de servidores do Poder Judiciário preferencialmente e independente do pagamento das aposentadorias pensões devidas aos demais servidores do Estado”, bem como intimado o Poder Executivo a recompor os valores retirados da conta destinada ao pagamento de precatórios por força de arrestos deferidos pelo próprio Poder Judiciário, a evidenciar “o efeito deletério das indiscriminadas ordens de arresto sobre as finanças públicas”.

Em resposta (petição nº 65785/2016), o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro afirma que “os arrestos mencionados pelo Estado representam a execução da garantia fundamental do Poder Judiciário em sede instrumental e, em última análise, a tutela de verbas alimentares devidas aos servidores públicos” e que inócurre irregularidade na intimação do Poder Executivo para recompor os valores destinados ao pagamento dos precatórios.

Pela petição nº 68734/2016, a **União** destaca o seu interesse no feito, por incidir a demanda sobre “a apropriação judicial de recursos de contas vinculadas a convênios e operações de crédito, inclusive decorrentes de contratos de financiamento com organismos multilaterais, em que a União figura como signatária”. Observa, nesse sentido, que “por meio dos Contratos de Garantia Fidejussória, a União, na figura de garantidora das obrigações financeiras dos entes subnacionais, obriga-se a honrar eventuais inadimplências nos contratos principais, nos quais figuram como parte devedora o Estado ou Município e como parte credora as instituições financeiras que concedem os créditos”. Ratifica o pedido de concessão de medida liminar deduzido na presente ADPF.

Admiti, por fim, o ingresso no feito do **Banco Central do Brasil**, na condição de *amicus curiae*.

É o relatório.

14/06/2017

PLENÁRIO

MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**VOTO**

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): Senhora Presidente, à alegação de vulneração dos arts. 1º, 2º, 5º, *caput*, 18, 34, V, 84, II, 100, 158, III e IV, 159, §§ 3º e 4º, 160 e 167, VI e X, da Lei Maior, o autor impugna, consoante relatado, um bloco de decisões judiciais proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, que, em primeiro e segundo graus, resultaram no bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores das contas administradas pelo Poder Executivo para atender (i) determinações de imediato pagamento de salários de servidores estaduais ativos e inativos; (ii) satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços; e (iii) cumprimento imediato de tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos.

2. Reconheço, de plano, a **legitimidade *ad causam*** ativa do **Governador do Estado do Rio de Janeiro** para o ajuizamento da presente ação, nos termos dos arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999 e 103, V, da Constituição da República.

3. Entendo **cabível** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, na medida em que tem por objeto, na forma do art. 1º, *caput*, da Lei 9.882/1999, evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de “*atos do Poder Público que determinam a expropriação de recursos administrados pelo Poder Executivo Estadual*”.

A dificuldade inerente ao labor hermenêutico conducente à determinação do alcance do instrumento da arguição de descumprimento foi dimensionada com precisão ao julgamento da ADPF 33/PA (DJ 27.10.2006). Colho do voto do Ministro Gilmar Mendes, seu relator:

“É muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o

ADPF 405 MC / RJ

processo e o julgamento da arguição de descumprimento.

Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.

(...)

É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema. Tal como ensina J. J. Gomes Canotilho em relação à limitação do poder de revisão, **a identificação do preceito fundamental não pode divorciar-se das conexões de sentido captadas do texto constitucional**, fazendo-se mister que os limites materiais operem como verdadeiros ‘limites textuais implícitos’ (J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2002, p. 1.049).

Dessarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência.

Nessa linha de entendimento, **a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio.**

(...)

Na forma da jurisprudência desta Corte, se a majoração da despesa pública estadual ou municipal, com a retribuição dos seus servidores, fica submetida a procedimentos, índices ou atos administrativos de natureza federal, a ofensa à autonomia do ente federado está configurada (RE 145018/RJ, Min. Moreira Alves; Rp 1426/RS, Rel. Min. Néri da Silveira; AO 258/SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, dentre outros).” (destaquei)

ADPF 405 MC / RJ

4. Segundo o autor, as decisões judiciais do Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que têm resultado, reiteradamente, em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores das contas administradas pelo Poder Executivo traduzem, em seu conjunto, “*ato do Poder Público*” passível de controle judicial pela via da ADPF, por caracterizar, a **expropriação indiscriminada e desordenada de recursos administrados pelo Poder Executivo**, afronta aos postulados constitucionais relativos à **separação e independência entre os Poderes** inscritos nos arts. 2º e 84, II, da **Constituição da República**, ao princípio da **igualdade** (art. 5º, *caput*), aos princípios e regras do sistema orçamentário (art. 167, VI e X), à forma federativa do Estado (arts. 1º e 18), ao regime de repartição das receita tributárias (arts. 34, V, 158, III e IV, 159, §§ 3º e 4º, e 160), ao regime de precatórios (art. 100) e à garantia de continuidade dos serviços públicos.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável **núcleo de preceitos** – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

Sem risco de vulgarizar o conteúdo do núcleo essencial merecedor da proteção singular da ADPF, pode-se afirmar que o descumprimento de preceito fundamental acionador do mecanismo de defesa da ordem constitucional (art. 102, § 1º, da **Carta Política**) se manifesta na contrariedade às linhas mestras da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, tem sido metaforicamente chamado, por escolas do pensamento jurídico, de seu espírito. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.

ADPF 405 MC / RJ

A própria redação do art. 102, § 1º, da Constituição da República, ao aludir a preceito fundamental “*decorrente desta Constituição*”, é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, **prescrições implícitas**, desde que revestidas dos indispensáveis traços de essencialidade e **fundamentalidade**. É o caso, *v.g.*, de princípios como o da razoabilidade e o da confiança, realidades deontológicas integrantes da nossa ordem jurídica, objetos de sofisticados desenvolvimentos jurisprudenciais nesta Corte, embora não expressos na literalidade do texto da Constituição.

Isso porque os conteúdos normativos – preceitos – da Constituição são revelados hermeneuticamente a partir da relação entre intérprete e texto, tomada a Constituição não como agregado de enunciados independentes, e sim como sistema normativo qualificado por sistematicidade e coerência interna.

Nessa ordem de ideias, parece restarem poucas dúvidas de que lesão ao postulado da **separação e independência entre os Poderes**, ao **princípio da igualdade** ou ao **princípio federativo**, considerada a centralidade da posição por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, desfigura a própria essência do regime constitucional pátrio. O mesmo pode ser dito da garantia de **continuidade dos serviços públicos**, na medida em que estes assumem, no regime previsto na Carta de 1988, instrumentos particularmente relevantes de distribuição de direitos materiais subjetivos, notadamente os de natureza **prestacional**.

Por outro lado, é preciso reconhecer a dificuldade em se incluir, entre os preceitos fundamentais da ordem constitucional, normas veiculadoras de opções políticas relativas a determinados arranjos financeiros e orçamentários, caso dos invocados “*princípios e regras do sistema orçamentário*” (arts. 167, VI e X, da CF), e “*regime de repartição de receitas tributárias*” (arts. 34, V, 158, III e IV, e 159, §§ 3º e 4º, e 160, da CF) e da alusão à “*garantia de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios*” (art. 100, da CF). Nada obstante, tais aspectos têm relação com a efetividade do **modelo de organização da**

ADPF 405 MC / RJ

Administração Pública preconizado pela Lei Maior, e, em alguma dimensão, com a interação entre os Poderes e a dinâmica do modelo federativo. Sobre o ponto, não é demais recordar que tamanha a importância atribuída pela Constituição ao **equilíbrio financeiro-orçamentário** dos Estados que nela previstas as excepcionais hipóteses de intervenção da União do **art. 34, V**.

Nesse sentido, observou o eminente Ministro Joaquim Barbosa, a respeito do **art. 167, X, da Constituição da República**, na decisão monocrática concessiva da medida liminar requerida pelo Estado do Piauí na **ADPF 114** (DJe 21.6.2007):

“Não que essa regra, isoladamente considerada, seja por si só, um preceito fundamental que mereça amparo pela via da ADPF. Mas sugere, concretamente, um desígnio maior da Constituição Federal, no que exige a concretização de outras garantias. Em exame preliminar, entendo que essa norma constitucional revela num ponto específico a conjunção de outros princípios entre os quais identifico: (i) o princípio constitucional da eficiência da administração pública, e o da continuidade dos serviços públicos – art. 37; (ii) rigorosa repartição tributária entre entes federados – capítulo VI do Título VI, da Constituição Federal (...); (iii) ainda como decorrência da repartição tributária, vinculação desses recursos repassados à sua ‘origem’ federal, o que legitima, até mesmo a fiscalização da sua aplicação pelo Tribunal de Contas da União – art. 71, VI, da Constituição Federal.”

Entendo, pois, devidamente enquadrada a controvérsia, tal como se apresenta, em hipótese de lesão a preceitos fundamentais, devidamente indicados na exordial.

5. Em certo sentido, ainda, a tutela sobre o **descumprimento de preceito constitucional** alcança um universo de comportamentos estatais mais amplo do que a de **inconstitucionalidade**, a abranger a lesão à Constituição resultante de “*ato do Poder Público*” outro que não apenas a “*lei ou ato normativo*”, sempre que traduza **efetivo e material**

ADPF 405 MC / RJ**descumprimento da Constituição.**

É por isso que este Supremo Tribunal Federal tem admitido a ADPF para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente diretamente de decisão judicial ou de interpretação conferida pelo Poder Judiciário a determinada controvérsia de matiz constitucional. Nessa linha, destaco a **ADPF 101** (Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 14.6.2009, DJe 04.6.2012), que teve como objeto múltiplas decisões judiciais, em diversos graus de jurisdição, com interpretações divergentes sobre a importação de pneus usados. Colho da ementa da emblemática decisão proferida por este Plenário:

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. (...) **Multiplicidade de ações judiciais**, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de **insegurança jurídica** acrescida da **ausência de outro meio processual hábil** para solucionar a polêmica pendente: **observância do princípio da subsidiariedade**. Cabimento da presente ação. 2. Argüição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil. (...)” (**ADPF 101/DF**, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 14.6.2009, DJe 04.6.2012, destaquei)

Em sentido convergente, cito ainda a **ADPF 144/DF** (Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 06.8.2008, DJe 26.2.201)

“(...) **ADMISSIBILIDADE DO AJUIZAMENTO DE ADPF CONTRA INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DE QUE POSSA**

ADPF 405 MC / RJ

RESULTAR LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL - EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA RELEVANTE NA ESPÉCIE, AINDA QUE NECESSÁRIA SUA DEMONSTRAÇÃO APENAS NAS ARGÜIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE CARÁTER INCIDENTAL - OBSERVÂNCIA, AINDA, NO CASO, DO POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE (...)." (ADPF 144, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 06.8.2008, DJe 26.2.2010, destaquei)

Nessa esteira, o conjunto de decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que têm resultado em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a **pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos** amolda-se ao conceito de ato do Poder público passível de impugnação pela via da ADPF.

6. A presente arguição não esbarra no óbice processual – **pressuposto negativo de admissibilidade** – contemplado no **art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**, segundo o qual *“não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”*.

Tenho por demonstrada, ao menos em juízo deliberatório, a insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia objeto da presente ADPF. Ressalto, tendo em vista as diversas manifestações veiculadas nos autos, que *“a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional”* (ADPF 237-AgR/SC, Relator Ministro Celso de

ADPF 405 MC / RJ

Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 28.5.2014).

Não bastasse, tem sido prestigiada, na interpretação desse dispositivo, a consideração da eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. Significa afirmar que o referido dispositivo, ao consagrar o que a doutrina vem convencionando chamar de cláusula de **subsidiariedade** da arguição de descumprimento, exige, como condição de admissibilidade da ação, a inexistência de outro meio de sanar a lesividade que seja tão eficaz e definitivo quanto a ADPF, qual seja outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

É o que foi decidido ao julgamento da ADPF 33/PA (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006), efetivo marco jurisprudencial no que diz ao delineamento do instituto:

“(...) na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão –, contido no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

(...)

Ainda sim, o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há

ADPF 405 MC / RJ

de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.” (ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006)

Impende observar, a propósito, que o deferimento das medidas liminares requeridas no **MS 34483** (Relator Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgamento em 22.11.2016, integrado pelas decisões monocráticas de 01.12.2016, 02.12.2016, 26.3.2017, 31.3.2017 e 26.4.2017) e na **Rcl. 25.581** (Relator Ministro Dias Toffoli, decisão monocrática em 23.11.2016) não tem o condão de elidir o cabimento da presente ADPF.

Ao apreciar o pedido de liminar no **MS 34483**, impetrado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro contra alegado ato omissivo do Governador do Estado do Rio de Janeiro consistente em não repassar o duodécimo orçamentário do Poder Judiciário fluminense no vigésimo dia de cada mês, a Segunda Turma concedeu em parte a ordem,

“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, ficando ressalvada, além da possibilidade de eventual compensação futura, a revisão desse provimento cautelar caso i) não se demonstre o decesso na arrecadação no

ADPF 405 MC / RJ

“relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida; ou ii) não se confirme o decesso no percentual projetado de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) em dezembro/2016, também demonstrado no referido relatório, nos termos do voto do Relator”.

Em 23.11.2016, o eminente Ministro Dias Toffoli deferiu em parte o pedido de liminar na **Rcl. 25581** ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro, perante esta Suprema Corte, contra decisão do Juiz de Direito da 8ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro, com fundamento em usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal para decidir matéria relacionada ao repasse de duodécimos ao Poder Judiciário, notadamente o que decidido no MS retro, nos seguintes termos:

“(..) indeferimento do pedido liminar relativamente ao duodécimo do TJRJ do mês de outubro/2016 [por perda do objeto], ficando resguardados os efeitos já exauridos das decisões do Juiz de Direito da 8ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro que asseguraram, por meio de arresto, a arrecadação do valor correspondente ao repasse, nos termos do art. 168 da CF/88.

No exercício do **poder geral de cautela**, entretanto, defiro a cautelar para:

a) determinar a **suspensão dos processos que tramitam perante o Juiz de Direito da 8ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro, tendo como objeto o pagamento de salário ou subsídio de servidores e magistrados, ativos ou inativos, do Poder Judiciário com fundamento essencial no repasse do duodécimo do TJRJ pelo Estado do Rio de Janeiro**, dentre eles os Processos nºs 0062492-64.2016.8.19.0001 e 0029307-352016.8.190001 e

b) determinar a **paralisação da execução de qualquer ordem de arresto em conta do Tesouro Estadual ou das autarquias do Estado do Rio de Janeiro que eventualmente tenha sido proferida em sede dos processos referidos no item acima, quanto ao duodécimo do TJRJ do mês de**

ADPF 405 MC / RJ

novembro/2016, sendo eventuais quantias já arrecadas compensadas, pelo Poder Executivo, do valor do repasse calculado em conformidade com a decisão proferida no MS nº 34.483/RJ-MC”

O objeto da decisão da Segunda Turma não se sobrepõe integralmente ao da presente ADPF, sendo distintas as pretensões nelas veiculadas, pela ótica da causa de pedir.

A liminar deferida na reclamação nº 25.581 alcança as decisões da 8ª Vara de Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro versando sobre o pagamento de salário ou subsídio de servidores e magistrados, ativos ou inativos, do Poder Judiciário, com espeque no **repasse do duodécimo** do TJRJ pelo Estado do Rio de Janeiro.

As liminares deferidas monocraticamente no MS 34483, em 01.12.2016 e 02.12.2016, estendem, com base no poder geral de cautela, a ordem de paralisação de medidas constritivas nas contas do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro, e de suas autarquias, a pretensões de pagamento imediato veiculadas por servidores dos demais poderes, ainda que não fundadas no repasse de duodécimos.

Tais decisões estão contidas no escopo da presente ADPF, cujo objeto, no entanto, é mais amplo, abrangendo constrições de receitas objetivando atender, além de determinações de imediato **pagamento de salários de servidores estaduais ativos e inativos** (objeto das liminares citadas), a satisfação imediata de **créditos de prestadores de serviços** e o cumprimento imediato de **tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos**.

Além disso, não obstante a amplitude da decisão proferida **incidentalmente**, com base no **poder geral de cautela**, à constatação de que necessária a medida, na hipótese, para assegurar o cumprimento de decisão desta Suprema Corte, não vejo como a pretensão pudesse ser veiculada, em **caráter autônomo**, senão mediante a ADPF.

Embora reconhecendo que o objeto do mandado de segurança e as decisões nele proferidas se contêm de alguma forma no pedido que estamos a examinar, ele em absoluto o esgota, sobretudo se nós

ADPF 405 MC / RJ

considerarmos o enfoque e a causa de pedir, a motivação, que aqui se veicula. Por isso, entendo cabível a ADPF e passo ao exame do pedido de **liminar**.

7. O pano de fundo das decisões judiciais impugnadas na presente ADPF é a notória situação de grave dificuldade econômica e financeira pela qual passa o Estado do Rio de Janeiro. Segundo narra a inicial, a par da crise econômica que assola o país, o quadro de desequilíbrio nas finanças do Estado do Rio de Janeiro teria sido particularmente agravado *“pelas mudanças ocorridas no mercado petrolífero mundial, pela sensível redução na receita dos Royalties da exploração do petróleo, pela grave crise pela qual passa a Petrobras e toda a sua cadeia de produção, e pela desaceleração da economia, com a consequente redução das receitas tributárias do Estado”*. Entre os documentos acostados à inicial, informações da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão apontam projeção de severo déficit para o exercício financeiro do corrente ano de 2017.

Esse o quadro que, segundo exposto, teria motivado o Governador do Estado do Rio de Janeiro a, no exercício da sua competência constitucional e buscando o equilíbrio do fluxo de receitas do Tesouro Estadual, expedir o Decreto estadual nº 45.506, que *“alterou o calendário de pagamento de salários e proventos do funcionalismo público do Rio de Janeiro, estabelecendo o recebimento dos valores até o sétimo dia útil do mês subsequente ao mês de competência, ou até o quinto dia útil, no caso de empregados regidos pela CLT”*. Em um segundo momento, *“diante do agravamento da crise e da insuficiência de recursos financeiros, editou-se, em 08 de março de 2016, o Decreto nº 45.593, em que se alterou o calendário de pagamento de salários e proventos para o décimo dia útil subsequente ao mês trabalhado”* e, por fim, um terceiro ato, de 12.4.2016, prevendo que o pagamento dos benefícios previdenciários com valores acima de R\$ 2.000 seria efetivado até o dia 12 do mês seguinte.

