

## MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.648 PARAÍBA

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI  
IMPTE.(S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA  
ADV.(A/S) : EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA E  
OUTRO(A/S)  
IMPDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

Trata-se de mandado de segurança com pedido de liminar impetrado pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba - TJPB, contra ato do Governador daquela unidade da Federação, consubstanciado no repasse deficitário, ao longo dos meses já transcorridos do ano em curso, dos duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias consignadas ao Poder Judiciário estadual.

O impetrante informa que

“[...] a autoridade coatora, desde janeiro de 2018, vem **retendo ilicitamente parte da verba duodecimal** pertencente ao Judiciário. Age dessa forma, ferindo a Lei Orçamentária Anual em vigor (Lei estadual nº 11.057/2017 – doc. 04). Um detalhe, de resto, precisa ser realçado: a lei orçamentária vigente congelou os valores nominais dos exercícios anteriores (2016 e 2017), não havendo sequer a reposição da inflação do período.

3.3. Ao estimar as receitas e fixar as despesas para o exercício, a **LOA de 2018 fixou para o Poder Judiciário o orçamento anual de R\$ 619.426.632,00** (seiscentos e dezenove milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, seiscentos e trinta e dois reais), como indica o item intitulado ‘Justiça Comum’, constante na página 12 do Diário Oficial do Estado de 28 de dezembro de 2017 (doc. 05). **Por operação aritmética simples, o valor de cada prestação duodecimal deveria ser de R\$ 51.618.886,00** (cinquenta e um milhões, seiscentos e dezoito mil, oitocentos e oitenta e seis reais).

3.4. Acontece que, em atitude ilegal, **o impetrado despoja do Judiciário a importância mensal de R\$ 1.873.886,00** (um

## MS 35648 MC / PB

milhão oitocentos e setenta e três mil oitocentos e oitenta e seis reais), **ao repassar apenas R\$ 49.745.000,00** (quarenta e nove milhões setecentos e quarenta e cinco mil reais)” (págs. 6-7 da inicial; grifei).

Desse modo, ressalta existir, até o presente momento, um valor total acumulado de duodécimos não repassados ao Poder Judiciário do Estado da Paraíba na importância de R\$ 5.621.658,00 (cinco milhões, seiscentos e vinte e um mil e seiscentos e cinquenta e oito reais).

Destaca, ademais, que

“[...]

3.6. Os aumentos constantes da Receita Corrente Líquida do Estado agravam a ilicitude e arbitrariedade da conduta da autoridade coatora. Especialmente considerando-se que, desde 2010, em todos os anos, a Receita Corrente Líquida da Paraíba experimentou substancial aumento, quase dobrando no aludido período. A certidão expedida pela Gerência de Controle Interno desta Corte (doc. 09), extraída a partir de dados obtidos da própria Controladoria-Geral do Estado (docs. 10 a 17), atesta o largo incremento das finanças públicas do Estado.

3.7. Todos esses fatores indicam a boa situação financeira da Paraíba, afastando por completo a possibilidade de eventual alegação de decesso na arrecadação de receitas aos cofres públicos estaduais” (pág. 7 da inicial).

Nessa linha, ressalva que

**“[...] a situação da Paraíba é diferente da situação do Estado do Rio de Janeiro, analisada pelo Pretório Excelso na oportunidade da apreciação do MS 34.483. O Estado fluminense, por razões decorrentes de corruptas e desastrosas administrações, entrou em série crise financeira, que legitimou o contingenciamento dos repasses de seus duodécimos. (ver MS**

34483 MC, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 22/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 07-08-2017 PUBLIC 08-08-2017).

3.9. Diversamente, **o Estado da Paraíba conseguiu incrementar suas receitas, a ponto de quase duplicá-las no intervalo de 7 (sete) anos.** Aliás, embora não repasse os valores integrais dos duodécimos devidos ao Judiciário paraibano, a autoridade coatora habitualmente se vangloria do êxito de sua administração e da boa situação financeira do Estado” (págs. 7-8 da inicial; grifei).

Assim, o Tribunal de Justiça impetrante alega que a autoridade tida como coatora violou seu direito líquido e certo, consubstanciado na garantia de autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário estadual, uma vez que o Poder Executivo deixou de repassar “integralmente, até o dia 20 de cada mês, os valores integrais dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias, inclusive créditos suplementares e especiais, destinados àquele poder” (pág. 9 da inicial).