Desafiadas tais medidas em juízo, sob o argumento de que configurado descumprimento no repasse de duodécimos aos Poderes e Órgãos autônomos do Estado, inúmeras decisões liminares determinaram *“o repasse imediato das quantias suficientes para o pagamento dos salários e*

ADPF 405 MC / RJ

proventos”, “pagamentos de servidores e inativos nas datas previstas no calendário anterior”, “a satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços” e “o cumprimento imediato de comandos judiciais de liberação de saldo financeiro, que passaram a estabelecer prioridades políticas para a própria gestão do orçamento do Estado”. Demonstrativo trazido com a inicial revela que, em apenas um trimestre, os pagamentos por força de ordem judicial, em tutela provisória, superaram um bilhão de reais apenas para atender à folha de pessoal de magistrados, servidores do Poder Judiciário Estadual, defensores públicos, servidores da Defensoria Pública Estadual e inativos de diferentes categorias, além de prestadores de serviços médicos.

Bem ilustra o quadro de confusão gerado a notícia da instauração, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, de procedimento para apurar eventual responsabilidade criminal e administrativa do Secretário de Fazenda e da Subsecretária de Finanças do Estado, em decorrência da ausência de repasse de dotação orçamentária ao Ministério Público, porque os referidos valores teriam sido arrestados, por força de decisão judicial, em benefício da Defensoria Pública estadual.

Os documentos trazidos aos autos apontam que as sucessivas expropriações de numerário existente nas contas do Estado do Rio de Janeiro, para saldar os valores fixados nas decisões judiciais, não raro têm alcançado recursos de terceiros, escriturados contabilmente, individualizados ou com vinculação orçamentária específica. Como observou o Advogado-Geral da União, *“as determinações judiciais de bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de verbas públicas alteram, por certo, a destinação orçamentária dos recursos públicos, remanejando-os de uma categoria de programação para outra, sem prévia autorização legislativa”*. Tais constrições, pelo menos aparentemente, são dificilmente conciliáveis com as vedações contidas no **art. 167, VI e X, da Constituição da República**, *in verbis*:

“Art. 167. São vedados:

(...)

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência

ADPF 405 MC / RJ

de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

(...)

X - 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

Particularmente significativo, por exemplo, o *“arresto de R\$ 44.891.757,33, deferido nos autos do processo nº 016267-86.2016.8.19.0000, em que a Defensoria Pública do Estado buscou a apropriação de recursos da Conta Única do Tesouro para o pagamento da sua folha de pessoal, fazendo recair a ordem expropriatória sobre verbas escrituradas em favor do Hospital Universitário Pedro Ernesto”*. No dia seguinte ao cumprimento da ordem de arresto, a própria Defensoria Pública ajuizou ação para *“compelir o Poder Executivo a liberar saldo financeiro ao Hospital Pedro Ernesto no valor de R\$ 3.526.738,20”*, no que se assemelha a um arvoramento na competência para determinar as prioridades na alocação dos recursos públicos, à revelia das dotações orçamentárias, além de traduzir remanejamento de recursos entre diferentes categorias de programação.

A aparente usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo (exercer a direção da Administração) e ao Poder Legislativo (autorizar a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro), sugere configurada, na hipótese, provável lesão aos **arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política**.

Nessa mesma linha, ressaltou o Procurador-Geral da República, no parecer, que *“se não é permitido ao Executivo movimentar recursos de uma programação orçamentária para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, tampouco é dado ao Judiciário fazê-lo, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade orçamentária – o que significa, em última análise, lesão às opções de gasto público realizadas pelo povo, por meio de seus representantes*

ADPF 405 MC / RJ

nos Poderes Legislativo e Executivo”.

Não se nega que passível de tutela jurisdicional a realização de políticas públicas, em especial para atender mandamentos constitucionais e assegurar direitos fundamentais. No entanto, a subtração de qualquer margem de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na execução das despesas sugere indevida interferência do Poder Judiciário na administração do orçamento e na definição das prioridades na execução de políticas públicas, em conflito com o disposto nos **arts. 2º e 84, II, da Carta Política**, o que suscita preocupações também sob o prisma da harmonia entre os poderes.

Além de comprometer a autonomia administrativa do Estado, por retirar do Chefe do Poder executivo os meios essenciais à alocação de recursos financeiros, a proliferação de decisões judiciais determinando constrições imediatas, em descompasso com o cronograma de desembolso orçamentário, parece colocar alguns credores em situação mais vantajosa do que outros em igual situação fática e jurídica, quebrando a isonomia.

Nessas condições, o juízo positivo que faço quanto à presença do *fumus boni juris* tem, ainda, respaldo em recente decisão do Plenário desta Casa.

Em 23.3.2017, por vislumbrar possível lesão aos princípios constitucionais do orçamento público e à harmonia entre os Poderes, o Tribunal Pleno, por maioria, converteu em julgamento de mérito a apreciação do referendo da medida cautelar deferida pelo relator da **ADPF 387/PI**, Ministro Gilmar Mendes, e julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para cassar as decisões judiciais de primeiro e segundo graus proferidas no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que resultaram em bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A.

No mesmo sentido também já decidido pelo saudoso Ministro Teori Zavascki, em 04.9.2013, ao exame da liminar requerida na **ADPF 275** para

ADPF 405 MC / RJ

determinar a suspensão dos efeitos de determinação judicial, no âmbito do TRT da 13ª Região, implicando bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos de convênios que tivessem finalidade específica. E também pelo Ministro Joaquim Barbosa, em 21.6.2007, ao conceder liminar na **ADPF 114/PI** para determinar imediata suspensão do bloqueio de valores oriundos de repasses de recursos federais para a execução de convênios com o Estado do Piauí, bem como a sua devolução à conta única do ente federado.

8. Presente, à luz do exposto, o *fumus boni juris*, tenho por satisfeito também o requisito do *periculum in mora* à constatação do elevado risco de comprometimento do patrimônio e das receitas correntes do Estado do Rio de Janeiro.

Esclareço que de modo algum se está a defender restrição ao direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário e à ampla liberdade da magistratura de, enfrentando as lides que lhe são postas, decidi-las de acordo com a sua convicção, com a prova dos autos, no sentido do melhor direito no entendimento de quem está a proferir a decisão. O que entendo inviável é que decisões judiciais façam determinação de bloqueio, de penhora, de arresto e de sequestro que afrontem expressamente os dispositivos constitucionais citados, na esteira da jurisprudência do Plenário da Corte.

Concluo, pois, no sentido de deferir a medida acauteladora, porém com espectro limitado, em menor extensão do que requerido. Assim, dos três pedidos deduzidos na inicial (“a”, “b” e “c”), defiro apenas o primeiro, e tão só em parte, para suspender as decisões que implicaram medidas constritivas em afronta aos **arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política**.

Ficam excluídas do deferimento, por óbvio, a aplicação do mínimo constitucional de recursos em políticas públicas de saúde e educação (arts. 198, § 2º, II, e 212 da CF), o repasse aos Municípios das receitas tributárias que lhes competem constitucionalmente (art. 159, §§ 3º e 4º, da CF) e o repasse das dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, e duodécimos,

ADPF 405 MC / RJ

como determina o art. 168 da CF.

9. Ante o exposto, com o caráter precário próprio aos juízos perfunctórios e sem prejuízo de exame mais aprofundado quando do julgamento do mérito, **defiro em parte o pedido de liminar** (letra “a”) para:

(i) suspender, até o julgamento de mérito desta ação, os efeitos de todas as decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que tenham determinado o arresto, o sequestro, o bloqueio, a penhora ou a liberação de valores das contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a **pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos, exclusivamente** nos casos em que estas determinações tenham recaído sobre **recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios**, ou seja, ações que, versando estes pedidos, tenham implicado ordens constritivas com determinações de que recaíssem sobre recursos assim qualificados;

(ii) determinar que se proceda à imediata devolução dos recursos que acaso não tenham sido, até a data de hoje, repassados ao beneficiários das referidas decisões judiciais.

Indefiro os pedidos “b” e “c” da petição inicial.

É como voto.

14/06/2017

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ministra Rosa Weber, Vossa Excelência está deferindo parcialmente, na forma em que pormenorizou nos itens. Apenas para ficar claro para mim, tenho certeza de que para os outros já o está, Vossa Excelência cita, à fl. 15, a possibilidade de conversão em julgamento de mérito. Entretanto, na parte final, fala que mantém-se apenas como deferimento da medida cautelar. Estou correta?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (RELATORA) - Sim, Senhora Presidente. Como demorou muito a tramitação – começou em maio do ano passado –, em função de todos esses trâmites, e acredito que a urgência tenha se amainado quando houve o deferimento das medidas liminares do Ministro Dias Toffoli, que foram requeridas e deferidas depois de eu ter liberado essa ação a Plenário. Então, em função do nosso precedente de março, imaginei que, se todos estivessem com o seu convencimento formado, talvez pudéssemos também enfrentar o mérito. Por isso na minuta a referência à conversão.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Eu estou submetendo ao voto dos Ministros a medida cautelar?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (RELATORA) - Exclusivamente a medida cautelar.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Sim, apenas para efeito desta configuração.

Ministro Luiz Fux?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Recebi um adendo e gostaria de um esclarecimento para confirmar se essa é a posição de Vossa Excelência.

Em essência, aquelas verbas constitucionais vinculadas ao orçamento, Vossa Excelência está excluindo dessa sua conclusão o repasse

ADPF 405 MC / RJ

dos duodécimos dos Poderes? Vossa Excelência não suspende essas decisões?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (RELATORA) - Não, em absoluto. Exclusivamente os que dizem com o orçamento. Essa foi minha fundamentação. Inclusive tem um acordo que está sendo cumprido nos processos do Ministro Toffoli. A rigor, examinando como cautelar, o meu voto é no sentido da suspensão dessas ações, com espectro limitado. Se Vossas Excelências estivessem convencidos como eu estou, eu declararia a inconstitucionalidade dessas decisões que atentam contra esses dispositivos relativos à repartição, e à iniciativa e à discricionariedade do chefe do Poder Executivo, consideradas, inclusive, as normas pertinentes ao orçamento, que exigem, para qualquer transposição, a autorização legislativa. Como eu entendo que o Judiciário não pode, entendo inconstitucionais, eu já declararia inconstitucionais e já resolveria a ADPF nesses termos restritos.

14/06/2017**PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, fica muito difícil, em época de crise e considerada conta única, distinguir as verbas. Preocupa-me sobremaneira o fato de se tomar a arguição de descumprimento de preceito fundamental como verdadeira advocatória, mitigando-se garantia constitucional – a de acesso ao Judiciário para afastar lesão a direito e ameaça de lesão a direito. Há dois Tribunais em atividade no caos do Rio de Janeiro, o de Justiça e o Regional do Trabalho, que não podem ser manietados nem mesmo pelo Supremo, sob pena de colocar-se em segundo plano a cláusula do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Conta-se com Direito instrumental, baseado na organicidade e na dinâmica, que não contempla queima de etapas. Se há providência, principalmente visando satisfazer prestações alimentícias, contrária à ordem jurídica, existem no sistema as cautelas, as contracautelas, inclusive sendo dado chegar à Presidência do Supremo, visando a suspensão da determinação judicial.

De início, não vejo como adequada a arguição de descumprimento de preceito fundamental, sob pena de transformá-la em verdadeira advocatória, manietando dois Tribunais de uma unidade da Federação. O Direito é uno no Território Nacional. É preciso pensar que a dificuldade do Rio de Janeiro também se faz presente em outras unidades da Federação.

Então, assento a inadequação, em si, da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Em passo seguinte, vencido nessa óptica, acolho o ponderado da tribuna pelo ilustre Defensor Público que a ela assomou, Doutor Pedro Paulo Lourival Carriello, e declaro que a organicidade do Direito precisa ser respeitada.

14/06/2017**PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO****ESCLARECIMENTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Relatora, eu quero parabenizá-la pelo belíssimo voto, pelo estudo aprofundado que Vossa Excelência fez e sempre faz quando se dedica a um caso que vai submeter ao Plenário. Eu fiquei com uma dúvida que é a seguinte: quando Vossa Excelência suspende também as tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos, Vossa Excelência coloca algumas condicionantes. Eu pergunto se nesta suspensão estariam incluídas também aquelas tutelas de emergência deferidas pelo Poder Judiciário para garantir direitos fundamentais como o direito à vida, à saúde, garantir o mínimo existencial, por exemplo, fornecimento de remédios, internações nas UTIs. A formulação de Vossa Excelência deixa alguma dúvida nesse sentido.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (RELATORA) - Acho que Vossa Excelência tem toda razão. Não ficou bem claro. Mas eu deixo bem claro agora: em primeiro lugar, de forma alguma votaria por qualquer restrição ao direito fundamental de acesso ao Judiciário e à ampla liberdade da Magistratura de, enfrentando as lides que lhe são postas, decidi-las de acordo com a sua convicção, com a prova dos autos, no sentido do melhor Direito, no entendimento, por óbvio, de quem está a proferir a decisão. Mas o que eu entendo inviável é que decisões judiciais façam determinação de bloqueio, de penhora, de arresto e de sequestro que afrontem expressamente os dispositivos da Constituição Federal que eu acabo de invocar e de fazer a leitura – é o art. 167, especificamente –, na esteira da jurisprudência da Corte, do plenário, que eu citei. Eu não ajudei a construir toda essa jurisprudência, mas participei, sim, do julgamento unânime, inclusive com conversão da liminar em juízo de procedência da ADPF, exatamente nessa linha. E eu restringi o meu deferimento, embora, muito mais amplo tenha sido postulado, eu

ADPF 405 MC / RJ

restringi àquelas ações que implicaram medidas constritivas desta natureza em afronta, na minha visão e na esteira dessa jurisprudência, ao art. 167 da Constituição Federal, nos seus itens VI e X, específicos, quando diz a Constituição – com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998:

“Art. 167. São vedados:

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

[...]

X – 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 [...].”

Ou seja, há normas a serem observadas, com todo o respeito. E quando as decisões judiciais se fazem – seguramente com os melhores propósitos – no sentido de constrição dessas verbas, eu entendo que afrontam a Constituição. Mas é só o meu voto.

14/06/2017

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhora Presidente, só para uma reflexão, na medida em que fui Relator, e levei à Segunda Turma, que placitou as minhas decisões, por unanimidade - tive a honra de ter os votos do Ministro Decano **Celso de Mello**, do Ministro **Ricardo Lewandowski**, do Ministro **Gilmar Mendes** e do saudoso Ministro **Teori** -, mas só para dizer, não estou a votar ainda, da importância dessa decisão para a governabilidade de um dos maiores Estados da Federação.

Eu me deparei, inclusive nos casos que foram levados a mim, seja por meio de reclamação ou de petições no mandado de segurança, de arrestos em orçamentos de autarquias, sem nenhum fundamento em lei ou na Constituição, Senhora Presidente. Veja que, quando determinei a obrigatoriedade do repasse, do duodécimo, o fiz descontando a previsão de queda da arrecadação devidamente feita por órgão institucional, de credibilidade. Ou seja, se o orçamento caiu 20%, a previsão da Lei Orçamentária Anual, como deixar que o Judiciário decida de onde tirar, de onde não tirar? Por isso eu determinei o corte linear. Tem que cortar no Executivo, no Legislativo, no Judiciário e nos entes autônomos, na mesma proporção da queda...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Teria sido em um caso concreto, na Turma?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Em um caso concreto.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E, observada a organicidade do Direito, chegou-se aqui numa marcha processual.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Não, foi um mandado de segurança impetrado pelo Tribunal de Justiça. E, depois, fizemos um acordo entre o Poder Judiciário do Estado

ADPF 405 MC / RJ

do Rio de Janeiro e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, com participação de outros entes autônomos que acompanharam o processo. Inclusive, o eminente Procurador-Geral da República também homologou esse acordo, por meio de indicação de um Sub-Procurador, que acompanhou toda a audiência, homologou, assinou e referendou o termo também.

Então, veja, é uma situação gravíssima, porque se nós não interferirmos nessas liminares, o que está ocorrendo? E foi dito pelo eminente defensor - aliás, brilhantes ambas as sustentações orais. O que está ocorrendo? Está ocorrendo que já houve cinquenta suspensões de segurança. Algumas chegam a tempo, outras não.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O que mostra que o sistema está funcionando.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas algumas chegam a tempo, outras não. E o próprio Presidente à época do Tribunal de Justiça, que subscreveu o acordo, o eminente Magistrado Luiz Fernando de Carvalho - que, aliás, participa daquela pesquisa do livro do Werneck, *Corpo e Alma da Magistratura*, ele foi um dos que, quando ainda não era Desembargador, participou da elaboração daquele brilhante trabalho de pesquisa sobre o Judiciário brasileiro -, disse o seguinte: várias entidades e várias instituições estavam se voltando contra o Judiciário. "Por que essa suspensão foi dada? Por que essa não foi? Por que o juiz recebeu e a polícia não recebeu? Por que a saúde recebeu?" O Judiciário sendo exposto dessa forma, sendo que, havendo queda de arrecadação, o corte deve ser linear, e cada Poder, dentro do corte linear, deve administrar o corte solidariamente, que é o que ocorre nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nacionais, Senhora Presidente.

Eu tive que fazer, por exemplo, no TSE, no Poder Judiciário da Justiça Eleitoral, em 2015, um ato de cumprimento, e o Procurador-Geral da República deve tê-lo feito, no âmbito da Procuradoria-Geral, que é o contingenciamento, que é um contingenciamento linear. Dentro da perspectiva de não se arrecadar aquilo que a lei orçamentária anual

ADPF 405 MC / RJ

previu, o corte tem que ser linear, e não seletivo, por meio de ações individuais de determinadas categorias, jogando uma categoria contra a outra, inclusive, e todas contra o Judiciário.

Eram só esses elementos, Senhora Presidente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - São extremamente pertinentes, eu agradeço. Acho que a Ministra-Relatora também anotou isso.

Antes das ações da relatoria de Vossa Excelência, tinha havido um mandado de segurança no qual, ainda na bancada, eu também tinha chamado o Tribunal de Justiça do Rio e o Poder Executivo, inicialmente. E só suspensões de segurança, aqui, no mês de janeiro, foram cinco do Estado do Rio, e agora ainda tenho quatro pendentes, só para se ter uma ideia da situação que surge.

14/06/2017

PLENÁRIO

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Senhora Presidente, primeiro, quero parabenizar os dois Procuradores que fizeram a sustentação e o voto da Ministra Rosa Weber.

Senhora Presidente, em relação ao primeiro ponto, com o devido respeito às posições em contrário, para que haja o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, entendo que a subsidiariedade está presente. Não é por se tratar do Rio de Janeiro - o Ministro Toffoli e a Ministra Rosa bem salientaram -, mas não é possível a nenhum Estado, nenhum ente federativo, organizar finanças públicas, tendo que travar uma verdadeira guerrilha - aqui, sem nenhuma conotação pejorativa - de liminares. O Estado do Rio de Janeiro, especificamente falando, num determinado dia, teve que reformular três vezes a previsão financeira para o dia seguinte. Não é possível que um Estado consiga gerir as suas contas públicas dessa forma. Há outros mecanismos? Há outros mecanismos e foram citados da tribuna. Eu inclusive anotei: cinquenta e cinco suspensões, outras ações, ações civis, demonstrando, a meu ver, a reiteração da necessidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, porque esse número excessivo continua e não resolve, não garante, não dá uma segurança jurídica. Esta Corte já, por várias vezes, desde o início da arguição, evoluiu nesse sentido, entendendo não ser necessário o esgotamento dos meios existentes. É necessário, *a priori*, que se verifique se os meios existentes não são aptos a eventualmente sanar a lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental.

Nesse primeiro ponto, acompanho a Ministra Rosa integralmente quanto ao cabimento.

Não entendo também, faço questão de colocar, que a própria existência e ajuizamento da arguição pretenda tratar de uma negativa de jurisdição, ir contra o Poder Judiciário, não permitir que o juiz analise,

ADPF 405 MC / RJ

que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o Tribunal Regional Trabalho analisem. Na verdade, o que ocorre é exatamente a afirmação ou reafirmação da jurisdição constitucional. Uma vez que os mecanismos existentes não estão aptos a solucionar a questão - e o fundo deve ser analisado, se há ou não o descumprimento de preceitos -, mas os mecanismos se mostram inaptos para isto, e a matéria, sendo constitucional, a atuação concentrada consiste na reafirmação da jurisdição constitucional.

Logicamente, isso é uma opção não só no Brasil, nos países que adotam jurisdição constitucional. Jurisdição constitucional com efeitos vinculantes *erga omnes*, logicamente, uma vez incidido, acaba retirando a discricionariedade do magistrado ao julgar a causa idêntica. Mas não entendo que acesso à jurisdição signifique permitir que diversos órgão atuem sem garantir a segurança jurídica. Tanto esse acesso vem sendo garantido, que nós não estamos falando, e a Ministra Rosa bem pontuou isso, de um problema da semana passada, do mês passado, isso vem já há mais de ano, demonstrando a necessidade de um direcionamento do ponto de vista, que é possível, jurídico-constitucional, que esta Corte auxilie nesse gravíssimo problema, que é a situação financeiro-orçamentária do Estado do Rio de Janeiro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro Alexandre, Vossa Excelência me permite um aparte?

O fato de ter-se esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, no protocolo do Tribunal, há algum tempo, revela que o único objetivo visado, a essa altura, é cercear a atuação dos Órgãos judicantes no Estado do Rio de Janeiro. Ou seja, a rigor, o que se pretende é a limitação na arte de julgar, na arte de apreciar situações concretas.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – Ministro Marco Aurélio, com todo o respeito, não posso concordar que a atuação, constitucionalmente prevista, do Supremo Tribunal Federal, numa arguição, possa ter como finalidade o cerceamento da atividade jurisdicional.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Penso, Ministro,

ADPF 405 MC / RJ

considerada a liberdade do juiz, que o Supremo não pode dizer como ele deve julgar situações jurídicas futuras. Essa é a grande questão.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Marco Aurélio, esse é o grande - eu diria - dilema da jurisdição constitucional. No exato momento, não só nesse caso, no exato momento que todas as semanas nós aqui decidimos em repercussão geral, nós decidimos ADIs, nós decidimos teses, súmulas vinculantes, nós estamos a vincular o entendimento futuro dos magistrados. Essa é a construção da jurisdição constitucional, não que nós estejamos, que o Supremo Tribunal Federal esteja usurpando a função da Magistratura de primeira instância e segunda instância. Não, porque essa é a função constitucional do Supremo Tribunal Federal dada pela Constituição. Cada órgão jurisdicional tem a sua função constitucional. Nós não podemos nos eximir, entendo eu, com o devido respeito, de analisar a questão constitucional, mesmo que ela vincule a Magistratura, vincule os demais órgãos, porque isso não é uma criação nossa. Isso é uma previsão da Constituição Federal, isso é uma criação da jurisdição constitucional.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ministro Alexandre, eu, exatamente, com todas as ponderações, iria ao encontro do que Vossa Excelência está agora afirmando, porque recentemente nós julgamos uma questão novíssima em Direito Constitucional, que é a construção latino-americana de um estado de coisas inconstitucional. Nesta ADPF, nós perdemos uma grande oportunidade que seria vincular, através da ADPF, todos os juízes a motivarem as decisões relativas às prisões preventivas em geral, o que nos liberaria daquele juizado criminal em que se transforma a Primeira Turma.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ministro, fiquei vencido como Relator. Cogitava-se de algo exigido pela Constituição Federal, que é a fundamentação da decisão prolatada, principalmente quando alcança ato de constrição dessa envergadura, a alcançar a liberdade de ir e vir.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Estou de acordo também com esse ponto de vista. Mas, aqui, o § 1º do artigo 4º, que regula a ADPF,

ADPF 405 MC / RJ

ressalta que ela não será admitida, salvo se houver outro meio eficaz de se sanar essa lesividade. E essa lesividade é uma lesividade expressiva, porque também a ADPF veio para sanar divergências jurisprudenciais. E, aqui, realmente, uma ADPF vai regular o tema em todo o território nacional. De sorte que, com a devida vênia, eu só reforço os argumentos utilizados por Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não há procedimento mais célere. Na minha época, quando fui Presidente do Supremo, estabeleci o contraditório, mas, em geral, não se observa o contraditório. Não há procedimento mais célere do que o relativo a pedido de suspensão, que, pela legislação, pode se repetir junto a órgão superior. Tanto que se apontou, da Tribuna, que cerca de cinquenta liminares ou determinações foram suspensas.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Especialmente, como disse, no meu entender, ao cabimento, mas, especificamente com relação à suspensão de segurança, nessa questão específica, a suspensão de segurança, que - registre-se - a doutrina toda coloca como algo bem menos democrático que a própria ADPF, que a própria jurisdição constitucional, mas a suspensão de segurança...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Fico muito contente em ouvir isso, porque, em dois anos de Presidência no Supremo, apenas suspendi um pronunciamento judicial. Mesmo assim porque escandaloso, para dizer o mínimo.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - A suspensão de segurança, nessa hipótese, não se mostra, ao meu ver, um meio eficaz. Porque mês a mês se repete, a suspensão de segurança, ou mais, a determinação judicial ocorre, principalmente, por exemplo, em relação aos duodécimos, exatamente no dia anterior à liberação, até se chegar à suspensão, já houve a liberação. Ou seja, fica uma brincadeira de gato e rato, tentando solucionar o problema. E isso, como eu disse, não é uma semana, um mês - como bem pontuou a Ministra Rosa Weber -, isso já vem há tempos. E isso vem resultando na impossibilidade, e, óbvio, não é só isso, mas isso é mais um ingrediente na impossibilidade do Estado do

ADPF 405 MC / RJ

Rio de Janeiro planejar. Ou, em abstrato, de qualquer poder público poder planejar, aguardando, a qualquer momento, a liminar para mudança de rubrica, mudança de duodécimo e alterar novamente toda a questão financeiro-orçamentária.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Tem razão o eminente Ministro ALEXANDRE DE MORAES.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O remédio jurídico não pode matar o doente!

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O quadro revelado nestes autos **demonstra** a existência de uma sucessão de ordens judiciais **emanadas** em processos de perfil subjetivo **impregnadas de evidente lesividade, o que torna inteiramente justificável** a utilização **do presente** instrumento processual, que, **ao inibir** decisões **causadoras** de insegurança jurídica, poderá viabilizar soluções mais eficazes.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A quem interessa inibir o Judiciário? A quem interessa? À sociedade? Porque o Ministro utilizou o vocábulo "inibir". Inibir o Judiciário?

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Obviamente **não**, eis que se objetiva, com a presente ação constitucional, inibir julgamentos que culminam por instaurar inadmissíveis situações de insegurança e de instabilidade da ordem jurídica...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Não, inibir decisões que gerem insegurança.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Com efeito, **não se pode interditar** o exercício da jurisdição, **sob pena** de comprometer-se o

ADPF 405 MC / RJ

próprio sentido da ordem democrática e os princípios que legitimam e estruturam a noção de Estado de Direito.

O belíssimo voto **proferido** pela eminente Ministra ROSA WEBER **bem destaca** esse delicado aspecto da questão, **ao enfatizar que o acolhimento** dos pedidos formulados **nesta** sede processual **não tolhe, em nenhuma medida, o direito de livre acesso** dos interessados à jurisdição estatal.

Busca-se, na realidade, com a presente arguição de descumprimento, **sustar** os efeitos de ordens judiciais **que transgridam valores essenciais e postulados fundamentais** de nosso ordenamento constitucional, **com especial destaque** para a regra **inscrita** no art. 167, **inciso VI**, da Constituição da República.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Celso, nesse sentido, até antes de continuar, pelo meu entendimento - a Ministra Rosa me corrija, por favor -, a questão que levantou o Ministro Lewandowski sobre eventuais tutelas, por exemplo, na questão da saúde pública, o pedido e a concessão da liminar não dizem respeito a isso, exatamente porque tutelas, em relação à saúde, não fazem transposições da rubrica saúde, que o Executivo efetivamente pague um tratamento, pague um remédio. O que o Poder Executivo, o que o governo do Rio de Janeiro está pedindo é o cumprimento do art. 167, é a impossibilidade de, por decisão judicial, transportar rubricas, uma para outra, de órgãos inclusive, como foi colocado aqui, de autarquia, para cá e para lá, porque, entendo, que não só fere, nesse primeiro ponto, a questão da segurança jurídica, o que isso já levaria à necessidade de um instrumento como a ADPF, mas fere também a Separação de Poderes e a igualdade, como pontuou a Ministra Rosa.

As destinações orçamentárias, as rubricas orçamentárias, os próprios duodécimos, todos são calculados, nós sabemos, com base numa projeção. No momento em que o Chefe do Executivo, seja municipal,

ADPF 405 MC / RJ

estadual e federal, envia o projeto de lei, há uma projeção de arrecadação, uma projeção de despesa. Consequentemente, no caso do Rio de Janeiro, a Assembleia Legislativa, ao votar a lei orçamentária, também faz em cima de uma projeção, e tudo, a partir do dia primeiro de janeiro, tudo vai ser analisado. E me parece que aqui é importante, e essa é a grande dificuldade de alguns órgãos ao pleitear uma fatia maior do bolo para si, o binômio destinação orçamentária e destinação financeira; o orçamentário e o financeiro. Nós temos uma previsão com bases dadas pela Secretaria da Fazenda (no caso estadual), pelo Ministério da Fazenda e Planejamento (federal), uma previsão consubstanciada na Lei Orçamentária. Só que pode ocorrer uma queda de arrecadação, que é o caso do Estado do Rio de Janeiro. Mas o que importa é exatamente que houve a queda. Quando ocorre essa queda, quem vai repactuar? E aqui o Ministro Toffoli colocou de uma maneira extremamente simples e eficaz. Se o orçamento foi baseado para gastar 100 no mês, mas só veio 50, aqui não é questão de má vontade, de inconstitucionalidade ou de desrespeito, é questão de falta de dinheiro. Há o orçamentário, não há o financeiro. E esse é o grande drama do gestor público. O Ministro Toffoli, enquanto Advogado-Geral da União, com certeza percebeu que o orçamento é sempre bonito. Daí vem o financeiro. O financeiro, o nosso Procurador-Geral sabe muito bem disso, é bem mais feio que o orçamentário. Agora, o financeiro é o real.

Ora, quem vai analisar? Quem vai, numa crise dessa, gerir a crise? É o administrador. Não é possível, por maior boa vontade que tenha, a meu ver, cada magistrado, que não tem o conhecimento do global, até porque não é função do magistrado isso, atuar dentro da sua área de competência. Não é possível fazer um planejamento. E o Ministro Toffoli colocou bem. Se a diferença, como eu disse, é o orçamentário e o financeiro, um corte linear é um corte justo para todos.

Eu digo isso pela questão principalmente dos duodécimos. O repasse dos duodécimos é uma garantia ao Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria. Agora, não se pode, com o devido respeito, querer um repasse formal. O duodécimo planejado com um valor orçamentário;

ADPF 405 MC / RJ

se ele não existe, se ele não for, linearmente, para todos os órgãos, repactuado, nós teríamos uma dupla quebra, aqui, na isonomia e um duplo prejuízo para a sociedade, no geral. Primeiro, porque somente determinados órgãos, por mais importantes que sejam, continuariam recebendo um repasse financeiro irreal, calculado com base no orçamento previsto, que não se confirmou, pois faltou financeiro. Se vamos continuar a repassar aquele orçamentário, vai ter que tirar de alguém. Se tirar de alguém, esse alguém - que não tem rápido acesso ao Judiciário - vai sofrer duas vezes. Primeiro, porque o financeiro é muito menor que o orçamentário para todas as políticas públicas; depois, porque o que sobrou do financeiro ainda vai ter que repor para os duodécimos de determinadas instituições. E vai sobrar o que para a população? Vai sobrar o que para a continuidade do serviço público?

Numa crise - volto a dizer -, não é uma opção do Governo do Estado do Rio de Janeiro, não é um capricho do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Se o Governo do Estado teve ou não participação nesses resultados, nessa crise, é outra coisa, mas não é um capricho não querer repassar duodécimo, não querer cumprir integralmente uma rubrica, é falta de financeiro, é falta de dinheiro. O orçamentário é o cheque especial, se ele não tiver o dinheiro na conta, não dá mais para ficar gastando. A Lei de Responsabilidade Fiscal não autoriza isso.

Seria justo sacrificarmos duplamente todo o restante da sociedade para garantir um duodécimo, que foi previsto, é garantia de autonomia, mas a sua *ratio* é exatamente impedir que o Poder Executivo, seja por represália, seja por coação, deixe de repassar o que o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria, o Legislativo e o Tribunal de Contas têm direito. Agora, não é o caso aqui. Não há dinheiro, não há arrecadação, não há financeiro. Então, um corte linear é algo que não atenta contra a razão da existência dos duodécimos. O montante é calculado a partir do que realmente existe. Obviamente, se houver um aumento de arrecadação, uma sobrearrecadação, se faz um novo repasse. Agora, quem deve, ao meu ver, com todo o respeito, gerir isso é o Poder Executivo, dentro da legalidade. Se o Poder Executivo, num determinado

ADPF 405 MC / RJ

momento, utilizar esse corte linear, não tão linearmente assim, ou utilizar para coagir o Judiciário, a Constituição prevê uma medida gravíssima, que é a intervenção federal. Se utilizar isso para coagir o Ministério Público, intervenção federal. Agora, se não tem dinheiro, vai tirar da saúde, vai tirar da educação, vai tirar do saneamento básico para garantir algo que não foi concretizado. O orçamento não foi concretizado.

Então, dessa maneira, parece-me que as decisões judiciais que determinam passar daqui para lá, primeiro, ferem a Separação de Poderes, e, segundo, o princípio da igualdade. Porque, realmente, aquele que chega primeiro é quem está levando o dinheiro, sem que aqueles para os quais aquela rubrica estava destinada tivessem a mínima possibilidade também do contraditório, e dizer: "Mas, para mim, também era importante isso!" Essa destinação seria importante.

Para finalizar e não me alongar mais, Presidente, não bastasse isso, não bastasse a quebra da Separação de Poderes - a quebra, ao meu ver, da igualdade -, há um dispositivo expresso da Constituição que exige autorização legislativa para essas alterações. Um dos fundamentos básico da Separação de Poderes - isso antes de nós conhecermos o controle de freios e contrapesos, como hoje existe, antes de se falar em Separação de Poderes moderna -, mas há um fundamento básico de que deve ser o parlamento - e isso começou historicamente lá atrás, e, nos países que adotaram o presidencialismo, deve ser o Legislativo - a definir o orçamento. Nesses casos, nessa alteração de rubrica para cá, para lá, nessa transposição, a peça orçamentária, na verdade, vira uma total ficção.

Eu volto a insistir - porque acho muito importante esse tópico que a Ministra Rosa Weber colocou -, aqui, não há nada a se referir à questão de tutelas emergenciais na área de educação, da saúde, porque o próprio nome já diz "é na área da educação", a rubrica é educação, é saúde. A defesa de um direito fundamental para implementar aquele tratamento, ou aquela vaga na creche, isso não está em jogo, o que está é pegar o financeiro, que não corresponde ao orçamentário, e completar para alguns órgãos, tirando da rubrica de outros órgãos.