Argumenta que existe, “no plano constitucional, interesse em assegurar a autonomia administrativa e financeira do Judiciário dos entes federados”. Para tanto, afirma que “a Constituição paraibana, em seu artigo 99, expressa essa preocupação, seguindo o modelo imposto pela Carta da República (art. 25)” (pág. 9 da inicial).

Além dos fundamentos de direito acima expostos, o impetrante justifica a necessidade da concessão de medida liminar, alegando, em atendimento ao requisito do perigo na demora, o fato de que “o contingenciamento ilegal de receitas orçamentárias do requerente provoca prejuízos agudos nas finanças do impetrante, inviabilizando o funcionamento regular da máquina judiciária”, e também pelo fato de que,

“[s]e a medida de urgência não for concedida, os efeitos

## MS 35648 MC / PB

deletérios da ablação orçamentária do Poder Judiciário alcançaram, no final do exercício financeiro de 2018, a marca de R\$ 22.486.632,00 (vinte e dois milhões quatrocentos e oitenta e seis mil seiscientos e trinta e dois reais)” (pág. 11 da inicial).

Requer, assim, que seja deferida liminar determinando que o Governador do Estado da Paraíba “proceda ao repasse da totalidade do duodécimo do Poder Judiciário do Estado (no mês vigente e nos meses seguintes), abstendo-se de reter quaisquer cotas constitucionalmente pertencentes ao requerente” (págs. 13-14 da inicial).

Pleiteia, ainda, a concessão da ordem, “confirmando-se inteiramente a medida de urgência já deferida e garantindo-se a perfeita e integral percepção do duodécimo, com efeitos retroativos a janeiro de 2018 ou, subsidiariamente, com efeitos a partir da impetração” (pág. 14 da inicial).

Por sua vez, o Estado da Paraíba apresentou manifestação aduzindo que “o valor repassado mensalmente ao impetrante mensalmente [sic] é fruto de uma programação financeira e foi fixado no Cronograma Mensal de Desembolso, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF” (pág. 2 do documento eletrônico 13). Continua, afirmando que

“[...] o Cronograma Mensal de Desembolso (CMD) deste ano foi devidamente publicado no Diário Oficial do Estado no dia 27 de janeiro de 2018 e republicado no dia 16 de março de 2018(cópias anexas) e determina o desembolso mensal de R\$ 49.745.000,00 ao impetrante.

[...]

Qualquer acréscimo de valores financeiros diferente destes produziria a imediata repercussão e obrigação de crescer para os demais poderes, inclusive o Poder Executivo, quando não há expectativa de receita para tanto” (pág. 5 do documento eletrônico 13).

O Ente federativo aponta, ainda, a inexistência de direito líquido e

## MS 35648 MC / PB

certo ao repasse total dos valores previstos na Lei Orçamentária Anual, uma vez que não estariam comprovados documentalmente o aumento de arrecadação. Argumenta, outrossim, que,

“[...] diante do compromisso do Governo em continuar repassando as cotas duodecimais até a maior do que o ano anterior, mesmo não havendo projeção de crescimento da Receita Ordinária Líquida, o Poder Executivo passa a contar com percentual menor (75,62%) do que o estabelecido na LDO, a fim de manter a plena estabilidade financeira dos Poderes.

[..]

Ou seja, o Poder Judiciário, diferente do que informa na Exordial, teve um percentual de crescimento do ano de 2010 até o ano de 2017 no patamar de 79,56% [...]” (págs. 9-11 do documento eletrônico 13).

Além do mais, aponta que “o impetrante vem constantemente ultrapassando os limites com despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que gera enorme prejuízo ao Estado da Paraíba que tem operações de crédito sustadas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN [...]” (pág. 11 do documento eletrônico 13).

Ademais, entende aplicável à espécie a decisão proferida no MS 34.483/RJ, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, na qual “[...] este Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que se afigura legítima a redução de até 19,6% dos repasses feitos mensalmente (duodécimos) pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro aos seus respectivos Poderes e Órgãos” (pág. 14 do documento eletrônico 13).

Assim, requer o indeferimento dos pedidos liminares e, ao final, a denegação da ordem.

Posteriormente, o TJPB juntou aos autos novo pronunciamento indicando que o Estado da Paraíba, ao prestar informações, além de

## MS 35648 MC / PB

confessar a ilícita retenção dos duodécimos,

“[...] reconheceu expressamente o aumento da Receita Corrente Líquida do Estado, embora tentando distorcer esse fato, pois fez uso de um conceito alheio à Lei de Responsabilidade Fiscal (‘receita ordinária líquida’), que não serve para analisar a execução orçamentária. Noutras palavras, nem a manipulação maliciosa de números (pág. 10 da petição) nem a confusão de conceitos jurídicos distintos refuta a verdade noticiada na inicial.