ADPF 405 MC / RJ

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: A regra fundada no art. 167, inciso VI, da Constituição **tem conteúdo muito mais rigoroso** do que a vedação resultante da Carta Política de 1969, pois a vigente Lei Fundamental, *no preceito normativo ora mencionado, abrange* todos os tipos de movimentações de recursos orçamentários (*transposição, remanejamento e transferência*), **não se limitando, como antes ocorria, à proibição de transposição** de uma dotação orçamentária para outra, como adverte o eminente professor JOSÉ AFONSO DA SILVA (**“Comentário Contextual à Constituição”**, p. 712, item n. 6, 9ª ed., 2014, Malheiros).

O art. 167, **inciso VI**, da Constituição de 1988 **impõe rígido controle parlamentar em torno** da matéria veiculada na regra em questão, **submetendo-a** ao domínio do Poder Legislativo, **o que torna evidente**, presente *essa reserva constitucional de Parlamento, a incidência, na espécie, de outro* postulado central de nossa organização político-institucional: o postulado da separação de poderes.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente, Ministro Celso. A questão da Separação de Poderes diz respeito não só ao Executivo, mas, principalmente – e com isso eu encerro -, como Vossa Excelência colocou, ao Legislativo, porque essa possibilidade de transposição por decisão judicial simplesmente anula totalmente a peça orçamentária. Eu havia citado, e Vossa Excelência complementou com muito mais brilho, pela questão histórica: os Parlamentos surgiram - muito antes de legislar, de fazer o Direito - para controlar o gasto do rei, ou seja, para estabelecer a questão orçamentária.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Vale fazer, no ponto, um registro histórico que bem revela a inegável importância político-institucional do Poder Legislativo, notadamente em matéria orçamentária.

ADPF 405 MC / RJ

A “Magna Charta Libertatum”, **outorgada, em 1215**, pelo Rei João Sem-Terra, **em virtude** de imposição manifestada por seus barões feudais, há 802 anos (**que se completam no dia de amanhã, 15 de junho**), **teve especial consideração** com a questão orçamentária, que constituiu um dos pontos fundamentais desse importantíssimo documento constitucional britânico.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente. E nem se falava tanto em legislar. Era questão orçamentária. Obviamente que, na evolução histórica, era limitação ao Executivo, que sempre teve mais a hipertrofia entre os Poderes e acabava avançando no orçamento. Bastava aprovar - a Constituição passada, Vossa Excelência disse - o orçamento, mas, se houvesse o financeiro, poderia transpor. Ora, você retira a priorização fundamental do Legislativo em relação ao orçamento. Da mesma forma, como ressaltou a Ministra Rosa Weber, em relação, agora, às decisões judiciais.

Dessa forma, concluindo, eu teria, na questão de fundo, algumas diferenciações em relação à Ministra Rosa, mas, como Vossa Excelência ficou na questão liminar, eu acompanho Vossa Excelência na concessão da liminar, nos termos concedidos.

14/06/2017

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhora Presidente, eminente Pares, eminente Ministra-Relatora, Ministra Rosa Weber, a quem cumprimento pelo sempre acutíssimo voto, também o Ministro Alexandre de Moraes, que me antecedeu, os ilustres Procurador e Advogado que assomaram à tribuna.

Vou procurar resumir uma declaração de voto que apresenta e, em alguma medida, reapresenta os temas que a eminente Relatora já trouxe à colação, até para a brevidade do tema, que é delicado, importante, e merece ser verticalizado. Mas eu prestarei contas, na maior parte, do meu dever de fundamentação e do ônus argumentativo na declaração de voto escrito.

14/06/2017

PLENÁRIO

MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro em face de um conjunto de decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, as quais determinaram o sequestro, arresto, bloqueio, penhora ou liberação de verbas públicas para pagamento do funcionalismo público e prestadores de serviços.

A parte Arguente sustenta, em síntese, suas razões nos seguintes termos:

“(...) os atos do Poder Público que determinam a expropriação de recursos administrados pelo Poder Executivo Estadual, para satisfação imediata de créditos de servidores públicos ativos e inativos e de fornecedores e prestadores de serviço, assim como para a imediata alocação de receitas em políticas públicas eleitas por ordem judicial provisória violam de forma direta princípios e regras que consagram: (a) a segurança e a legalidade do orçamento; (ii) independência dos Poderes, em especial o poder de direção da Administração reservado ao Executivo; e (iii) a preservação da isonomia entre os credores do Estado.”

No âmbito do pedido cautelar, pleiteiam-se três providências judiciais:

“a) a imediata suspensão dos efeitos de decisões judiciais que impliquem em arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores nas contas administradas pelo Estado do

ADPF 405 MC / RJ

Rio de Janeiro, seja a Conta Única do Tesouro – CUTE, sejam as contas vinculadas a convênios ou operações de créditos, com a devolução das verbas não repassadas a terceiros;

b) que os órgãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região se abstenham de determinar arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores nas contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro, para atender: (i) determinação de imediato pagamento de remuneração e benefícios previdenciários a servidores estaduais ativos, inativos e pensionistas, desconsiderando o calendário de pagamento fixado pelo Executivo para o funcionalismo público; (ii) satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços; e (iii) cumprimento imediato de tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos; e

c) que os órgãos especificados na alínea anterior se abstenham de determinar o arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de recursos de contas administradas pelo Poder Executivo, por reputarem inválido ou ineficaz o calendário de pagamentos e transferências constitucionais estabelecido pelo Poder Executivo, que garanta a satisfação de créditos de mesma natureza de forma isonômica e que se baseie na realidade financeira e na disponibilidade de caixa do Estado.”

Ambos os Tribunais prolatores dos atos do Poder Público questionados prestaram informações nas quais sustentam a higidez jurídico-constitucional de suas condutas.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar.

O Procurador-Geral da República opinou pela parcial procedência da ADPF.

São os fatos de interesse para o presente voto.

Passo ao exame da medida cautelar.

Pretende-se neste voto seguir o seguinte itinerário: o exame das

ADPF 405 MC / RJ

preliminares suscitadas acerca do cabimento deste ADPF; e, superada a questão primeva, o enfrentamento do mérito em três tópicos correlatos aos pedidos liminares da parte Arguente.

Afinal, a meu ver, o nó górdio da presente questão constitucional reside precipuamente na conciliação hermenêutica entre a legalidade orçamentária e a inafastabilidade jurisdicional.

PRELIMINARES

De plano, verifica-se o preenchimento de todos os requisitos de admissibilidade para a interposição de ADPF, de modo que a conheço em sua inteireza.

Limito-me, portanto, a tecer breves comentários acerca dos pressupostos controvertidos, ante contestações pelas Arguidas e *amicus curiae*, isto é, o ato do Poder Público e a subsidiariedade.

Em relação ao objeto, a jurisprudência do STF admite a insurgência de parte legitimada, via ADPF, em face de decisões judiciais não transitadas em julgado. Nesse sentido, o conjunto de decisões arroladas pela parte Arguente representam atos do Poder Público passíveis de sindicabilidade abstrata pelo presente instrumento processual, a despeito de reservar-me o direito de posicionar-me futuramente sobre eventuais balizas restritivas com vistas a evitar que a ADPF torne-se uma espécie de sucedâneo recursal, atalho processual ou submissão de lides individuais diretamente a esta Corte, como bem se depreende da decisão monocrática proferida na ADPF 245, de relatoria do Ministro Marco Aurélio.

No que toca à subsidiariedade, embora existam outros instrumentos em sede de controle difuso aptos a dirimir questões individuais, ainda que de forma coletiva, como a suspensão de liminar e o incidente de resolução de demandas repetitivas, o entendimento desta Corte é no sentido de que cumpre-se o requisito da subsidiariedade, quando há multiplicidade de ações judiciais, nos diversos ramos da justiça e graus de jurisdição, em situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil a solucioná-la com igual eficácia.

ADPF 405 MC / RJ

Veja-se excerto da ementa da ADPF 101, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, DJe 04.06.2012:

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (...) 1. Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação.”

Em situação semelhante à dos autos, veja-se o arrazoadado na ADPF-MC 114, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, DJe 27.06.2007.

Diante dessas razões, conheço integralmente da presente medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE DECISÕES JUDICIAIS CONSTRITIVAS
DE VERBAS PÚBLICAS**

No caso, a parte Arguente narra sucessivas ordens de bloqueios de recursos públicos, fundadas em direitos subjetivos individuais e coletivos, as quais potencialmente embaralham a execução da lei orçamentária por parte do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, sob as luzes da atual situação de desarranjos financeiros e fiscais, o que impossibilitaria a plena efetivação do princípio constitucional do planejamento orçamentário.

ADPF 405 MC / RJ

A despeito das razoáveis ponderações apresentadas nos processos individuais e coletivos, constata-se plausibilidade jurídica nas alegações supracitadas, porquanto, a meu ver, os atos do Poder Público em questão atentam contra o princípio da legalidade orçamentária, na qualidade de preceito fundamental, segundo o qual toda realização de despesa pública necessita de prévia autorização legal. No particular, tratam-se de gastos públicos de caráter continuado obrigatoriamente incluídos nas leis orçamentárias, por força dos princípios orçamentários da exclusividade e da universalidade. Nesses termos, devem ser objeto de planejamento orçamentário estatal, à luz do paradigma de gestão fiscal responsável.

A própria existência do regime especial de pagamentos de precatórios e as prerrogativas processuais garantidas à Fazenda Pública em juízo, inclusive em relação à aplicação da tutela de urgência, nos termos da Lei 9.494/1997, fundamentam-se na necessidade de programação da despesa pública no curso da orçamentação, assim como visam à efetivação do princípio da impessoalidade e isonomia no âmbito da Administração Pública.

Nesse mesmo sentido ora esposado, confirmam-se os seguintes julgados: ADPF-MC 437, de relatoria da Ministra Rosa Weber, DJe 24.03.2017; ADPF-MC 275, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, DJe 10.09.2013; ADPF-MC 114, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, DJe 27.06.2007; ADPF-MC 387, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 31.03.2017, este último assim ementado:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo graus do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que determinaram bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI). 3. Conversão da análise do pedido de medida cautelar em julgamento de mérito. Ação devidamente instruída. Possibilidade. Precedentes. 4. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia

ADPF 405 MC / RJ

mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. Precedentes. **5. Ofensa aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial ao da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), aos princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) e ao regime constitucional dos precatórios (art. 100 da CF).** 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.” (grifos nossos)

Sendo assim, o pedido da parte Arguente encontra, ao menos em sede de juízo de delibação, guarida na compreensão jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação mostra-se configurado, dado o quadro fiscal da parte Arguente e respectiva dificuldade na persecução de políticas públicas previamente planejadas nas peças orçamentárias.

Demais disso, ainda se faculta a mediação de conflitos por outros instrumentos processuais *a posteriori*, cito, por exemplo, as posições adotadas pela Segunda Turma no âmbito do MS 34.483, de relatoria do e. Ministro Dias Toffoli, em que há lide formada entre o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e o Governador do mesmo estado federado relacionada ao repasse de duodécimos e medidas restritivas de verbas públicas impostas pelo órgão judicial supracitado.

Com base nessas razões, entendo pelo deferimento do pedido “a” veiculado pela parte Arguente, em menor extensão e de acordo com a Ministra Relatora, somente para os casos de transporte, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, mediante decisão interlocutória judicial e sem prévia autorização legislativa, nos termos do art. 167, VI, da Constituição da República.

**ABSTENÇÃO DO EXERCÍCIO DE MEDIDAS JUDICIAIS
CONSTRITIVAS DE VERBAS PÚBLICAS**

ADPF 405 MC / RJ

Em relação ao pedido liminar “b”, tem-se que o Governador do Estado do Rio de Janeiro visa preventivamente evitar medidas judiciais constritivas (sequestro, arresto, penhora, bloqueio etc) de recursos públicos por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região em temas referentes ao pagamento imediato de vencimentos, subsídios e proventos do funcionalismo estadual, desconsiderando o calendário de pagamento estabelecido pelo Poder Executivo, à satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e ao cumprimento imediato de tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos.

A esse respeito, verifica-se que o pedido cautelar é juridicamente impossível no atual ordenamento jurídico, haja vista a ausência de compatibilidade entre a medida pleiteada e o pleno exercício da jurisdição como corolário do princípio do Acesso à Justiça, nos termos do art. 5º, XXXV, da Constituição da República. Isso porque peticionar a insindicalidade judicial de decreto do Poder Executivo (calendário de pagamento) ou atos administrativos de forma geral, indiscriminada e abstrata é inviável em um Estado Democrático de Direito, pois significaria, de algum modo, suspender temporariamente a vigência de parcela do direito objetivo ordenador da atividade financeira do Estado em uma espécie de exceção jurídica intolerável.

Na verdade, com o advento do Código de Processo Civil de 2015, alude-se, inclusive, ao dever-poder geral de efetividade do magistrado, de modo a garantir a adequada satisfação do direito subjetivo posto em juízo, conforme o art. 139, IV, do CPC. Portanto, evidencia-se a impossibilidade do pedido cautelar “b”, nada obstante existisse no pleito potencialidade de eficiência macroeconômica racionalizadora do setor público estadual.

De todo modo, há no arcabouço normativo brasileiro outros instrumentos que guarnecem o interesse público subjacente ao pedido supracitado, porém sem a infringência da inafastabilidade jurisdicional,

ADPF 405 MC / RJ

cita-se desde o regime de licitações e contratos administrativos à sistemática de regência processual da Fazenda Pública em juízo, perpassando os limites de despesas com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Em suma, firmo convicção no sentido de indeferir o pedido liminar “b” da parte Arguente.

**CALENDÁRIO DE PAGAMENTOS E TRANSFERÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS ESTABELECIDO PELO PODER EXECUTIVO**

De plano, também declaro voto no sentido do indeferimento do pedido liminar “c”, haja vista a necessidade de guardar coerência interna ao posicionamento por mim externado na Suspensão de Liminar 883, de relatoria do Ministro-Presidente Ricardo Lewandowski, ainda pendente de conclusão, na qual se discutia a suspensão de tutelas provisórias concedidas em mandados de segurança, por sua vez impetrados em face do Estado do Rio Grande do Sul com o fito de agasalhar direito líquido e certo de servidores estaduais ao pagamento de seus salários até o último dia de cada mês, conforme previsto no art. 35 da Constituição desse ente federativo.

Na verdade, verifica-se que a pretensão em tela vai de encontro à garantia do controle judicial dos atos do Poder Público, pilar básico da democracia constitucional brasileira. Isso porque se pretende indene ato administrativo unilateralmente formado pelo Poder Executivo estadual, a título de programação cronológica de pagamentos de vencimentos, subsídios, pensões, proventos e transferências constitucionais.

Por evidente, o Estado-Administrador possui incumbência precípua no processo de execução orçamentária, além do dever-poder de planejamento orçamentário das despesas públicas como condição *sine qua non* da fruição empírica de direitos fundamentais. No entanto, tais constatações não geram uma presunção absoluta de juridicidade de decreto administrativo veiculador de programação de pagamento de despesas com pessoal e transferências constitucionais. No atual

ADPF 405 MC / RJ

ordenamento jurídico, a legitimidade dos atos do Poder Público são sempre desafiáveis na via judicante, à luz da normatividade constitucional.

Ademais, o pleito formulado contraria frontalmente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual é vedado ao Poder Executivo realizar interferências orçamentárias nos demais Poderes e no Ministério Público, sob pena de infringência ao princípio da separação dos poderes. Isso porque os Poderes constituídos de ente federativo são solidariamente responsáveis pelo desenvolvimento de uma gestão fiscal responsável, o que não significa a autorização de ingerência ou dominância governamental sobre os demais entes dotados de autonomia financeira.

Veja-se, a esse respeito, a ementa da ADI-MC 2.238, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJe 12.09.2008, na qual se julgou a constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. Lei Complementar nº 101/2000. (...) Vícios materiais. Cautelar deferida. XXIV - Art. 9º, § 3º: hipótese de interferência indevida do Poder Executivo nos demais Poderes e no Ministério Público. XXV - Art. 23, §§ 1º e 2º: a competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da Constituição Federal está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado, ocorrendo, inclusive, ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Medida cautelar deferida para suspender, no § 1º do art. 23, a expressão ‘quanto pela redução dos valores a eles atribuídos’, e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo.” (grifos nossos)

Com a mesma teleologia, colhe-se da jurisprudência o recente julgamento da ADPF 339, de relatoria do Ministro Luiz Fux, Tribunal

ADPF 405 MC / RJ

Pleno, DJe 1º.08.2016, na qual se fixou a seguinte tese: “É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual.”

Eis o teor da ementa do referido julgado:

“ARGUIÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATO DO GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ CONSISTENTE NO NÃO REPASSE DE DUODÉCIMOS ORÇAMENTÁRIOS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE ATENDIDO. PRECEDENTES. CABIMENTO DA AÇÃO. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REPASSES ORÇAMENTÁRIOS QUE DEVEM SE DAR PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO SOB A FORMA DE DUODÉCIMOS E ATÉ O DIA VINTE DE CADA MÊS. ART. 168 DA CRFB/88. IMPOSSIBILIDADE DE RETENÇÃO, PELO GOVERNADOR DE ESTADO, DE PARCELAS DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DESTINADAS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL, ASSIM TAMBÉM AO PODER JUDICIÁRIO, AO PODER LEGISLATIVO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUDAMENTAL CARACTERIZADO. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXAÇÃO DE TESE. 1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República, após a Emenda Constitucional nº 45/2004. 2. O repasse dos recursos correspondentes destinados à Defensoria Pública, ao Poder

ADPF 405 MC / RJ

Judiciário, ao Poder Legislativo e ao Ministério Público sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88) é imposição constitucional; atuando o Executivo apenas como órgão arrecadador dos recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem. 3. O repasse dos duodécimos das verbas orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública quando retidos pelo Governado do Estado constitui prática indevida em flagrante violação aos preceitos fundamentais esculpidos na CRFB/88. Precedentes: AO 1.935, rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 26/9/2014; ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2014; MS 23.267, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 16/5/2003; ADI 732-MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 21/8/1992; MS 21.450, rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ de 5/6/1992; ADI 37-MC, rel. Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 23/6/1989. 4. O princípio da subsidiariedade, ínsito ao cabimento da ADPF, resta atendido diante da inexistência, para a Associação autora, de outro instrumento processual igualmente eficaz ao atendimento célere da tutela constitucional pretendida. Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2014; ADPF 187, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 29/5/2014. 5. A Associação Nacional de Defensores Públicos é parte legítima a provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade (art. 103, IX, da CRFB/88). Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008. 6. Arguição por descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, para fixar a seguinte tese: 'É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei

ADPF 405 MC / RJ**Orçamentária Anual.”**

Por conseguinte, não é dado ao Poder Executivo infirmar por intermédio de ato infralegal e unilateral a prerrogativa institucional de gestão autônoma e cooperativa dos recursos públicos por parte dos demais Poderes.

Repise-se que o caminho constitucionalmente adequado perpassa a observância das diretivas normativas no que diz respeito ao gerenciamento de riscos fiscais com assento no Sistema Orçamentário Nacional encartado no capítulo “Das Finanças Públicas” do Texto Constitucional, e à vigência do princípio da sustentabilidade financeira, notadamente a partir de sua densificação normativa na Lei Complementar 101/2000, por intermédio da incidência do artigo 9º desse diploma legislativo.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, conheço da medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se defere parcialmente, nos termos do voto, tão somente para determinar a imediata suspensão dos efeitos de decisões judiciais que impliquem em arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores nas contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro, com a devolução das verbas não repassadas a terceiros, nos casos em que se tenham realizado transporte, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, nos termos do art. 167, VI, da Constituição da República.

14/06/2017

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (RELATORA) - Senhora Presidente, me permita. É só porque talvez, na ânsia e na leitura, não tenha ficado bastante claro. Dos três pedidos deduzidos – *a*, *b* e *c* –, eu deferi em parte apenas o primeiro, que dizia respeito, em sede cautelar, à suspensão das decisões de arresto, bloqueio, transferência etc., que ferem, a meu juízo, o art. 167 da Constituição.

E naquela ideia que eu já não expus, e de forma alguma estou a propor, eu entendia inconstitucionais só aquelas decisões que assim haviam procedido, em afronta ao artigo... Mas essa segunda parte não está em julgamento, Senhora Presidente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Eu acho que ficou claro, até porque Vossa Excelência - e eu fiz questão de dizer - defere parcialmente a liminar nesses termos, portanto, em absoluta consonância com que agora acaba de afirmar o Ministro Edson Fachin. Muito obrigada pelo esclarecimento.

14/06/2017**PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO****VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, a leitura das peças deste processo torna, pelo menos para mim, imprescindível uma brevíssima reflexão sobre a situação dramática a que chegou o Estado do Rio de Janeiro. E acho que, em muito breve reflexão, as lições que se extraem do que está acontecendo no Rio. A primeira é a de que o estado ficou grande demais; os estados da Federação já não arrecadam o suficiente para pagar a folha, que dirá para o custeio, que dirá para os investimentos. Portanto, esta é uma primeira questão, que, independentemente de crise, nós vamos ter que pensar no Brasil. Uma imperativa necessidade de redução do tamanho do estado, o que tem custos jurídicos e custos morais que a sociedade brasileira terá que administrar.

Penso que a segunda lição que se extrai da crise do Rio - e talvez nacional - é o custo que tem a falta de responsabilidade fiscal. Quer dizer, uma coisa que eu acho que nós devemos ter aprendido com o que estamos passando é que a responsabilidade fiscal não tem ideologia; ela é um fundamento da economia. E a falta de responsabilidade fiscal gera invariavelmente inflação, aumento de juros, quando não gera recessão e mais de 12 milhões de desempregados.

Portanto, também acho que esta é uma lição que nós temos que aprender, por melhores que sejam as intenções: quando se gasta repetidamente mais do que se arrecada, quem sai perdendo são os pobres, porque os que mais sofrem com a inflação e com os juros altos.

E acho que a terceira e última lição que eu acho que se pode extrair do que acontece no Rio de Janeiro é que a corrupção, com seus superfaturamentos, desvios, benefícios fiscais ilegítimos, ela agrava os problemas. Eu não acho que a causa maior do problema seja a corrupção;

ADPF 405 MC / RJ

a causa maior é a falta de responsabilidade fiscal. Essa corrupção agrava os problemas, não apenas pelos recursos que drena da sociedade, mas por uma circunstância que eu acho que faz um pouco a tragédia brasileira do momento: a corrupção prestigia, ela recompensa os piores! A corrupção faz com que os espertos sejam mais valorizados do que os bons.

Há uma passagem, no livro da jornalista Miriam Leitão, *A História do Futuro*, em que ela usa a seguinte alegoria que eu acho importante pontuar aqui. Se uma empresa, uma grande construtora, tiver dois servidores, dois engenheiros: um que é estudioso e foi capaz de conceber um mecanismo de barateamento do custo das obras, e o outro tem acesso ao administrador que aceita pagar qualquer preço pela obra. No Brasil que nós criamos, o segundo é mais valorizado do que o primeiro. Portanto, nós criamos uma sociedade em que os espertos valem mais do que os bons, e acho que essa talvez seja a principal tragédia brasileira desta corrupção generalizada que nós vivemos.

De modo que eu acho que o que aconteceu com o Rio, e, de certa forma, com o Brasil, deve ser uma lição para não esquecer, de como não se deve conduzir as coisas. Eu também acho, Presidente, pedindo todas as vênias, e entendendo os fundamentos do eminente Ministro Marco Aurélio, que uma solução abrangente para este caso comporta, sim, uma providência de caráter objetivo e abstrato como estamos nos encaminhando para prover aqui.

Eu acho que uma arguição de descumprimento de preceito fundamental, o seu cabimento depende de três requisitos. O primeiro é que haja um ato do poder público em relação ao qual tenha surgido uma controvérsia relevante. Eu acho que estamos diante disso. É preciso que haja uma alegação plausível de vulneração de um preceito fundamental. E, aqui, claramente eu acho que estamos diante de uma situação como essa.

E, em terceiro lugar, e essa é a situação mais delicada, saber se existe ou não meio alternativo idôneo para sanar o problema. Eu bem entendo que, pontualmente, pode-se, a cada caso, por ações subjetivas, buscar as

ADPF 405 MC / RJ

soluções. Mas a verdade é que o que aconteceu no Rio de Janeiro, com esse conjunto de liminares e com o acordo conduzido com maestria pelo Ministro Dias Toffoli, era uma corrida maluca em que recebia quem chegasse primeiro no guichê, que era a obtenção da liminar. Ninguém pode achar que um Estado pode ser gerido dessa forma: quem chegar primeiro no guichê leva tudo que foi arrecadado naquela semana, naquele dia, ou naquela meia hora.

De modo que eu não consigo imaginar uma outra solução. E o Supremo tem entendido, pelo menos em alguns precedentes, que a subsidiariedade se caracteriza pela inexistência de outros processos objetivos capazes de sanar o problema. Portanto, o fato de existir um processo subjetivo, a meu ver, não elimina a superação da subsidiariedade. Acho que a subsidiariedade afere se existe ou não alguma outra ação direta cabível. É claro que o fato de não caber outra ação direta não quer necessariamente dizer que caberá ADPF, mas eu acho que se supera a questão da subsidiariedade.

De modo que eu estou me juntando, portanto, à maioria que se vai formando em favor da admissibilidade da ação e, portanto, do seu conhecimento. Aí, penso que o voto magnífico da Ministra Rosa Weber foi capaz de demonstrar de forma segura o *fumus boni iuris*; ou seja, a plausibilidade da alegação veiculada na ação, na medida em que essas constrições e esses bloqueios, pelo menos *prima facie*, claramente entram em contraste com o princípio da Separação de Poderes; claramente entram em contato com o regime constitucional do precatório e, a meu ver - isso pontuado também pelo Ministro Alexandre de Moraes -, com o princípio da isonomia. Portanto, eu acho que há sim plausibilidade na alegação de violação a preceito fundamental.

Penso que o *periculum in mora* também é indubitável, na medida em que a disrupção nas finanças do Estado e perda da capacidade do administrador de gerir as finanças e estabelecer prioridades também tem efeitos práticos dramáticos. De modo que eu também estou deferindo a cautelar.

Uma questão que não está posta aqui – talvez mais associada ao que

ADPF 405 MC / RJ

o Ministro Toffoli encaminhou – e, portanto, eu vou apenas suscitá-la muito brevemente, não para fins de deliberação, mas de reflexão, que é a questão dos duodécimos, a respeito do qual eu bem entendo que têm preferência constitucional. Eu tenho alguma dúvida moral, mais do que jurídica, sobre se pagar os duodécimos do mês seguinte, antes de se ter pago os salários do mês anterior. Essa era uma angústia que eu carregaria no coração. Prestigiar-se-ia órgãos constitucionais, enquanto aposentados ainda não receberam no mês anterior. Em algum momento, talvez nós tenhamos que fazer essa reflexão, quando não jurídica, pelo menos moral, que eu considero importante.

Mas, por ora e para os fins do presente processo, cumprimentando mais uma vez a eminente Ministra Rosa Weber, que trouxe um voto precioso e denso, como tudo o que faz, eu igualmente estou concedendo a medida cautelar na mesma extensão da Relatora, Presidente.

Eu gostaria, ainda, de cumprimentar o eminente Procurador do Estado, Doutor Alde Santos, que esteve na tribuna, e a estreia – em uma questão difícil, com argumentos deduzidos de uma forma extremamente proficiente – do novo Defensor Público do Rio de Janeiro aqui junto ao Supremo, Doutor Pedro Paulo Carriello.

14/06/2017

PLENÁRIO

MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados presentes, principalmente o advogado do Estado do Rio de Janeiro, que é um lutador incansável, diante do estado de calamidade e colapso financeiro em que se encontra o nosso estado de origem. Até imaginei que Vossa Excelência, antes de começar a sua sustentação, fosse aludir ao ditado popular "desgraça pouca é bobagem". Gostaria, inclusive, de fazer minhas as palavras de elogio feitas pelo Ministro Barroso. Queria não só concordar com o Ministro Barroso com relação ao que está ocorrendo no nosso estado, mas agregar um outro fundamento, que são exatamente as distorções do nosso federalismo. O Estado do Rio de Janeiro recebe um repasse hoje e, no dia seguinte, a União sequestra. Então, isso é feito com uma certa rotina, a ponto de eu ter que deferir uma medida liminar para não só proibir esse sequestro como também os sequestros anteriores. E isso, num clima de boa vontade, a União dizendo que tem muita condescendência com o Estado do Rio de Janeiro e que procura preservar o Estado do Rio de Janeiro. De sorte que esse federalismo unitário traz essas distorções. Então, não só isso, mas também os sequestros de verbas vultosas colocam o Estado do Rio de Janeiro nessas condições.

Com relação a essas medidas, estou de acordo com o voto da Ministra Rosa Weber. Lerei a minha conclusão para verificar se estamos em perfeita sintonia, destacando duas passagens, e uma delas é importante em relação a essa preocupação moral que o Ministro Roberto Barroso se manifestou.

A **primeira** - fiz encartar no voto que farei juntar: A orientação tem supedâneo na premissa de que o constituinte, mesmo em cenário de escassez arrecadatória, garantiu o funcionamento dos demais poderes do Estado precisamente por considerar os elementos essenciais da superação

ADPF 405 MC / RJ

da crise. Admitir que, ante a situação de completa desordem financeira de determinado ente federativo, poderia o Executivo descumprir o art. 168 da Constituição, por escolher outras prioridades, seria conferir um prêmio ao administrador inábil, uma vez conduzindo o governo em um estado de penúria, poderia interromper o funcionamento dos demais órgãos.

E mais adiante, destaco que, na ADPF 339, o Tribunal Pleno, julgando em 2016, destacou: Relativamente ao valor do repasse constitucional, em caso de frustração de receitas, é necessário ressaltar, consoante decidido por este Plenário, o montante deve corresponder à "integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual.". Então, em 2016, o Plenário decidiu nesse sentido.

Com esses fundamentos, Ministra Rosa Weber, estou elogiando o brilhante voto de Vossa Excelência. Quero acompanhá-la, mas quero verificar se estou na mesma linha de Vossa Excelência. Estou conhecendo parcialmente, Vossa Excelência também, e, na parte conhecida, deferindo parcialmente a medida, excluindo das proibições que Vossa Excelência destacou, a aplicação do mínimo constitucional de recursos em políticas públicas de saúde (art. 198, § 2º, da CF), educação (art. 212 da CF), o repasse aos Estados e municípios de receitas tributárias que lhes competem constitucionalmente (art. 159) e o repasse das dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública em duodécimos, como determina o art. 168.

Então estamos de acordo?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (RELATORA) - Sim. Vossa Excelência excluiu e eu fiz um comando direto, porque incluo.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Eu acompanho integralmente o voto da Ministra Rosa Weber, parabenizando-a pela minudência numa decisão meramente de referendo em liminar.

14/06/2017

PLENÁRIO

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhora Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados presentes.

Cuida-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com requerimento cautelar, em que se questionam decisões judiciais do TJRJ e do TRT da 1ª Região, as quais determinam bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores de contas administradas pelo Poder Executivo.

Em primeiro lugar, afasto a alegação, suscitada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, de não conhecimento da ADPF por existência de outro meio processual à disposição do Requerente, a saber, a suspensão de liminar (art. 4º, § 8º, da Lei nº 8.437/92). Sabe-se que o citado mecanismo de suspensão de eficácia das decisões tem objeto estreito, sendo cabível apenas em casos “*de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas*”. A ADPF, por sua vez, é adequada para sanar ofensa a preceito fundamental consagrado pela Constituição, de modo que os meios processuais em análise têm escopo diverso. Já decidiu este Egrégio Plenário que, *in verbis*:

“A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de

ADPF 405 MC / RJ

maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse “writ” constitucional.” (ADPF 237 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014)

Por outro lado, ainda preliminarmente, não deve ser conhecido o requerimento de cautelar formulado no item IV.1, “a”, da inicial, a saber:

“a imediata suspensão dos efeitos de decisões judiciais que impliquem em arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores nas contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro, seja a Conta Única do Tesouro - CUTE, sejam as contas vinculadas a convênios ou operações de crédito, com a devolução das verbas não repassadas a terceiros”.

Nada obstante esta Corte reconheça, nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, a figura da “causa de pedir aberta”, é certo que a própria Lei nº 9.882/1999, em seu art. 3º, II, exige a indicação do “pedido, com suas especificações”. Não se admite, portanto, pleito genérico de suspensão de decisões judiciais indeterminadas, independente de suas motivações, mormente quando semelhante pedido não guarda estrita correlação com a causa de pedir. Na hipótese, além de temerariamente ser postulada a suspensão de efeitos de quaisquer provimentos jurisdicionais determinando medidas constritivas nos cofres públicos, o requerimento cautelar sequer é reproduzido dentre os pedidos principais, fulminando seu caráter instrumental e caracterizando-o como verdadeiro pedido de salvo-conduto geral e incondicionado.

Igualmente não deve ser conhecido o requerimento cautelar formulado no item IV.1, “c”, da inicial, a saber: que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região se abstenham de determinar medidas constritivas (arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de recursos) nas contas administradas pelo Poder Executivo, “por reputarem inválido ou ineficaz o calendário de

ADPF 405 MC / RJ

pagamentos e transferências constitucionais estabelecido pelo Poder Executivo, que garanta a satisfação de créditos de mesma natureza de forma isonômica e que se baseie na realidade financeira e na disponibilidade de caixa do Estado”.

Pretende o Requerente, nesse ponto, de forma indireta, a declaração de validade e eficácia de Decretos do Governador do Estado do Rio de Janeiro que alteraram o calendário de pagamento da remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas, quais sejam, os Decretos nº 45.506/2015, nº 45.593/2016 e nº 45.628/2016. Entretanto, o parâmetro para a avaliação de validade e eficácia de uma norma no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), como evidencia o *nomen juris* desta via estreita, é um preceito fundamental da Constituição da República. Quanto ao conceito de preceito fundamental, assim já decidiu esta Corte, *in verbis*:

“ADPF: Parâmetro de controle. Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos “princípios sensíveis” (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a um desses princípios.” (ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016)

Sendo assim, em sede de ADPF, não pode o Supremo Tribunal Federal impedir que outros órgãos judiciais considerem inválidos os Decretos estaduais acima elencados por incompatibilidade com leis, com a Constituição estadual ou com normas da Constituição da República que não caracterizem preceitos fundamentais. Os referidos Decretos, a propósito, já estão sendo questionados em controle abstrato no âmbito estadual, nos autos da ADI nº 0018792-41.2016.8.19.0000, ainda em curso no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Não é possível, como pretende o ora Requerente, proferir nesta via decisão, ampla e irrestrita, impeditiva do reconhecimento da nulidade dos Decretos por outros Juízos, sob pena

ADPF 405 MC / RJ

de ofensa ao princípio do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CRFB) e aos lindes constitucionais da ADPF (art. 102, § 1º, CRFB). Consoante anotado pelo ilustre Procurador-Geral da República, *in verbis*:

“Não parece cabível que essa Corte determine a tribunais abster-se de proferir decisão judicial de constrição em desfavor do estado ou deixar de apreciar a constitucionalidade de determinado ato normativo.”(fls. 18-19 do parecer da PGR)

Por essas razões, apenas deve ser conhecido o requerimento cautelar formulado no item IV.1, “b”, da inicial, por meio do qual se pretende a obtenção de provimento desta Corte que impeça o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região de executarem, por meio de medidas constritivas de valores nas contas administradas pelo Estado, decisões ordenando o pagamento de (a) remuneração ou benefício previdenciário de ativos e inativos desconsiderando o calendário fixado pelo governo, (b) prestadores de serviço e (c) recursos necessários para a implementação de políticas públicas.

Nada obstante o conhecimento da ADPF nessa parte, o requerimento em apreço reúne diversos fundamentos diferentes, sendo necessário que este Plenário realize a necessária distinção entre cada um deles, evitando-se odiosa aplicação de solução idêntica para hipóteses diferenciadas pela própria Constituição.