1.4. A rigor, conforme dados obtidos da própria Controladoria-Geral do Estado, a Receita Corrente Líquida da Paraíba passou, no exercício de 2010, de R\$ 4.835.860.000,00 (quatro bilhões oitocentos e trinta e cinco milhões oitocentos e sessenta mil reais) para alcançar, em 2017, a expressiva marca de R\$ 8.737.799.000,00 (oito bilhões setecentos e trinta e sete milhões setecentos e noventa e nove mil reais), em ganho real de 80,68% (oitenta vírgula sessenta e oito por cento) no período” (pág. 2 do documento eletrônico 19).

Ainda, indica que,

“3.1. Ao contrário do que afirmou a aleivosa petição do demandado, o Tribunal de Justiça da Paraíba acha-se em perfeita regularidade fiscal, notadamente nos seus gastos com pessoal, como bem aponta a conclusão exposta pelo órgão técnico do Tribunal de Contas, em seu mais recente relatório, datado de 25 de outubro de 2017 (processo TC nº 16.700/17). Veja-se o que afirmou a auditora Ana Cláudia F. V. Bandeira, *in verbis* (doc. 01):

‘Ainda de acordo com a metodologia de cálculo do STN, a Auditoria detectou que todos os Poderes, EXCETO O PODER JUDICIÁRIO, ultrapassaram o limite legal de despesa com pessoal’.

3.2. Em verdade, à custa de muito sacrifício, o impetrante vem se mostrando saneado em suas despesas com seus

servidores. Assim atesta o Demonstrativo de Despesas com Pessoal (do. 02) expedido pelos órgãos de controle interno da Corte de Justiça paraibana e referente a todo o exercício financeiro de 2017.

[...]

3.4. Na realidade, desde a impetração deste mandado de segurança (13 de abril de 2018), o impetrado majorou o duodécimo dos demais Poderes, excluindo o Judiciário, para tornar ainda mais palmar o propósito do Governador. Assim, o TCE/PB vem percebendo verba duodecimal além do patamar estabelecido pela lei orçamentária, prática de todo incompreensível. A tabela abaixo revela os detalhes do exercício de 2018 (doc. 03).

[...]

3.5. Note, Excelência, que os demais Poderes do Estado perceberam valores superiores ao definido no Cronograma Mensal de Desembolso justamente no mês de abril/2018, época em que, curiosamente, o Tribunal de Justiça houve por bem aforar a presente ação mandamental. Para piorar, reitera-se, o Tribunal de Contas auferiu valores superiores ao seu próprio orçamento (103,51% - cento e três vírgula cinquenta e um por cento)" (págs. 4-5 do documento eletrônico 19).

O TJPB esclarece, também, que "a absoluta solvabilidade do Estado e o crescimento expressivo de sua Receita Corrente Líquida afastam por completo a incidência da *ratio decidendi* firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MS 34.483 (Min. Dias Toffoli)" (pág. 9 do documento eletrônico 19).

Finalmente, reitera os pedidos formulados na inicial.

É o relatório necessário. Decido o pedido cautelar.

Bem examinados os autos, reconheço, preliminarmente, a competência originária desta Corte para processar e julgar este *mandamus*,

## MS 35648 MC / PB

tendo em vista a existência de precedentes em que o Plenário deste Tribunal, em casos análogos, além de ter assentado “a competência originária do S.T.F., para o processo e julgamento da impetração, com base no art. 102, I, ‘n’, da C.F.”, asseverou que “o Tribunal de Justiça tem legitimidade ativa para pleitear, mediante Mandado de Segurança, o repasse dos duodécimos, de que trata o art. 168 da C.F.”, e “o Governador do Estado [tem] legitimidade passiva, pois é a autoridade responsável por essa providência” (MS 22.384/GO, Rel. Min. Sydney Sanches).

No tocante ao pedido de liminar, vislumbro, do exame das alegações deduzidas na petição inicial (documento eletrônico 1) e na complementar (documento eletrônico 19), bem como dos documentos que as acompanham, a existência, ao que tudo indica, de um quadro de grave e inadmissível interferência do Poder Executivo da Paraíba na autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário daquele Estado-membro, assegurada, de forma categórica, nos arts. 99 e 168 da Constituição Federal.

Com efeito, constato que a temática discutida nos autos, referente ao contingenciamento dos repasses do Poder Executivo aos demais Poderes, já foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal.