De início, é imperioso ressaltar que a Constituição, como regra, estabeleceu um mecanismo específico para o cumprimento de obrigações de pagar quantia determinadas em sentença judicial: a sistemática de precatórios (art. 100 da CRFB), com a salvaguarda das requisições de pequeno valor (art. 100, § 3ª, da CRFB). Por essa razão, à míngua de autorização constitucional em sentido contrário, provimentos jurisdicionais ordenando o desembolso monetário por parte da Administração Pública não prescindem, para a sua execução, da inscrição

ADPF 405 MC / RJ

em precatório para pagamento em ordem cronológica ou, se for o caso, da expedição de requisição de pequeno valor.

É o que ocorre em relação a ordens judiciais para a quitação de estipêndios de servidores públicos, ou de proventos de inativos e pensionistas, que deixaram de ser pagos tempestivamente pela Administração. Não se ignora a natureza alimentar e essencial dessas verbas para os zelosos servidores que trabalharam contando com a retribuição para seu sustento. Todavia, esta Egrégia Corte já decidiu que mesmo verbas alimentares devem se submeter à sistemática do art. 100 da Constituição quando reconhecidas em decisão judicial, sendo necessária a inscrição em precatórios, salvante os casos de requisição de pequeno valor.

*“3. O sequestro de recursos municipais, para prover à satisfação de futura e determinada cobrança, reveste-se de consequências extremamente prejudiciais à regular execução dos serviços básicos locais. 4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o disposto no caput do art. 100 da Constituição da República, firmou-se no sentido de **submeter, mesmo as prestações de caráter alimentar, ao regime constitucional dos precatórios**, ainda que reconhecendo a possibilidade jurídica de se estabelecerem duas ordens distintas de precatórios, com preferência absoluta dos créditos de natureza alimentícia (ordem especial) sobre aqueles de caráter meramente comum (ordem geral). Precedentes.” (SL 158 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2007)*

Também não se pretende perquirir sobre os motivos que levaram o Estado do Rio de Janeiro ao colapso administrativo em que se encontra atualmente. Essas questões vêm sendo tratadas em controle difuso, em primeiro grau, sede adequada para a análise de detalhes concretos da espécie. Conforme referido anteriormente, cumprirá aos órgãos jurisdicionais estaduais a análise da validade dos Decretos estaduais que fixam datas para quitação da folha salarial do funcionalismo e do regime

ADPF 405 MC / RJ

próprio de previdência (a exemplo dos Decretos nº 45.506/2015, nº 45.593/2016 e nº 45.628/2016), sendo certo que este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pela possibilidade de controle de normas que estabelecem data para pagamento de servidores à luz do princípio constitucional da razoabilidade, consoante se colhe do seguinte aresto:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO QUE FIXA DATA PARA O PAGAMENTO DOS SERVIDORES DO ESTADO - ATÉ O DÉCIMO DIA ÚTIL DE CADA MÊS -. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, EM FACE DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE CONTIDO NO ART. 5º, LIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.” (ADI 247, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2002)

Os órgãos jurisdicionais competentes, no entanto, em caso de determinação de pagamento em pecúnia, deverão apreciar a incidência das regras previstas no art. 1º da Lei n.º 8.437/92, no art. 1º da Lei n.º 9.494/97 e no art. 7º, § 2º, da Lei n.º 12.016/09, dispondo este último que, *in verbis*: “Não será concedida medida liminar que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou **pagamento de qualquer natureza**”. Cumpre ressaltar que a norma foi declarada constitucional em abstrato por este Plenário, nos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 4 (Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/10/2008).

Sendo assim, quanto ao pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas por decisão judicial, deverão os juízos competentes observar a sistemática prevista no art. 100 da Constituição, cabendo a constrição de

ADPF 405 MC / RJ

verbas do tesouro nas hipóteses do parágrafo sexto do mesmo artigo, do art. 78, § 4º, do ADCT – que versa sobre omissão no orçamento e preterição ao direito de precedência –, ou do não cumprimento de requisição de pequeno valor – consoante autoriza, por exemplo, o art. 17, § 2º, da Lei n.º 10.259/2001: *“Desatendida a requisição judicial, o Juiz determinará o seqüestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão”*.

Cumpre salientar, nesse contexto, que esta Corte recentemente reconheceu o direito de greve dos servidores públicos em caso de não pagamento de salários, vedando o corte de ponto por se tratar de conduta ilícita por parte do poder público (RE n.º 693.456/RG, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julg. 27/10/2016).

A mesma solução é aplicável a prestadores de serviço que postulem em juízo o pagamento contratualmente avençado com a Administração. Submetem-se os contratantes aos preceitos do art. 100 da Constituição, com a possibilidade de invocação da exceção de contrato não cumprido, nos termos do art. 78, XV, da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*: *“Constituem motivo para rescisão do contrato: o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação”*.

Também devem observar a dinâmica dos precatórios e das requisições de pequeno valor as ordens judiciais que determinam a continuidade de programas sociais, quando inexistir na Constituição norma que vincule a Administração ao custeio do específico programa versado no caso judicializado. Assim, por exemplo, nada obstante a previsão constitucional do direito à moradia, à assistência aos desamparados e ao transporte (art. 6º), não há na Carta Magna qualquer regra que excepcione os artigos 100 e 167 para admitir constrição judicial

ADPF 405 MC / RJ

do Erário com o escopo de custear programas de aluguel social, de renda mínima ou subsídio de tarifas de transporte. Com efeito, há outras maneiras de promover aqueles direitos diversas dos programas citados, como a construção de casas populares, a revisão de regras indesejadas de zoneamento urbano, a desburocratização e abertura do setor de transportes, bem como o crescimento da economia para redução da pobreza.

Há certos casos, por outro lado, em que o texto constitucional tratou de vincular o orçamento público ao atendimento de determinadas atividades reputadas pelo constituinte como essenciais. Por essa razão, tratou-se de retirar essas matérias do debate público ordinário, impondo a Carta Magna a alocação dos recursos públicos arrecadados diretamente para as funções elencadas, independente das escolhas do administrador público e mesmo do legislador. Nesses casos, retirar do Poder Judiciário os meios para realizar a referida alocação em caso de omissão dos Poderes competentes significa retirar das regras em comento todo o seu conteúdo normativo, frustrando a vontade do constituinte e comprometendo as condições mínimas de funcionamento do Estado.

Alega-se na inicial que o Judiciário não poderia eleger, sozinho, “*as prioridades políticas e a forma de alocação de recursos, sem que se submetam a qualquer controle social*” (fls. 28 da inicial). No entanto, a própria Constituição tratou de estabelecer prioridades políticas e a forma de alocação de recursos em determinadas hipóteses, sem que sobre isso o Executivo possua discricionariedade. Em outras palavras: quando o próprio documento reitor da ordem jurídica, e vinculante para todos os Poderes, determinou expressa e inequivocamente a aplicação ou o repasse de recursos, é vedado ao administrador, e mesmo ao Legislativo, tergiversar quanto à observância do mandamento constitucional sob o argumento de atendimento a outras prioridades.

É possível elencar, como regras constitucionais que excepcionam a

ADPF 405 MC / RJ

sistemática de precatórios e as disposições do art. 167 da Carta Magna, as seguintes: (i) aplicação do mínimo constitucional de recursos em políticas públicas de saúde (art. 198, § 2º, CRFB) e educação (art. 212 CRFB); (ii) entrega, aos Estados e Municípios, das receitas tributárias que lhes competem constitucionalmente (art. 159 e art. 34, V, da CRFB); e (iii) repasse das dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, em duodécimos (art. 168 da CRFB). Dada a magnitude constitucional das regras ora elencadas, bem assim a sua essencialidade para o funcionamento de instituições basilares da República e de serviços básicos, não faz sentido obstar a efetividade da sua imposição jurisdicional, seja exigindo o trânsito em julgado do processo que reconheça a mora do administrador, seja impedindo a execução por meio de constrição nos cofres do Executivo.

Afasto o argumento, suscitado pelo Requerente, de transgressão às regras do art. 167, VI e X, da Constituição. O primeiro dispositivo, ao vedar *“a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”*, pressupõe a inexistência de previsão, na lei orçamentária, de uma dotação de recursos para a categoria de programação ou órgão destinatários. Cuida-se, desse modo, de mera especificação da proibição genérica de criação ou aumento de crédito orçamentário sem autorização legal. No caso em apreço, as medidas constritivas foram determinadas em observância aos valores já previstos na lei orçamentária, inexistindo criação ou majoração de dotações além das legalmente asseguradas. Por sua vez, o inciso X do art. 167 da Carta Magna não guarda qualquer relação com a hipótese, por não tratar-se de transferência voluntária entre entes federados, senão da rigorosa aplicação do disposto no art. 168 da mesma Carta, indispensável ao resguardo da independência dos Poderes, bem assim dos seus artigos 198, § 2º, 212 e 159.

Houvesse a alegada violação às vedações prescritas nos incisos VI e

ADPF 405 MC / RJ

X do art. 167 da Constituição, por imperiosidade lógica, o mesmo deveria ser dito da pretensão dos Estados formulada nas Ações Cíveis Originárias (ACO) nº 2.939, 2.931 e semelhantes, por meio das quais pretendem os entes estaduais seja a União obrigada a repassar os valores referentes à multa prevista no art. 8º da Lei nº 13.254/2016, denominada “Lei da repatriação de recursos”. Nessas demandas, postulam os Estados a prolação de provimento jurisdicional para a expropriação de recursos arrecadados pela União. Da mesma forma que nas referidas ACOs é invocado o art. 159, I, da Constituição, que rege a repartição de receitas tributárias, em favor da obrigatoriedade do repasse, algumas das ações judiciais questionadas pela ADPF ora em julgamento se baseiam no art. 168 da Lei Maior, cuja redação impõe de forma taxativa e inequívoca o repasse dos duodécimos. Em ambos os casos, não incidem as vedações previstas no art. 167 da referida Carta, por expressa determinação constitucional em sentido diverso.

Em outras palavras: o repasse, pela União, ao Fundo de Participação dos Estados (art. 160 da CRFB) e o repasse, pelo Executivo, dos recursos correspondentes aos outros Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública (art. 168 da CRFB) gozam da mesma imperiosidade e sede constitucional. Se as vedações contidas no art. 167 da Constituição representam óbice à imposição judicial deste último repasse em caso de omissão da autoridade competente, a solução jurídica deverá ser idêntica para o primeiro caso.

Alerte-se que, caso esta Corte entenda pela impossibilidade de constrição judicial de verbas públicas para atender a mandamentos constitucionais expressos, por dever de coerência, também deverá rever a sua jurisprudência quanto à admissão do bloqueio no Erário para custeio de medicamentos e tratamentos de saúde, na medida em que também haveria a alegada violação da legalidade orçamentária. O tema já foi apreciado por este Plenário, em deliberação virtual, tendo sido reconhecida a existência de repercussão geral e, conforme a orientação da

ADPF 405 MC / RJ

Relatora, Min. Ellen Gracie, ratificada a jurisprudência da Corte no sentido de que a constrição judicial de verbas públicas em situações que tais não viola o art. 167 da Constituição. Eis a ementa do julgado:

“FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. POSSIBILIDADE DE BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS PARA GARANTIA. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA FIRMADA POR ESTA SUPREMA CORTE. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.” (RE 607582-RG, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, julgado em 13/08/2010)

É longeva e pacífica a jurisprudência deste Pretório Excelso reconhecendo a legitimidade de ordens judiciais que arrestam recursos públicos para a garantia do direito à saúde, afastando ofensa a normas orçamentárias. É conveniente a citação dos seguintes precedentes:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO – FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS – BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS – POSSIBILIDADE – REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA QUE O PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RECONHECEU NO JULGAMENTO DO RE 607.582-RG/RS, REL. MIN. ELLEN GRACIE – REAFIRMAÇÃO, QUANDO DA APRECIAÇÃO DE MENCIONADO RECURSO, DA JURISPRUDÊNCIA QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU NO EXAME DESSA CONTROVÉRSIA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.” (ARE 949341 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 21/06/2016)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. MEDICAMENTOS. FORNECIMENTO A PACIENTES CARENTES. OBRIGAÇÃO DO ESTADO. I - O acórdão recorrido decidiu a questão dos autos com base na legislação processual que visa assegurar o cumprimento das decisões judiciais. Inadmissibilidade do

ADPF 405 MC / RJ

RE, porquanto a ofensa à Constituição, se existente, seria indireta. II - A disciplina do art. 100 da CF cuida do regime especial dos precatórios, tendo aplicação somente nas hipóteses de execução de sentença condenatória, o que não é o caso dos autos. Inaplicável o dispositivo constitucional, não se verifica a apontada violação à Constituição Federal. III - Possibilidade de bloqueio de valores a fim de assegurar o fornecimento gratuito de medicamentos em favor de pessoas hipossuficientes. Precedentes. IV - Agravo regimental improvido.” (AI 553712 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 19/05/2009)

“1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Fornecimento de medicamentos. Bloqueio de verbas públicas. Direito à saúde. Jurisprudência assentada. Art. 100, caput e parágrafo 2º da Constituição Federal. Inaplicabilidade. Ausência de razões novas. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões novas, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte. 2. RECURSO. Agravo. Regimental. Jurisprudência assentada sobre a matéria. Caráter meramente abusivo. Litigância de má-fé. Imposição de multa. Aplicação do art. 557, § 2º, cc. arts. 14, II e III, e 17, VII, do CPC. Quando abusiva a interposição de agravo, manifestamente inadmissível ou infundado, deve o Tribunal condenar o agravante a pagar multa ao agravado.” (AI 597182 AgR, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 10/10/2006)

Em igual sentido, as seguintes decisões monocráticas: AI 669479, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 03/12/2009; AI 636525, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 08/06/2007.

Há que se ressaltar, ainda, que a remansosa jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal reconhece a imperiosidade do repasse dos duodécimos referentes ao orçamento dos demais Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos termos do art. 168 da Constituição,

ADPF 405 MC / RJ

inclusive com a possibilidade de determinação judicial do repasse, como se observa dos seguintes arestos:

“2. O repasse dos recursos correspondentes destinados à Defensoria Pública, ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo e ao Ministério Público sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88) é imposição constitucional; atuando o Executivo apenas como órgão arrecadador dos recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem. 3. O repasse dos duodécimos das verbas orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública quando retidos pelo Governado do Estado constitui prática indevida em flagrante violação aos preceitos fundamentais esculpidos na CRFB/88. Precedentes: AO 1.935, rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 26/9/2014; ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2014; MS 23.267, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 16/5/2003; ADI 732-MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 21/8/1992; MS 21.450, rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ de 5/6/1992; ADI 37-MC, rel. Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 23/6/1989.

(...)

6. Arguição por descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, para fixar a seguinte tese: ‘É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual’.” (ADPF 339, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016)

“Mandado de segurança. 2. Ato omissivo de governador de Estado. 3. Atraso no repasse dos duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias do Poder Judiciário. 4. Art. 168 da Constituição Federal. 5. Independência do Poder Judiciário. 6. Precedentes. 7. Deferimento da ordem.” (MS 23267, Relator(a): Min.

ADPF 405 MC / RJ

GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2003)

“Agravos regimentais no agravo de instrumento. Mandado de segurança. Cabimento. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Impossibilidade. Precedentes. 1. O atraso no repasse dos duodécimos referentes às dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário pode ensejar a impetração de mandado de segurança. 2. Inadmissível em recurso extraordinário a análise de legislação infraconstitucional e dos fatos e das provas dos autos. 3. Agravo regimental não provido.” (AI 322399 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/03/2012)

A orientação ora referida tem supedâneo na premissa de que o constituinte, mesmo em cenários de escassez arrecadatória, garantiu o funcionamento dos demais Poderes do Estado, precisamente por considerá-los elementos essenciais da superação da crise. Admitir que, ante a situação de completa desordem financeira de determinado ente federativo, poderia o Executivo descumprir o art. 168 da Constituição por escolher outras prioridades, seria conferir um prêmio ao administrador inábil: uma vez conduzindo o governo a um estado de penúria, poderia interromper o funcionamento de seus órgãos de controle e, assim, tornar-se um superpoder, sem qualquer supervisão.

A Constituição da República erigiu a autonomia financeira do Poder Judiciário (art. 99) ao patamar de elemento essencial da independência entre os Poderes, resguardando a sistemática de freios e contrapesos por meio do funcionamento ininterrupto dos Tribunais mesmo em cenários de grave crise, como o estado de defesa (art. 136) e o estado de sítio (arts. 137 a 139). Consoante já ressaltado por este Plenário, o repasse duodecimal determinado no art. 168 da Constituição é *“garantia de independência, que não está sujeita à programação financeira e ao fluxo da arrecadação”* (MS 21450, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/1992).

ADPF 405 MC / RJ

Sendo certo, conforme demonstrado e reconhecido reiteradamente por esta Corte, que é possível ao Judiciário determinar ao Executivo o cumprimento do repasse a que está obrigado pelo art. 168 da Constituição, é necessário definir qual o mecanismo para executar o comando do provimento jurisdicional em caso de recalcitrância do administrador.

O art. 34 da Carta Magna admite a decretação de intervenção federal para “*garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação*” (inciso II) e “*prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial*” (inciso VI). Nos casos de coação ao Poder Judiciário, a intervenção depende de requisição do Supremo Tribunal Federal (art. 36, I), ao passo que, havendo desobediência a ordem ou decisão judiciária, é necessária requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral (art. 36, II).

Há que se ter em vista, contudo, que a “*intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade*” (IF 164, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2003). Desse modo, havendo medida menos gravosa capaz de sanar o cenário de violação à Constituição, terá preferência sobre a providência extrema de intervenção. Por essa razão, o sequestro de verbas públicas é a solução menos gravosa, e preferencial, para solucionar o quadro inconstitucional apresentado.

A demanda, nesses casos, deverá ser ajuizada perante a Justiça Estadual, inclusive quanto ao repasse dos duodécimos referentes ao Poder Judiciário. Esta Corte possui jurisprudência consolidada no sentido de que a “*competência originária do Supremo Tribunal Federal, prevista no art. 102, I, n, da Carta Magna, reclama a presença, cumulativamente, de dois requisitos: (i) a existência de interesse de toda a magistratura; (ii) que esse interesse seja exclusivo dos magistrados*” (Rcl 21794 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 29/09/2015. Em igual sentido: AO

ADPF 405 MC / RJ

1540 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 23/02/2016). Assim é que este Supremo Tribunal Federal já se reconheceu incompetente para conhecer de ações sobre pagamento de indenização por serviços extraordinários de magistrados em plantão judicial (AO 1983 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/08/2015), conversão de terço constitucional de férias em abono pecuniário e parcelamento de férias (AO 1974 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/08/2015), extensão de benefício do Ministério Público para a Magistratura (AO 1840 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 11/02/2014), revisão de vencimentos para equiparação de auxílios (AO 587, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2006). *In casu*, o repasse dos duodécimos não é de interesse exclusivo dos magistrados, mas também de todos os servidores e prestadores de serviço do Poder Judiciário, assim como dos jurisdicionados. Este Supremo Tribunal Federal também já negou provimento a agravo de instrumento interposto contra decisão proferida por Tribunal de Justiça estadual em Mandado de Segurança objetivando o repasse de duodécimos, asseverando que o *“atraso no repasse dos duodécimos referentes às dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário pode ensejar a impetração de mandado de segurança”* (AI 322399 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/03/2012).

Relativamente ao valor do repasse constitucional em caso de frustração de receitas, é necessário ressaltar que, consoante decidido por este Plenário, o montante deve corresponder à *“integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual”* (ADPF 339, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016).

Assim, a Lei Estadual nº 7.034/2015, que é a lei de diretrizes

ADPF 405 MC / RJ

orçamentárias do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2016, estabelece que, em caso de frustração de receitas, os Poderes deverão promover, por ato próprio, limitação de empenho e movimentação financeira. A crise de arrecadação, portanto, não é justificativa para que o Poder Executivo, *sponte propria* e a fórceps, adie ou negue o repasse orçamentário imposto pelo art. 168 da Constituição. Vale notar que o Requerente, em momento algum da inicial, demonstrou ter cumprido o art. 40 da referida lei, que assim dispõe:

*Art. 40 - Se ao final de cada bimestre, a realização da receita demonstrar que não comporta o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais, **os Poderes**, inclusive o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública, **promoverão, por ato próprio** e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, excluídos os recursos destinados às despesas que se constituem em obrigações constitucionais ou legais de execução, de acordo com os seguintes procedimentos abaixo:*

I – o Poder Executivo demonstrará aos demais Poderes, inclusive ao Tribunal de Contas do Estado, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, acompanhado das devidas justificativas, metodologia e memória de cálculo, o montante que caberá a cada um na limitação de empenho e de movimentação financeira;

II - a distribuição a ser calculada pelo Poder Executivo deverá levar em consideração o percentual de participação no Orçamento Estadual de cada Poder, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, bem como da Defensoria Pública, excluindo-se, para fins de cálculo, os valores das dotações orçamentárias das despesas com precatórios judiciais;

III – os Poderes, o Tribunal de Contas do Estado, o Ministério Público e a Defensoria Pública, com base na demonstração de que trata o inciso I, publicarão ato estabelecendo os montantes que, calculados na forma deste artigo, caberão aos respectivos órgãos na limitação de empenho e de movimentação financeira, discriminados, separadamente, pelo conjunto de projetos e atividades.

§ 1º - Ocorrendo o restabelecimento da receita prevista, a

ADPF 405 MC / RJ

recomposição far-se-á obedecendo ao estabelecido no § 1º, do art. 9º, da Lei Complementar nº 101/ 2000.

§ 2º - Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública conjunta com a Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle e a Comissão de Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Ex positis, voto pelo **conhecimento parcial do requerimento cautelar** na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e, na parte conhecida, **defiro parcialmente** a medida de urgência para que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região se abstenham de determinar medidas constritivas nas contas administradas pelo Estado, fora das hipóteses previstas no art. 100 da Constituição e de requisições de pequeno valor, para pagamento de (a) remuneração ou benefício previdenciário de ativos, inativos e pensionistas, (b) fornecedores e prestadores de serviço e (c) manutenção de programas sociais. Nada obstante, **excluo da proibição e reconheço a legitimidade de ordens de construção de verbas públicas para resguardar**: (i) a aplicação do mínimo constitucional de recursos em políticas públicas de saúde (art. 198, § 2º, CRFB) e educação (art. 212 CRFB); (ii) o repasse, aos Estados e Municípios, das receitas tributárias que lhes competem constitucionalmente (art. 159 e art. 34, V, da CRFB); e (iii) o repasse das dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, em duodécimos (art. 168 da CRFB).

É como voto.

14/06/2017

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Presidente, já cumprimentei os eminentes advogados. Agora, faço questão de cumprimentar o magnífico voto trazido pela eminente Relatora, bem como os debates aqui realizados.

Gostaria de agregar rapidamente, diante do trabalho desenvolvido pela eminente Relatora e dos debates aqui realizados, das manifestações do Ministro **Celso**, quanto ao art. 167, inciso VI, que a questão dessas transposições, dessas mudanças orçamentárias, é tão dada à província do legislador que é vedado pelo art. 62, § 1º, d, a medida provisória tratar de "planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º", que são os créditos extraordinários. Ou seja, nem sequer o Presidente da República pode veicular medida provisória, existe um comando constitucional que coloca uma trava.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Trata-se, como Vossa Excelência bem enfatiza, de matéria constitucionalmente pré-excluída do domínio normativo da medida provisória (**CE** art. 62, § 1º, inciso I, "d").

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Exatamente.

Vejamos quais são os créditos extraordinários, em que hipóteses poderia o Presidente da República editar medida provisória em matéria orçamentária.

"Art. 167

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62."

ADPF 405 MC / RJ

No mais, é vedada a interferência no orçamento, sem lei anterior. Portanto, presente o preceito fundamental da independência entre os Poderes, presente a ofensa ao art. 167, VI, acompanho **in totum** a eminente Relatora, mais uma vez a parabenizando pelo voto proferido.

14/06/2017**PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO****VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, ao longo dos debates, inclusive com a intervenção da eminente Relatora, as coisas foram ficando mais claras para mim, tendo em conta as exclusões que Sua Excelência foi fazendo, a título de esclarecimento da decisão que propõe ao Plenário desta Corte. Especialmente depois da intervenção do Ministro Luiz Fux, eu fico muito à vontade para acompanhar o voto da Ministra Rosa Weber, Relatora, no sentido de conhecer em parte, estabelecer as restrições que Sua Excelência coloca em seu voto, porque defluem diretamente de uma regra expressa da Constituição que impede a transferência de dotações orçamentárias sem prévia autorização legal. Isto evidentemente se aplica também ao Poder Judiciário formula suas decisões. Mas, agora, como para mim ficou muito claro, e eu creio que Vossa Excelência, Ministra Rosa Weber, concordou com o que o Ministro Luiz Fux colocou em seu voto. Vossa Excelência está excluindo da proibição e reconhecendo a legitimidade da constrição de verbas públicas no sentido de resguardar o mínimo constitucional dos recursos públicos aplicados em saúde e educação, nos termos da Constituição. Aquelas transferências obrigatórias, aos municípios, que se não forem feitas, como lembrou o Ministro Alexandre de Moraes, podem sujeitar o Estado inclusive à intervenção federal, por se tratar de uma inadimplência gravíssima. Vossa Excelência também exclui o repasse das dotações orçamentárias aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, ou seja, dos duodécimos. Eu e Vossa Excelência, concordamos que também estavam excluídas as tutelas de urgência deferidas pelo Poder Judiciário que visam à proteção de direitos fundamentais, sobretudo direito à vida, o direito à saúde, a garantia de um mínimo existencial.

Eu ousaria ampliar um pouco mais a exclusão no sentido de, na

ADPF 405 MC / RJ

linha do que colocou o Ministro Marco Aurélio, autorizar também que se defira medidas judiciais no sentido de proteger salários e vencimentos dos servidores. Vossa Excelência bem sabe que o artigo 7º, X, da Constituição Federal protege sem nenhuma restrição o salário. Certamente, algumas dessas decisões foram destinadas à proteção do salário dos servidores celetistas. Essa proteção, a meu ver, é absoluta, integra o sistema de proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Eu indeferi várias suspensões de liminares, notadamente a de número 968.883, e depois mais uma, em favor dos servidores do Rio Grande do Sul, em que eu garanti o pagamento dos vencimentos conforme prescrito na Constituição do Estado. Portanto, é uma obrigação absolutamente inafastável.

Então, meu voto coincide com o voto de Vossa Excelência, salvo no que diz respeito à proteção desta verba alimentar, que me parece um direito fundamental, destinado a garantir o mínimo existencial. E não preciso esclarecer que estou de acordo também com aquela proposição que o Ministro Dias Toffoli relembrou, logo no início das discussões, que diz respeito a uma decisão que a Segunda Turma tomou, no mandado de segurança que admite um corte linear, em termos percentuais, em havendo uma crise financeira que atinja todos os Poderes de forma absolutamente isonômica.

Então, Senhora Presidente, é como voto, acompanhando o pronunciamento da Ministra-Relatora, salvo a observação que fiz.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -
Ressalvando a proteção da verba de natureza alimentícia.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Salários e vencimentos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -
Vossa Excelência defere em menor extensão, só quanto a esse item.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Só.

14/06/2017

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Votei no sentido de não admitir a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Em passo seguinte, como há notas a serem degravadas, pela improcedência do pedido formalizado.

14/06/2017

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia para, conhecendo da ação constitucional, acompanhar, integralmente, o excelente voto proferido pela eminente Ministra ROSA WEBER.

É o meu voto.

14/06/2017

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -

Também eu inicio por cumprimentar os senhores advogados, pelas belíssimas sustentações, e o voto percuente da Ministra Rosa Weber, num tema de tamanha importância.

Estou a acompanhá-la, vou fazer a juntada de voto escrito. Parece-me que, nesta fase, para os fins da cautelar pleiteada e, na parte em que foi deferida, eu não apenas, com as vênias do Ministro Marco Aurélio, tenho como admissível a arguição de descumprimento de preceito fundamental, como entendo que a plausibilidade dos argumentos oferecidos parece suportar o que foi deferido pela Ministra-Relator. Vale dizer, para os fins específicos de, cassando aquelas decisões, estabelecer os limites que foram postos.

Portanto, eu acompanho a Ministra-Relatora na exata extensão de seu voto.

14/06/2017

PLENÁRIO

MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO

VOTO

A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vogal):

1. O Governador do Estado do Rio de Janeiro propôs Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, com requerimento de medida liminar, alegando terem sido contrariados *“o direito à igualdade (art. 5º, caput); o princípio da independência dos poderes (art. 2º); a competência do Chefe do Poder Executivo para exercer a direção superior da Administração (art. 84, inciso II); os princípios e regras do sistema orçamentário (em especial o art. 167, incisos VI e X); o princípio federativo (arts. 1º e 18); o regime de repartição de receitas tributárias (arts. 34, inciso V, 158, incisos III e IV, 159, §§ 3º e 4º, e 160); a garantia de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios (art. 100); e o princípio da continuidade dos serviços públicos, todos contidos na Constituição da República”*.

Indica como atos do poder público causadores de lesão as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, em primeira e segunda instâncias, que determinaram bloqueio, arresto, penhora, sequestro, e liberação de valores das contas administradas pelo Poder Executivo para atender: *“(i) determinação de imediato pagamento de salários de servidores estaduais ativos e inativos; (ii) satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços; e (iii) cumprimento imediato de tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos”*.

Após referência às dificuldades financeiras enfrentadas pela União, Estados e Municípios, ressalta a conjuntura econômico-financeira do Estado do Rio de Janeiro, com grave déficit de 25,2%, equivalentes a R\$

ADPF 405 MC / RJ

20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais) para o exercício de 2016.

Para equilibrar as atividades do Estado do Rio de Janeiro, o Governador alterou o calendário de pagamentos dos servidores ativos e inativos, pelo Decreto n. 45.506/2015, o Decreto n. 45.593/2016 e, por fim, o Decreto n. 45.628/2016, que estabeleceu o dia 12.5.2016 como data-limite para o pagamento referente à competência de março de 2016 dos inativos e pensionistas que recebessem benefícios superiores a R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Entretanto, o orçamento estadual teria sido comprometido pelo cumprimento de decisões judiciais do Tribunal de Justiça estadual e do Tribunal Regional do Trabalho para a satisfação imediata de obrigações, resultando na quebra da isonomia entre os credores, na inviabilidade de cumprimento do programa orçamentário e no prejuízo dos serviços públicos essenciais.

Os objetivos desta arguição seriam resguardar a segurança orçamentária, com a observância do princípio da legalidade orçamentária; assegurar a competência do Chefe do Poder Executivo para direção geral da administração e execução do orçamento, com base no princípio da independência e harmonia entre os Poderes; preservar a isonomia entre os seus credores.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro pretende ter demonstrado o *"fumus boni iuris"*, pelo que deve ser reconhecido o seu direito de ter assegurada a utilização dos recursos orçamentários para as finalidades previamente destinadas, e o *"periculum in mora"*, por haver diversos bloqueios de verbas públicas.

Requer liminar e a imediata suspensão dos efeitos das decisões judiciais que determinem arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores nas contas administradas pelo Estado do Rio de

ADPF 405 MC / RJ

Janeiro, seja a Conta Única do Tesouro - CUTE, sejam as contas vinculadas a convênios ou operações de crédito, com a devolução das verbas não repassadas a terceiros, além de determinar aos órgãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região que se abstenham da prática de decisões com esse teor.

Ao final, requer sejam julgadas inconstitucionais as determinações judiciais que tenham por fundamento a invalidade ou a ineficácia de calendário estabelecido pelo Poder Executivo estadual para pagamentos e transferências constitucionais.

O Estado do Rio de Janeiro reiterou o requerimento de medida liminar, em 9.5.2016, data na qual teria sido determinado o arresto de R\$ 1.561.699.299.80 (um bilhão, quinhentos e sessenta e um milhões, seiscentos e noventa e nove mil, duzentos e noventa e nove reais e oitenta centavos) por um juiz estadual (e-doc. n. 20, Petição n. 23216/2016).

2. O Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro manifestou-se pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, porque havia outros meios eficazes para a solução da controvérsia, a exemplo da possibilidade de requerer a suspensão de liminar prevista no art. 4º da Lei n. 8.437/1992.

No mérito, concorda que a situação econômico-financeira do Estado do Rio de Janeiro é caótica, mas, na situação dos autos, são relevantes os direitos fundamentais de acesso à jurisdição, à proteção, à confiança e à alimentação, os quais devem ser ponderados, para proteger servidores inativos, muitos dos quais com idade avançada. Por isso, requer a improcedência da ação.

Em manifestação complementar, o Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro requer a desconsideração da petição apresentada pelo

ADPF 405 MC / RJ

Estado do Rio de Janeiro, pela qual noticia o arresto de valor aproximado de R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais). Alega ter havido a suspensão da liminar noticiada, às 18h51 do dia 9.5.2016.

3. O Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região encaminhou as informações prestadas pelo Juiz da Quinta Vara do Trabalho do Rio de Janeiro, pelas quais noticia a existência de ação civil pública com requerimento de medida liminar, a qual tinha por objeto o pagamento de médicos contratados pelo Instituto Data Rio, os quais estavam sem receber salários desde outubro de 2015. Contudo, comprovado o repasse de verbas ao Instituto Data Rio para o pagamento dos médicos, expediu-se alvará de liberação do bloqueio.

4. Em 18.5.2016, o Estado do Rio de Janeiro manifesta-se sobre as razões apresentadas pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (e-doc. n. 30, Petição n. 25499/2016).

5. Em 6.6.2016, procuradores do Estado do Rio de Janeiro noticiam, em nome do Governador, em petição não assinada por ele, o arresto de contas do Estado do Rio de Janeiro no valor de R\$ 49.211.075,58 (quarenta e nove milhões, duzentos e onze mil, setenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos), para pagamento da folha de pessoal da Defensoria Pública do Estado (e-doc. n. 35, Petição n. 29194/2016).

6. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro argumenta que o valor informado refere-se ao duodécimo orçamentário fixado na Lei n. 7.210/2016, Lei orçamentária anual do Estado do Rio de Janeiro.

7. Quanto à manifestação da Defensoria Pública, os procuradores do Estado do Rio de Janeiro alegam, em nome do Governador, que se busca com esta arguição de descumprimento de preceito fundamental coibir ordens de arresto que contrariem os princípios orçamentários e os

ADPF 405 MC / RJ

preceitos fundamentais, concretamente o art. 167 da Constituição da República (e-doc. n. 61, Petição n. 32220/2016).

8. A Advocacia-Geral da União manifesta-se pelo deferimento da medida cautelar, conforme a seguinte ementa:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decisões judiciais que determinaram bloqueio, arresto, penhora, sequestro ou liberação de valores das contas administradas pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Medidas judiciais que têm a finalidade de atender determinação de imediato pagamento de salários de servidores estaduais ativos e inativos; satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços; e cumprimento imediato de tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos. Presentes os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora. Os atos do Poder Público questionados na presente arguição alteram a destinação orçamentária de verbas públicas, sem observância do princípio da legalidade orçamentária. Violação ao artigo 167, inciso VI, da Carta. Interferência do Poder Judiciário no processo de eleição das despesas públicas. Ofensa ao preceito fundamental da separação dos Poderes. Manifestação pelo deferimento da medida cal/telar”.

9. Em nova manifestação, o Presidente do Tribunal de Justiça estadual assevera que as decisões judiciais foram proferidas com base no ordenamento jurídico, para proteção constitucional de direitos sociais fundamentais, como o salário, não tendo havido contrariedade ao princípio da separação dos poderes.