Destaco, portanto, que o Plenário desta Corte, no julgamento da ADI 732-MC/RJ, ao tratar do alcance do art. 168 da Carta Magna, asseverou que o referido dispositivo tem como destinatário específico o Poder Executivo, que, em decorrência desse encargo constitucional, está juridicamente obrigado a repassar aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, até o dia 20 de cada mês, os recursos orçamentários que foram afetados a esses órgãos estatais por força de lei.

O repasse dos duodécimos representa garantia à independência dos Poderes e dos órgãos enumerados no art. 168 da Constituição Federal,

## MS 35648 MC / PB

não cabendo ao Chefe do Poder Executivo interferir no momento de realização do repasse, na quantia a ser transferida e na destinação das verbas orçamentárias repassadas.

Vale mencionar, ainda, que essa garantia assegura a distribuição prioritária dos recursos, bem como a não sujeição dos repasses ao fluxo de arrecadação (ver MS 21.450/MT, Relator Ministro Octavio Gallotti). Sobre o assunto tenho posicionamento firmado e conhecido (ver SL 817/AP, SL 803/AP, SL 804/AP e MS 31.671/RN, todos de minha relatoria).

Ademais, em voto proferido no MS 31.671/RN, afirmei que:

"Por outro lado, não preponderam sobre o imperativo constitucional ora em exame as justificativas apresentadas pela Chefe do Executivo norte-rio-grandense relativas ao invocado desequilíbrio financeiro do Estado, agravado, segundo consta, pela queda na arrecadação. É que as dificuldades verificadas nas finanças estaduais, por mais graves que sejam, não legitimam a prática de atos unilaterais, pelo Executivo local, completamente apartados dos comandos constitucionais e dos mecanismos legais expressamente previstos para o reajustamento ou reequilíbrio financeiro e orçamentário, notadamente aqueles dispostos no art. 9º da LC 101/2000 e na correspondente lei de diretrizes orçamentárias".

Em tempo, consigno que, evidentemente, os orçamentos legalmente destinados aos Poderes e aos órgãos elencados no art. 168 da Constituição podem e devem conformar-se a eventuais frustrações de receitas, mas isso não justifica a interferência direta do Poder Executivo, por meio da prática de atos unilaterais carentes de legitimidade em comandos constitucionais e legais.

Deve ser registrado, ainda, que a Segunda Turma desta Suprema Corte, ao analisar a medida cautelar no MS 34.483/RJ, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, levando em consideração a grave crise financeiro-

## MS 35648 MC / PB

orçamentária pela qual o Estado do Rio de Janeiro tem passado, deferiu a liminar para assegurar

“[...] ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro o direito de receber, até o 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 relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida - o qual o Poder Executivo se comprometeu a encaminhar à ALERJ no prazo de até 30 (trinta) dias da publicação da Lei estadual nº 7.483/2016 -; ou ii) não se confirme o decesso no percentual projetado de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) em dezembro/2016, também mediante relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida, ao qual, em todos os casos, deve ser conferida a mais ampla transparência e publicidade”.

*In casu*, no entanto, aparentemente, contam a favor da impossibilidade de limitação unilateral dos repasses as informações constantes nos autos de que não teria havido frustração de receitas, “especialmente considerando-se que, desde 2010, em todos os anos, a Receita Corrente Líquida da Paraíba experimentou substancial aumento, quase dobrando no aludido período” (pág. 7 da inicial). Para chegar a tal conclusão, utilizou como base

“[...] a certidão expedida pela Gerência de Controle Interno desta Corte (doc. 09), extraída a partir de dados obtidos da própria Controladoria-Geral do Estado (docs. 10 a 17), atesta

## MS 35648 MC / PB

o largo incremento das finanças públicas do Estado” (pág. 7 da inicial).

Nesse sentido, o TJPB esclareceu, ainda, que

“[...] a Receita Corrente Líquida da Paraíba passou, no exercício de 2010, de R\$ 4.835.860.000,00 (quatro bilhões oitocentos e trinta e cinco milhões oitocentos e sessenta mil reais) para alcançar, em 2017, a expressiva marca de R\$ 8.737.799.000,00 (oito bilhões setecentos e trinta e sete milhões setecentos e noventa e nove mil reais), em ganho real de 80,68% (oitenta vírgula sessenta e oito por cento) no período” (pág. 2 do documento eletrônico 19).

Mas não só. Trouxe aos autos tabela demonstrativa de que outros órgãos “[...] perceberam valores superiores ao definido no Cronograma Mensal de Desembolso justamente no mês de abril/2018 [...]”, e que “[...] o Tribunal de Contas auferiu valores superiores ao seu próprio orçamento (103,51% - cento e três vírgula cinquenta e um por cento)” (pág. 5 do documento eletrônico 19).

Assim, ao menos neste exame prefacial, infiro que o entendimento firmado por ocasião do julgamento do MS 34.483 MC/RJ, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, não seria aplicável ao caso em espécie.

Além disso, observe-se que o *caput* do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) obriga todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoverem, em situações críticas, por ato próprio e nos montantes necessários, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Por isso, entendo que, caso o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba se negue, diante de um eventual quadro de necessidade de

## MS 35648 MC / PB

reprogramação financeira por frustração de receita, a cumprir os comandos previstos no art. 9º da LC 101/2000 - único expediente legítimo de conformação orçamentária -, caberá ao Poder Executivo local deflagrar o controle administrativo (a ser exercido pelo Conselho Nacional de Justiça) ou judicial cabível, e não cometer, num indesejável exercício de autotutela, o flagrante desrespeito ao comando expresso No art. 168 da Carta Magna.

Depreendo, assim, nessa análise perfunctória, própria deste momento processual, estarem demonstradas as significativas dificuldades enfrentadas pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba em razão dos permanentes obstáculos impostos ao recebimento integral dos repasses duodecimais da dotação orçamentária destinada ao Judiciário para o exercício financeiro de 2018.

Verifico, no entanto, que o pleito relativo aos duodécimos vencidos em datas anteriores a esta impetração, somente levada a efeito em 13/4/2018, esbarra no óbice contido na Súmula 271 desta Corte, a qual enuncia que a “concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria”.

Portanto, mostra-se inadmissível a utilização da via estreita do mandado de segurança para o fim de cobrar-se importâncias correspondentes às obrigações vencidas de repasse duodecimal das dotações orçamentárias ora em exame. Assim decidiu o Plenário deste Tribunal, de igual modo, no MS 21.450/MT, de relatoria do Ministro Octavio Gallotti, impetrado em janeiro de 1992, em que não se conheceu do pedido formulado pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso na parte em que buscava o repasse dos duodécimos que deveriam ter sido entregues pelo Governador daquele Estado-membro, ainda no exercício financeiro do ano anterior.

## **MS 35648 MC / PB**

Por isso, não conheço desta impetração no tocante ao pedido expressamente formulado de determinação do repasse integral do duodécimo “com efeitos retroativos a janeiro de 2018” (pág. 14 da inicial).

Por outro lado, levando-se em consideração que a presente impetração foi protocolizada poucos dias antes da data-limite (20/4/2018) imposta pelo art. 168 da Constituição Federal para a entrega, pelo Chefe do Poder Executivo paraibano, do duodécimo referente ao mês em curso, penso ser esta parcela a que mais urge, neste momento, em ser integralmente repassada pelo Poder Executivo daquele Estado ao Tribunal de Justiça ora impetrante.

Além disso, penso que está bem evidenciado, diante de tudo que foi demonstrado nos autos, o justo receio de que os repasses das importâncias correspondentes aos duodécimos referentes aos meses de maio a dezembro de 2018, impostos de maneira cristalina pelo art. 168 da Constituição Federal, possam vir a ser parcialmente frustrados, pondo-se em risco a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário do Estado da Paraíba e, por conseguinte, a própria administração da Justiça naquela unidade da Federação.

Isso posto, conheço em parte do pedido e, na parte conhecida, constatado o preenchimento dos requisitos da relevância dos fundamentos da impetração e do risco da demora, defiro a medida liminar requerida, até o julgamento final deste mandado de segurança, a fim de determinar que o Governador do Estado da Paraíba, no estrito cumprimento do art. 168 da Constituição Federal, em ainda não o tendo feito, efetue o imediato repasse da plena integralidade do valor do duodécimo do mês de abril de 2018, bem como dos valores integrais dos duodécimos referentes aos meses restantes do ano em curso, correspondentes às dotações orçamentárias destinadas, na forma da lei, ao Poder Judiciário estadual.

**MS 35648 MC / PB**

Assim sendo, comunique-se, com a máxima urgência, à autoridade apontada como coatora, notificando-a para que preste informações no prazo de dez dias (art. 7º, I, da Lei 12.016/2009).

Dê-se ciência desta impetração à Procuradoria-Geral do Estado da Paraíba, enviando-lhe cópia da petição inicial e desta decisão (art. 7º, II, da Lei 12.016/2009).

Publique-se.

Brasília, 27 de abril de 2018.

**Ministro Ricardo Lewandowski**  
Relator