10. Os procuradores do Estado do Rio de Janeiro reiteram, duas vezes, o requerimento de medida liminar, tendo informado, ainda, a realização de mais um arresto no valor de R\$ 471.783.103,01 (quatrocentos e setenta e um milhões, setecentos e oitenta e três mil, cento e três reais e um centavo) (e-doc. n. 69, Petição n. 47641/2016 e e-doc. n. 87, Petição n. 50408/2016).

ADPF 405 MC / RJ

11. Por decisão de 28.9.2016, a Relatora, Ministra Rosa Weber, deferiu o ingresso da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro como *amicus curiae*.

12. Em 3.10.2016, procurador do Estado do Rio de Janeiro noticia o arresto de recursos provenientes de empréstimos internacionais contratados com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Bird e reitera o requerimento para a apreciação da medida liminar (e-doc. n. 92, Petição n. 55379/2016).

Noticiou ter havido determinação judicial para o “*arresto de todo e qualquer valor encontrado nas contas do Estado do Rio de Janeiro*” (e-doc. n. 100, Petição n. 56658/2016).

13. Em 6.10.2016, a União foi admitida como *amicus curiae*.

14. A Procuradoria-Geral da República opina pela parcial procedência do pedido:

“CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DA JUSTIÇA DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. ARRESTO, SEQUESTRO, PENHORA E LIBERAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS EM CONTAS ADMINISTRADAS PELO EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ALCANCE INDISCRIMINADO. DE CONTAS DO ESTADO. MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS SEM APROVAÇÃO LEGISLATIVA. CRIAÇÃO DE HIPÓTESE DE SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. VIOLAÇÃO AO SISTEMA DE PRECATÓRIOS E AOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES E DA RESERVA LEGAL ORÇAMENTÁRIA. AUSÊNCIA DE REPASSE DE DUODÉCIMO DE PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA FINANCEIRA. ARTS. 134, § 2º, E 168 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

ADPF 405 MC / RJ

COMPATIBILIZAÇÃO COM QUEDA DE ARRECADAÇÃO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

1. *Possibilidade de outros meios processuais não inviabiliza ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental quando a lesão não seja, por essas vias processuais, neutralizada de forma ampla e imediata. Precedentes.*

2. *É juridicamente impossível pedido que implique proibição genérica de concessão de medida judicial. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal proibir apreciação de constitucionalidade de atos normativos estaduais pelo Judiciário do Estado do Rio de Janeiro nem declarar a solvência financeira do estado para arcar com as despesas correntes do funcionalismo público estadual.*

3. *Não cabe ao Poder Judiciário, em princípio, sem autorização legislativa, determinar, indiscriminadamente, arresto, sequestro, penhora e liberação de recursos financeiros de uma programação orçamentária para outra, ou de um órgão para outro, sob pena de ofensa à legalidade orçamentária e à divisão funcional do poder (Constituição da República, art. 2º e 167, VI).*

4. *Decisões judiciais que ordenem arresto, sequestro, penhora e liberação indiscriminados de recursos públicos para pagamento do funcionalismo público estadual ou de prestadores de serviço criam hipótese de sequestro de verba pública e subvertem o regime constitucional de precatórios (CR, art. 100).*

5. *A prerrogativa institucional de repasse mensal da dotação orçamentária dos poderes e órgãos autônomos não se insere nas matérias sujeitas à reserva de administração. Atenta contra a autonomia financeira dos poderes e órgãos autônomos omissão de governador de estado em repassar a dotação orçamentária na forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês. Transgressão aos arts. 134, § 2º, e 168 da Constituição da República, na redação da Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004.*

6. *Diante de queda importante das receitas correntes líquidas do estado, deve haver compatibilização da autonomia desses órgãos, da realidade fiscal e da legislação, particularmente em face da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Quanto às despesas obrigatórias, como as de pessoal, cabe verificar se são*

ADPF 405 MC / RJ

observados os limites da LRF. No que se refere às não obrigatórias, cabe aplicação do art. 9º, caput e §§ 1º e 2º, da LRF. Precedente quanto a estas: MS 31.671/RN.

7. Parecer pelo conhecimento da arguição e parcial procedência do pedido”.

15. Preliminarmente, anoto que a jurisprudência deste Supremo Tribunal tem admitido o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental contra decisões judiciais, como decidido, por exemplo, na ADPF n. 101, de minha relatoria:

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) Arguição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil” (ADPF n. 101, Dje 4.6.2012, de minha relatoria, Pleno, Dje 4.6.2012).

16. Conforme os documentos anexados à petição inicial, os atos do poder público impugnados são:

ADPF 405 MC / RJ

- decisão da Primeira Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, para bloqueio judicial e arresto financeiro de R\$ 14.396.676,67 (quatorze milhões, trezentos e noventa e seis mil, seiscentos e setenta e seis reais e sessenta e sete centavos) da Conta Única do Tesouro Estadual – CUTE, nos autos do Processo n. 0123662-37.2016.8.19.0001, para o pagamento de 166 (cento e sessenta e seis) servidores inativos da Procuradoria-Geral do Estado (e-docs. ns. 4 e 8, Petição n. 22379/2016);

- decisão do Juízo da Nona Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, nos autos do Processo n. 0029307-35-2016.8.19.0001, que determinou o arresto até o valor de R\$ 265.610.000,00 (duzentos e sessenta e cinco milhões, seiscentos e dez mil reais), em qualquer conta de titularidade do Estado com saldo disponível, a fim de garantir o repasse de duodécimos ao Poder Judiciário no mês de janeiro de 2016 (e-doc. n. 8, Petição n. 22379/2016);

- decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos autos do Mandado de Segurança n. 0016267-86.2016.8.19.0000, de bloqueio de R\$ 49.211.075,58 (quarenta e nove milhões, duzentos e onze mil, setenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos), para o repasse de duodécimo para a Defensoria Pública estadual, até o vigésimo dia de cada mês (e-doc. n. 8, Petição n. 22379/2016);

- tutela provisória deferida pelo Juízo da 15ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, nos autos do Processo n. 0126388-81.2016.8-19.0001, para arresto de R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais), para o pagamento de proventos e pensões de Delegados de Polícia estaduais (e-docs. ns. 8 e 14, Petição n. 22379/2016);

- arresto de R\$ 1.066.383.319,96 (um bilhão, sessenta e seis milhões, trezentos e oitenta e três mil, trezentos e dezenove reais e noventa e seis centavos), determinado pelo Juízo da Vara de Fazenda Pública da

ADPF 405 MC / RJ

Comarca da Capital, nos autos do Processo n. 0125055-94.2016.8.19.0001, para pagamento de proventos e pensões do Estado do Rio de Janeiro, posteriormente restrita a R\$ 648.724.494,79 (seiscentos e quarenta e oito milhões, setecentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e setenta e nove centavos) (e-docs. ns. 9 e 15, Petição n. 22379/2016);

- antecipação de tutela deferida pelo Juízo da Quinta Vara do Trabalho do Rio de Janeiro, nos autos do Processo n. 0011865-31.2015.5.01.0005, com o sequestro de R\$ 1.920.000,00 (um milhão, novecentos e vinte mil reais), para pagamento de salários dos médicos contratados pelo Instituto Data Rio – IDR (e-doc. n. 9, Petição n. 22379/2016);

- decisão do Juízo da 13ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, nos autos do Processo n. 0128231-81.2016.8.19.0001, pela qual se determinou a abertura de conta corrente bancária específica para destinação das verbas relativas ao Fundo Estadual da Saúde – FES; o repasse regular e mensal até o décimo dia do mês subsequente nessa conta específica da importância equivalente a 12% (doze por cento) da arrecadação mensal dos impostos previstos no art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012; a movimentação de todos os recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde por meio do FES; e a abstenção de realizar limitações de empenho e movimentação financeira que comprometam a aplicação dos recursos mínimos especificados (e-docs. ns. 10 e 11, Petição n. 22379/2016);

- tutela de urgência antecipada deferida pelo Sexta Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, nos autos do Processo n. 0141767-62.2016.8.19.0001, para o repasse de verbas para a manutenção do serviço de limpeza e pagamento de fornecedores para o Hospital Universitário Pedro Ernesto, no valor de R\$ 3.526.738,20 (três milhões, quinhentos e vinte e seis mil, setecentos e trinta e oito reais e vinte centavos); e a liberação, até o dia 27 (vinte e sete) de cada mês, para a Universidade do

ADPF 405 MC / RJ

Estado do Rio de Janeiro – UERJ, o pagamento integral das despesas de custeio mensal do Programa de Trabalho 2961.10.302.0151.2682 “Apoio ao Hupe”, no valor de R\$ 7.026.738,20 (sete milhões, vinte e seis mil, setecentos e trinta e oito reais e vinte centavos) (e-doc. n. 11, Petição n. 22379/2016).

Não havendo um único instrumento capaz de sanar alegada lesividade dos atos do poder público impugnados nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, tenho como atendido o princípio da subsidiariedade.

Nesse sentido, o Plenário deste Supremo Tribunal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 237-AgR, Relator Ministro Celso de Mello, DJe 30.10.2014, esclarece ser cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando inexistentes outros meios processuais capazes de desfazer a lesividade dos atos do poder público:

“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) – AÇÃO ESPECIAL DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL – PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) – EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE ALEGADAMENTE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS – INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

– O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes. A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente

ADPF 405 MC / RJ

incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse ‘writ’ constitucional.

– A norma inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99 – que consagra o postulado da subsidiariedade – estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado”.

Conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

17. No mérito, três são os fundamentos centrais da presente ação: segurança orçamentária; competência do chefe do Poder Executivo para direção geral da administração; execução do orçamento; preservação da isonomia entre os credores.

Em relação à segurança orçamentária, estaria questionada a observância, ou não, dos princípios e regras do orçamento público, em especial o art. 167, incs. VI e X, da Constituição da República:

“Art. 167. São vedados:

(...)

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

(...)

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de

ADPF 405 MC / RJ

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”.

Os arts. 209 e 211 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro reproduzem o teor dessas normas.

18. Vislumbra-se a relevância e a plausibilidade das alegações jurídicas do Arguente, especialmente quanto à suscitada afronta ao preceito fundamental da legalidade orçamentária, a exigir prévia autorização legal para a perfectibilização dos gastos públicos.

Como decidido por este Supremo Tribunal, a determinação judicial de bloqueio de verbas públicas afeta a disponibilidade e a destinação de dotações orçamentárias para a realização de políticas intersetoriais e interfederativas de considerável relevância pública (ADPF-MC 275, Relator Ministro Teori Zavaski, Dje 10.9.2013).

Nesse mesmo sentido, tem-se assentado que:

“a subtração das competências dos Poderes Executivo e Legislativo na execução das despesas sugere haver indevida interferência do Poder Judiciário na administração do orçamento e na definição das prioridades na execução de políticas públicas, em conflito com o disposto nos arts. 2º e 84, II, da Carta Política, o que suscita preocupações também sob o prisma da harmonia entre os poderes.

Além de comprometer a autonomia administrativa do Estado, por retirar do Chefe do Poder executivo os meios essenciais à alocação de recursos financeiros, a proliferação de decisões judiciais determinando constrições imediatas, em descompasso com o cronograma de desembolso orçamentário, parece colocar alguns credores em situação mais vantajosa do que outros em igual situação fática e jurídica, quebrando a isonomia.

Nessas condições, o juízo positivo que faço quanto à presença do fumus boni juris tem, ainda, respaldo em decisões monocráticas desta

ADPF 405 MC / RJ

Casa.

Em 08.4.2016, por vislumbrar possível lesão aos princípios constitucionais do orçamento público e à harmonia entre os Poderes, o Relator da ADPF 387/PI, Ministro Gilmar Mendes, deferiu, ad referendum do Plenário, medida liminar para determinar a suspensão de todos os processos em curso e dos efeitos de decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, que resultaram em bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A. Em 04.9.2013, foi deferido, pelo Ministro Teori Zavascki, o pedido de liminar requerido na ADPF 275 para determinar a suspensão dos efeitos de determinação judicial, no âmbito do TRT da 13ª Região, implicando bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos de convênios que tenham finalidade específica. No mesmo sentido também já havia decidido o Ministro Joaquim Barbosa, em 21.6.2007, ao conceder liminar na ADPF 114/PI para determinar imediata suspensão do bloqueio de valores oriundos de repasses de recursos federais para a execução de convênios com o Estado do Piauí, bem como a sua devolução à conta única do ente federado.

14. Presente, à luz do exposto, o fumus boni juris, tenho por satisfeito também o requisito do periculum in mora à constatação do elevado risco de comprometimento do patrimônio e das receitas correntes do Estado do Ceará” (ADPF-MC 437, de relatoria da Ministra Rosa Weber, DJe 24.03.2017).

19. Igualmente aferível, na espécie, o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, considerada a notória e excepcionalíssima situação de calamidade financeira do Estado do Rio de Janeiro, demonstrada, na peça inicial, a projeção de *deficit* para o exercício financeiro do corrente ano (2017).

20. Anote-se a garantia constitucional do amplo e livre acesso à jurisdição (art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República) e do controle judicial dos atos do Poder Público, pelo que injustificável a prévia e

ADPF 405 MC / RJ

irrestrita determinação para que os órgãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região se abstenham da prática de decisões de igual teor.

21. Tampouco cabível, no caso, o pleito de declaração de inconstitucionalidade *“das determinações judiciais que tenham por fundamento a invalidade ou a ineficácia de calendário estabelecido pelo Poder Executivo estadual para pagamentos e transferências constitucionais”*.

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 339, Relator Ministro Luiz Fux, DJe 1º.8.2016, o Plenário deste Supremo Tribunal decidiu que *“o repasse dos recursos correspondentes destinados à Defensoria Pública, ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo e ao Ministério Público sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88) é imposição constitucional, atuando o Executivo apenas como órgão arrecadador dos recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem”*:

“ARGUIÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATO DO GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ CONSISTENTE NO NÃO REPASSE DE DUODÉCIMOS ORÇAMENTÁRIOS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE ATENDIDO. PRECEDENTES. CABIMENTO DA AÇÃO. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REPASSES ORÇAMENTÁRIOS QUE DEVEM SE DAR PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO SOB A FORMA DE DUODÉCIMOS E ATÉ O DIA VINTE DE CADA MÊS. ART. 168 DA CRFB/88. IMPOSSIBILIDADE DE RETENÇÃO, PELO GOVERNADOR DE ESTADO, DE PARCELAS DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DESTINADAS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL, ASSIM TAMBÉM AO PODER JUDICIÁRIO, AO

ADPF 405 MC / RJ

PODER LEGISLATIVO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUDAMENTAL CARACTERIZADO. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXAÇÃO DE TESE.

1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República, após a Emenda Constitucional nº 45/2004.

2. O repasse dos recursos correspondentes destinados à Defensoria Pública, ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo e ao Ministério Público sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88) é imposição constitucional; atuando o Executivo apenas como órgão arrecadador dos recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem.

3. O repasse dos duodécimos das verbas orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública quando retidos pelo Governado do Estado constitui prática indevida em flagrante violação aos preceitos fundamentais esculpidos na CRFB/88. Precedentes: AO 1.935, rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 26/9/2014; ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2014; MS 23.267, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 16/5/2003; ADI 732-MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 21/8/1992; MS 21.450, rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, Dj de 5/6/1992; ADI 37-MC, rel. Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 23/6/1989.

4. O princípio da subsidiariedade, ínsito ao cabimento da ADPF, resta atendido diante da inexistência, para a Associação autora, de outro instrumento processual igualmente eficaz ao atendimento célere da tutela constitucional pretendida. Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2014; ADPF 187, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 29/5/2014.

5. A Associação Nacional de Defensores Públicos é parte legítima a provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade (art. 103, IX, da CRFB/88). Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min.

ADPF 405 MC / RJ

Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008.

6. Arguição por descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, para fixar a seguinte tese: 'É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual.'".

22. Pelo exposto, defiro parcialmente a medida cautelar, determinando:

a) a suspensão, até o julgamento de mérito da ação, dos efeitos das decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, que tenham determinado arresto, sequestro, bloqueio, penhora ou a liberação de valores das contas administradas pelo Estado, para atender demandas relativas a pagamento de salários, a satisfação imediata de crédito de prestadores de serviço e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos, exclusivamente nos casos em que essas determinações tenham recaído sobre recursos escriturados com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios;

b) a imediata devolução dos recursos que não tenham sido repassados, até a presente data, aos beneficiários das decisões judiciais ora especificadas".

É o meu voto.

14/06/2017**PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

OBSERVAÇÃO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhora Presidente, perdoe-me, quero apenas dizer que vou incorporar ao meu voto o que os Colegas apontaram como excluído. A minha proposição continha o que eu deferia, mas – e, aí, a riqueza do Colegiado –, para uma maior clareza, o Ministro Luiz Fux bem explicitou aspectos que estão excluídos, e que incorporar ao voto.

E lembrando que os últimos serão sempre os primeiros, eu me penitencio por não ter saudado – e o faço com muita alegria – as excelentes sustentações orais do Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Dr. Alde Costa e Santos, e do Dr. Pedro Paulo Lourival Carriello,

ADPF 405 MC / RJ

que falou pelo *amicus curiae*, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Relatora, deferiu parcialmente a liminar para suspender, até o julgamento de mérito, os efeitos de todas as decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que tenham determinado arresto, sequestro, bloqueio, penhora ou a liberação de valores das contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro, para atender a demandas relativas a pagamento de salários, a satisfação imediata de créditos dos prestadores de serviços, e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos, exclusivamente nos casos em que estas determinações tenham recaído sobre recursos escriturados com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados a municípios, devendo, ainda, ser devolvidos os recursos que ainda não tenham sido repassados aos beneficiários dessas decisões judiciais. Vencidos o Ministro Marco Aurélio, que, preliminarmente, entendeu pelo não cabimento da arguição, e, no mérito, votou pela improcedência dos pedidos, e o Ministro Ricardo Lewandowski, que concedia parcialmente a liminar em menor extensão. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelo requerente, Governador do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Alde Santos, Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro; e, pelo *amicus curiae* Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Pedro Paulo Lourival Carriello, Defensor Público do Estado. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 14.6.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário