

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.483 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : MIN. DIAS TOFFOLI  
**IMPTE.(S)** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PROC.(A/S)(ES)** : MAURO CASTRO ANÁTOCLES DA SILVA FERREIRA  
**IMPDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB  
**ADV.(A/S)** : ALBERTO PAVIE RIBEIRO  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - AMAERJ  
**ADV.(A/S)** : SÉRGIO BERMUDES

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de tutela de urgência, impetrado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ) contra ato omissivo do Governador do Estado do Rio de Janeiro consubstanciado no atraso do repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias do Poder Judiciário, nos termos constitucionais.

O TJRJ aduz que o direito líquido e certo perseguido no presente **mandamus** é amparado pelo art. 168 da CF/88, o qual prescreve o dever de repasse, pelo Poder Executivo, dos recursos financeiros previstos em lei orçamentária regularmente aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Lei estadual nº 7.210/2016) ao Poder Judiciário, obrigatoriamente, em duodécimos, até o vigésimo dia de cada mês, configurando a omissão do Poder Executivo violação do postulado da **separação de poderes**, por indevida interferência do Governador do Estado na autonomia administrativa e financeira do TJRJ.

Requer o impetrante que, liminarmente, seja concedida a ordem para determinar ao Governador do Estado do Rio de Janeiro que proceda “[ao]

repasse **integral** [de seu] duodécimo orçamentário [...] sempre até o vigésimo dia de cada mês”.

Ante a excepcionalidade da medida demandada neste **mandamus**, requeri informações prévias ao julgamento do pedido liminar, as quais foram devidamente prestadas pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e submetidas ao contraditório do TJRJ, cujas razões principais serão abordadas na fundamentação de meu voto.

Em síntese, o Executivo estadual postula a incidência das Súmulas/STF nºs 269 e 271 para obstar o conhecimento do mandado de segurança “relativamente ao pedido do repasse da parcela concernente ao mês de outubro até o dia 20 desse mesmo mês”.

Sustenta, também, que o descumprimento da data prevista no art. 168 da CF/88 para o repasse das dotações orçamentárias em duodécimos não configura ofensa à autonomia financeira do Poder Judiciário (art. 99 da CF/88), porquanto não decorre de resistência injustificada do Poder Executivo, mas sim de frustração na realização do orçamento do Estado do Rio de Janeiro previsto para o exercício financeiro de 2016, devidamente científica ao TJRJ.

Nesse tocante, discorre que:

a) Em 6/10/2016, os órgãos dotados de autonomia financeira no Estado do Rio de Janeiro foram

“oficiados da superação do limite fixado pelo Senado Federal a partir do artigo 52, VI, (CF) e sobre a imperativa necessidade da adoção das providências indicadas nos artigos 9º e 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Doc. II e III), dentre as quais se inclui a limitação dos valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

b) Não obstante a realização da receita prevista na Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2016 apresente, até o mês de outubro, uma frustração aproximada de 10 (dez) bilhões de reais – “com indicação de elevação para 12 [doze] bilhões no final do exercício de 2016” - o Poder Executivo estadual exarou o Ofício

## **MS 34483 MC / RJ**

GG nº 494/2016, endereçado à Presidência do TJRJ, no qual se compromete com o repasse integral do valor correspondente à parcela de duodécimo do mês de outubro, “em oito parcelas, com montantes e datas previamente identificadas, todas anteriores ao dia 10 de novembro de 2016”, a fim de promover “o reequacionamento de fluxo de receitas e despesas”.

Argumenta, portanto, que o descumprimento da data limite para o repasse do duodécimo do mês de outubro ao TJRJ decorre da absoluta impossibilidade financeira de sua execução, estando demonstrado que, em 27/10/2016, a “conta do Tesouro Estadual apresentava saldo negativo e obviamente insuficiente para o repasse”.

Adverte que o Governo do Estado do Rio de Janeiro tem suportado, por força de decisão judicial em ações movidas por servidores públicos estaduais de diversas categorias, ordens de arresto e sequestro de recursos em suas contas para adimplemento de salários e subsídios, em detrimento de recursos necessários para cumprimento dos deveres constitucionais do Estado relativamente a saúde, educação e segurança, dentre outros.

Requer o indeferimento da tutela de urgência e, ao final, a denegação da ordem.

O TJRJ impugnou as razões apresentadas pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, reforçando, em primeiro lugar, não ter o presente **mandamus** sido usado para cobrar duodécimos relativos a períodos pretéritos, mas sim para compelir o Estado a repassar o duodécimo contemporâneo ao mês da impetração da ação, qual seja, outubro, bem como os referentes aos meses que se seguirem, ante o “justo receio de que a prática arbitrária da autoridade coatora passará a ser uma constante a partir deste momento”.

Sustenta a tese de que o repasse do orçamento, nos moldes prescritos no art. 168 da CF/88, constitui providência essencial para o reguardo da autonomia administrativa e financeira “não apenas do Poder Judiciário, mas também do Poder Legislativo, do Ministério Público e, por força de alteração mais recente introduzida pela EC nº 45/2004, da Defensoria

## MS 34483 MC / RJ

Pública”, revelando-se uma garantia fundamental do cidadão, cujos direitos são tutelados por essas instituições por meio do exercício de suas funções constitucionais.

Discorre o impetrante sobre as dificuldades financeiras enfrentadas no âmbito do TJRJ relativamente ao reajuste de seus servidores e ao provimento de “cargos que vêm se tornando vacantes”, com a deflagração de movimentos paredistas, bem como sobre os esforços expendidos para “se manter nos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Reforça a necessidade da concessão da ordem com fundamento na jurisprudência firmada nesta Suprema Corte (MS nºs 21.450/MT, 22.384/GO, 23.267/SC, 31.671/RN, AO nº 311/AL), da qual, segundo alega, não é possível extrair nenhum “precedente que relativize a obrigação do Poder Executivo de repasse pontual dos duodécimos orçamentários aos demais Poderes em situações de escassez de recursos”.

Insiste na necessidade de concessão liminar da ordem de repasse integral do duodécimo ao TJRJ até o vigésimo dia de cada mês, presente o **periculum in mora**, ante a iminência de se ter frustrado o pagamento de salários aos servidores e de subsídios aos magistrados – verbas de natureza alimentar -, bem como de haver a paralisação do serviço público prestado pelo Poder Judiciário, de caráter essencial – negando-se ao cidadão o direito fundamental de acesso à jurisdição.

O Estado do Rio de Janeiro peticionou, nos autos, informando que, em sede de ação judicial movida pelo SINDJUSTIÇA, o Juízo da 8<sup>a</sup> Vara de Fazenda do Rio de Janeiro, usurpando a competência do STF, determinou a constrição de renda diária nas contas do Tesouro Estadual no montante de

“R\$ 265.610.000,00 (duzentos e sessenta e cinco milhões, seiscentos e dez mil reais), (...) com o 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 até o dia 30 do mês trabalhado”.

Noticia também que, ante a impossibilidade fática de apropriação do valor acima destacado nas contas do Tesouro Estadual, o Juízo da 8ª Vara de Fazenda do Rio de Janeiro, a fim de complementar o total a ser repassado a título de duodécimo ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, mais uma vez usurpou a competência do STF e, com abuso de poder,

“determinou o arresto e penhora de renda diária, agora, sobre o patrimônio de Autarquias estaduais no 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)”.

O TJRJ foi instado a se manifestar acerca dessas alegações, oportunidade em que confirmou “a informação de que foram realizados arrestos nas contas do Estado do Rio e Janeiro em valor correspondente à soma da remuneração e do subsídio devidos a servidores e magistrados ativos do TJRJ, em respeito ao art. 168 da Constituição Federal”.

Por último, o Estado do Rio de Janeiro peticiona, nos presentes autos, reafirmando o pedido de indeferimento da liminar ou, subsidiariamente, que

“lhe seja assegurada a faculdade de proceder à dedução do percentual de frustração de receita e do superávit do fundo especial gerido pelo Tribunal de Justiça no repasse do valor correspondente à previsão orçamentária do duodécimo”.

A fim de indicar “os percentuais de frustração de receitas nos últimos doze meses e a indicação para o exercício de 2016”, o Estado do Rio de Janeiro apresentou a Petição nº 65.519/2016, acompanhada do Of. SEFAZ/SUPOF nº 52/2016.

Noticia-se que o “Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 5º Bimestre de 2016” revela que o valor realizado pelo Estado do Rio de Janeiro a título de “Receita Corrente Líquida – RCL”, nos

## **MS 34483 MC / RJ**

últimos doze meses (até outubro de 2016), foi de R\$ 47.178.989.136,00 (quarenta e sete bilhões, cento e setenta e oito milhões, novecentos e oitenta e nove mil e cento e trinta a seis reais), “que é 18,82% [dezoito inteiros e oitenta e dois centésimos por cento] menor que a Receita Corrente Líquida de R\$ 58.113.834.767,00 [cinquenta e oito bilhões, cento e treze milhões, oitocentos e trinta e quatro mil e setecentos e sessenta e sete reais], estimada na Lei Orçamentária Anual de 2016”.

Projeta-se, ainda, que a frustração de RCL alcançará, até dezembro/2016, o total de “R\$11,4 bilhões”, que corresponde a 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) da RCL prevista na Lei estadual nº 7.210/2016 - que “estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2016”.

Cumpre ainda relatar que deferi os pedidos de intervenção no presente **mandamus**, na qualidade de **amici curiae**, formulados pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB - e. doc. 23) e pela Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ - e. doc. 38).

É o relatório.

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.483 RIO DE JANEIRO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Inicialmente, reconheço a competência originária do STF para conhecimento do **writ**, porquanto todos os magistrados vinculados ao TJRJ possuem interesse econômico no julgamento do feito (art. 102, I, n, da CF/88), uma vez que o pagamento dos subsídios está condicionado ao cumprimento do dever constitucional de repasse das dotações consignadas ao Poder Judiciário estadual pelo chefe do Poder Executivo respectivo (MS nº 21.291/DF-QO-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJ de 20/10/95).

Assento, também, que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, embora destituído de personalidade jurídica própria, detém legitimidade autônoma para ajuizar o presente mandado de segurança em defesa de sua autonomia institucional, estando, no caso, regularmente representado por advogado externo aos quadros da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro em razão da natureza do direito vindicado, nos termos da jurisprudência do STF.

**Vide** precedentes:

“- DIREITO CONSTITUCIONAL, FINANCEIRO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR TRIBUNAL DE JUSTIÇA CONTRA OMISSÃO DE GOVERNADOR DO ESTADO: DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (REPASSE DOS DUODÉCIMOS) (ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO S.T.F. (ART. 102, I, ‘N’, DA C.F.). LEGITIMIDADE ATIVA. LEGITIMIDADE PASSIVA. INTERESSE DE AGIR. 1. A competência originária do S.T.F., para o processo e julgamento da impetração, com base no art. 102, I, ‘n’, da C.F., ficou bem demonstrada na petição inicial, com indicação, inclusive, de precedentes do Plenário, em situações análogas. 2. 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. 3. E o

Governador do Estado legitimidade passiva, pois é a autoridade responsável por essa providência. 4. Embora o impetrante pudesse utilizar-se da via ordinária, em processo de ação cominatória, nada impedia que se valesse da via do Mandado de Segurança, pelo qual também se pode, em tese, compelir a autoridade pública à prática de algum ato, que haja deixado de praticar, e a que esteja juridicamente vinculada (...)" (MS nº 22.384/GO, Rel. Min. **Sydney Sanches**, DJ de 26/9/97).

"(...) 2. A JURISPRUDÊNCIA - COM AMPLO RESPALDO DOUTRINARIO (V.G., VICTOR NUNES, MEIRELLES, BUZAID) - TEM RECONHECIDO A CAPACIDADE OU 'PERSONALIDADE JUDICIÁRIA' DE ÓRGÃOS COLETIVOS NÃO PERSONALIZADOS E A PROPRIEDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA A DEFESA DO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETENCIAS E DO GOZO DE SUAS PRERROGATIVAS. 3. NÃO OBSTANTE DESPIDO DE PERSONALIDADE JURÍDICA, PORQUE É ÓRGÃO OU COMPLEXO DE ÓRGÃOS ESTATAIS, A CAPACIDADE OU PERSONALIDADE JUDICIÁRIA DO MINISTÉRIO LHE É INERENTE - PORQUE INSTRUMENTO ESSENCIAL DE SUA ATUAÇÃO - E NÃO SE PODE DISSOLVER NA PERSONALIDADE JURÍDICA DO ESTADO, TANTO QUE A ELE FREQUENTEMENTE SE CONTRAPOE EM JUÍZO; SE, PARA A DEFESA DE SUAS ATRIBUIÇÕES FINALISTICAS, OS TRIBUNAIS TEM ASSENTADO O CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, ESTE IGUALMENTE DEVE SER POSTO A SERVIÇO DA SALVAGUARDA DOS PREDICADOS DA AUTONOMIA E DA INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE CONSTITUEM, NA CONSTITUIÇÃO, MEIOS NECESSARIOS AO BOM DESEMPENHO DE SUAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS (...)" (MS nº 21.239/DF, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, Tribunal Pleno, DJ de 23/4/93).

"(...) 4. Não obstante, a jurisprudência desta Corte

reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ 08.10.93 e ADI 825, DJ 01.02.93 (...)” (ADI nº 1.557/DF, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, DJ de 18/6/2004).

Ainda em sede preliminar, rejeito a incidência das Súmulas/STF nºs 269 e 271. Isso porque o presente **mandamus** tem como objeto, **i)** em caráter repressivo, a pretensão do TJRJ ao repasse, até o dia 20/10/2016, do duodécimo orçamentário do mês de outubro, a qual teria sido violada, porquanto ausente esse repasse de forma espontânea pelo Poder Executivo até a data do protocolo da ação nesta Suprema Corte, em 26/10/2016, sendo, portanto, contemporâneo o pedido; **ii)** preventivamente, o repasse dos duodécimos dos meses subsequentes a outubro, ante o “justo receio de que a prática arbitrária da autoridade coatora passará a ser uma constante a partir deste momento”.

Entendimento diverso implicaria negativa de acesso ao Poder Judiciário, em sede de mandado de segurança **repressivo**, para fazer-se respeitar o direito previsto no art. 168 da Constituição Federal, **in verbis**:

“Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, serão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

Entendo, entretanto, ao menos nesse juízo de deliberação estrita, ter havido a perda de objeto do provimento liminar vindicado relativamente ao mês de outubro, pois, conforme afirmado pela autoridade impetrada e confirmado pelo TJRJ, o montante referente ao duodécimo desse mês foi

obtido por força de arresto de verbas nas contas do Tesouro do Estado e de suas autarquias, o qual foi determinado pelo Juízo da 8ª Vara de Fazenda do Rio de Janeiro.

Dessa perspectiva, ainda que se alegue terem sido os arrestos determinados por autoridade judiciária absolutamente incompetente para conhecer da matéria, não se justifica seja proferida decisão em sentido contrário por esta Suprema Corte, uma vez que os arrestos determinados pelo Juízo da 8ª Vara de Fazenda do Rio de Janeiro relativamente ao mês de outubro/2016 já tiveram os efeitos exauridos e que a satisfação das obrigações de natureza alimentar foi satisfeita, em grande parte, pelo valor arrecadado.

Aplico, nesse tocante, o disposto no art. 64, § 4º, do CPC:

“Art. 64. A incompetência, absoluta ou relativa, será alegada como questão preliminar de contestação.

(…)

§ 4º Salvo decisão judicial em sentido contrário, conservar-se-ão os efeitos de decisão proferida pelo juízo incompetente até que outra seja proferida, se for o caso, pelo juízo competente.”

**Entretanto, no exercício do poder geral de cautela inherente ao ato de julgar e para assegurar o exercício da competência originária desta Suprema Corte, advirto que, no tocante aos duodécimos do meses de novembro/2016 em diante do TJRJ, os repasses deverão respeitar o que decidido no presente mandado de segurança, devendo ser paralisada qualquer medida restritiva nas contas do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro e de suas autarquias determinada por autoridade judiciária distinta do STF.**

A matéria ora sob análise é complexa e sua condução reclama o diálogo entre Poderes e órgãos autônomos, a fim de se tentar chegar a uma solução conciliatória para o quadro fático revelado pelas dificuldades declaradas pelo Estado do Rio de Janeiro em suas finanças, agravada pela queda na arrecadação prevista no orçamento de 2016 não apenas no referido Estado-membro, mas quiçá na quase totalidade dos

entes da federação brasileira.

O julgamento da presente medida cautelar, portanto, não anula a possibilidade de posterior realização de audiência de conciliação a fim de que as partes, em um ambiente de diálogo presidido por autoridade equidistante aos interesses contrapostos, procurem chegar a um acordo acerca do contingenciamento orçamentário possível e proporcional diante da inexecução da programação orçamentária projetada para o exercício financeiro de 2016 no Estado do Rio de Janeiro.

Feitas essas ponderações, passo à análise do pedido liminar formulado no presente **mandamus** referente ao repasse **integral**, em duodécimos, do orçamento previsto para o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro na Lei Orçamentária do Estado do Rio de Janeiro.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, nas informações apresentadas previamente à análise desta cautelar, aduz que até 29/10/2016, já havia sido repassado ao TJRJ o montante de “R\$ 2.302.591.436,25 (dois bilhões, trezentos e dois milhões, quinhentos e noventa e um mil, quatrocentos e trinta e seis reais e vinte e cinco centavos)”, restando uma diferença de “R\$ 884.728,563,75 (oitocentos e oitenta e quatro milhões, setecentos e vinte e oito mil, quinhentos e sessenta e três reais e setenta e cinco centavos)” para se alcançar o total da receita prevista na lei orçamentária a ser repassada pelo Tesouro Estadual ao Poder Judiciário local.

Sustenta também que, ao contrário do que defende o impetrante, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a autonomia financeira do Poder Judiciário local foi reforçada pela edição da Lei estadual 2.524/96, com que se “renunciou a parcela da arrecadação que poderia beneficiar a todos” e instituiu o Fundo Especial do Tribunal de Justiça (FETJ).

Afirma que não há impedimento legal para o uso dos recursos do FETJ para “pagamentos de despesas de pessoal e custeio” do TJRJ, pois “atos normativos subsequentes à Lei 2.524/96 flexibilizaram essa limitação, merecendo destaque a Lei estadual 7.014/15, que estabeleceu o pagamento de auxílio educação a dependentes de servidores e magistrados”.

Conclui que, demonstrada a existência de superávit do FETJ e saldo positivo “na conta do Tribunal de Justiça (unidade gestora de recursos provenientes de duodécimos)”, “resultando em uma disponibilidade bruta total de R\$ 1.221.428.374,40 (um bilhão, duzentos e vinte e um milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, trezentos e setenta e quatro reais e quarenta centavos) - contida nessa quantia a disponibilidade do Fundo Especial da Escola da Magistratura” -,

“em verdade sequer há recursos a transferir por parte do Tesouro, já que a diferença do montante de repasses previstos para o ano de 2016 (R\$ 884.728,563,75) pode e deve ser satisfeita com o superávit e o acumulo financeiro de duodécimos e do fundo gerido pelo próprio Tribunal de Justiça”.

O TJRJ repele o pedido do Governo do Estado do Rio de Janeiro, afirmando ser impossível a dedução do valor arrecadado ao Fundo Especial do Tribunal de Justiça (FETJ) do total a ser repassado pelo Poder Executivo, por ser essa receita vinculada a finalidades específicas, sendo vedada sua utilização na retribuição pecuniária pelo trabalho desenvolvido por servidores e magistrados.

Assiste razão, no ponto, ao TJRJ.

O Fundo Especial do Tribunal de Justiça (FETJ) foi instituído por força da Lei nº 2.524/96 do Estado do Rio de Janeiro, a qual disciplinou, além das receitas com que seria constituído (art. 3º), a destinação desses valores, estando prescrito no parágrafo único do art. 2º do diploma legal:

“É vedada a aplicação da receita do Fundo Especial em despesas de pessoal.”

Destaco, ademais, a afirmação do TJRJ, no sentido de que a receita do FETJ é originada, em sua maior parte, do pagamento de custas pelas partes que demandam o Poder Judiciário estadual e não são beneficiárias da gratuidade de Justiça, cuja destinação é exclusiva para “custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça” (CF/88, art. 98, § 2º).

**Afasto**, portanto, nesse juízo liminar, a pretensão do Governo do Estado do Rio de Janeiro de compensar os duodécimos faltantes da receita orçamentária do TJRJ prevista para o exercício financeiro de 2016 com “o superávit e o acúmulo financeiro de duodécimos e do fundo gerido pelo próprio Tribunal de Justiça” apurados nas contas do Poder Judiciário.

O direito prescrito no art. 168 da CF/88 instrumentaliza o postulado da separação de Poderes e, dessa perspectiva, institui um dos fundamentos essenciais para a permanência do Estado Democrático de Direito, impedindo a sujeição dos demais Poderes e órgãos autônomos da República a arbitrios e ilegalidades perpetradas no âmbito do Poder Executivo respectivo.

Não se desconhecem os inúmeros precedentes desta Suprema Corte em que se concedeu a ordem para se assegurar o repasse integral, em duodécimos, da receita projetada para o Poder Judiciário na lei orçamentária anual do ente da federação respectivo (Precedentes: MS nºs 21.450/MT, 22.384/GO, 23.267/SC e AO nº 311/AL).

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

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

É pela possibilidade de a receita prevista na lei orçamentária não vir a se concretizar no curso do exercício financeiro que, na própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), instituiu-se o dever de cada um

## MS 34483 MC / RJ

dos Poderes, **por ato próprio**, proceder aos ajustes necessários, com limitação de empenho (despesa), ante a frustração de receitas que inviabilize o cumprimento de suas obrigações (art. 9º).

Os Ministros desta Corte, muitos com experiência na gestão orçamentária do STF e/ou do TSE, ressaltaram, nos debates travados no MS nº 31.671/RN (ainda não concluído em razão de pedido de vista), que, no âmbito federal, os contingenciamentos de receita e empenho operam em ambiente de diálogo entre o Poder Executivo, que sinaliza o montante de frustração da receita, e os demais Poderes e órgãos autônomos da República, que, no exercício de sua autonomia administrativa, promovem os cortes necessários em suas despesas para adequarem as metas fiscais de sua responsabilidade, nos limites constitucionais e legais autorizados e conforme sua conveniência e oportunidade.

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

“Art. 9º (...)

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

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

Diante do dever de autolimitação imposto pelo *caput* do art. 9º da LC nº 10/2000 e diante da **ratio** que informou a suspensão de eficácia do § 3º do mesmo dispositivo – segundo a qual o Poder Executivo não pode

## MS 34483 MC / RJ

atuar como julgador e executor de sua própria decisão -, passou esta Suprema Corte, no caso concreto (MS nº 31.671/RN), a debater acerca de quem seria o terceiro - estranho ao órgão autônomo interessado no repasse orçamentário e ao Poder com a função de arrecadar a receita e realizar o orçamento – responsável por fixar o patamar da redução financeira.

De todo modo, ante o pedido de vista e diante do alegado decesso na arrecadação do ente federado, deliberou o Plenário do STF,

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

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

No caso dos autos, conforme já relatado, o Governo do Estado do Rio de Janeiro alega que, conforme “Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 5º Bimestre de 2016”, o valor realizado pelo Estado do Rio de Janeiro a título de “Receita Corrente Líquida – RCL”, nos últimos doze meses (até outubro/2016), revela déficit em relação ao orçamento estipulado na Lei estadual nº 7.210/2016 (LOA) de 18,82% (dezoito inteiros e oitenta e dois centésimos por cento), cenário que, quando projetado para o exercício financeiro de 2016 (a ser apurado em dezembro/2016), é estimado em déficit orçamentário de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) da Receita Corrente Líquida legalmente prevista.

Destaque-se que, após o protocolo do presente **mandamus**, foi aprovada, no Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 7.483/2016, com que se

## **MS 34483 MC / RJ**

reconheceu, “o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016” (art. 1º, **caput**).

O TJRJ, a fim de demonstrar seu compromisso com o alcance da regularidade fiscal no Estado do Rio de Janeiro e a desoneração dos cofres do Poder Executivo, alega que:

a) Procedeu ao empréstimo de “400 milhões de reais para o governo do Estado”, no final de 2014, para que as contas do Chefe do Poder Executivo fossem aprovadas, viabilizando sua posse para exercício do mandato eletivo para o qual fora reeleito. Destaca, nesse tocante, que o empréstimo ainda não foi quitado pelo Poder Executivo estadual, ultrapassando a soma de 500 (quinhentos) milhões de reais, em valores corrigidos.

b) Encaminhou projeto de lei à Alerj, de iniciativa conjunta dos Poderes Executivo e Judiciário, o qual, após aprovado, viabilizou ao Poder Executivo o acesso a 7 (sete) bilhões de reais referentes a depósitos judiciais.

Nesse ponto, argumenta que o Governo do Estado do Rio de Janeiro deixou de repassar ao TJRJ mais de 100 (cem) milhões de reais - “valores que antes eram honrados pelo Banco do Brasil” relativamente aos depósitos judiciais -, repasse com o qual havia se comprometido nas leis complementares editadas com o intuito de viabilizar o levantamento em 2015.

c) Instituiu o custeio do benefício de auxílio-educação devido a seus servidores e magistrados com recursos próprios, por força de lei de iniciativa do Poder Judiciário (Lei estadual nº 7.014/15), diferenciando-se dos demais órgãos autônomos (ALERJ, TC/RJ e MP/RJ), cujo custeio é incluído no orçamento repassado pelo Poder Executivo.

Embora reconheça os esforços empreendidos pelo TJRJ para viabilizar relativa estabilidade institucional no Estado do Rio de Janeiro – e por isso, mais uma vez, destaco a necessidade de diálogo entre os Poderes envolvidos - entendo, nesse juízo de deliberação estrita, que os atos narrados acima não se confundem com as medidas de autolimitação nas

## **MS 34483 MC / RJ**

despesas previstas na Lei estadual nº 7.210/2016 (LOA) para fins de adequação ao percentual da receita efetivamente arrecadada no exercício financeiro de 2016.

O TJRJ aduz, ainda, que a atual conjuntura política, financeira e social do Estado do Rio de Janeiro revela a concessão de benefícios fiscais indiscriminados, sem o necessário estudo de seu impacto e a observância de formalidades legais, não se devendo admitir que os efeitos adversos decorrentes “da falta de planejamento na execução orçamentária pelo Poder Executivo” sejam repassados aos demais Poderes e órgãos autônomos do Estado.

Não se pode pretender, neste **mandamus**, que se proceda à avaliação da regularidade dos atos de governo e de gestão praticados no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, os quais podem e devem ser submetidos a julgamento nas esferas e perante os órgãos competentes para julgamento desses atos, não sendo a exigência de repasse **integral** dos duodécimos orçamentários o meio adequado para se proceder ao sancionamento de eventual ilegalidade perpetrada, mesmo porque, nesse contexto, o real atingido ou prejudicado acaba por ser o cidadão.

Com razão, entretanto, a alegação do TJRJ de que não se pode legitimar a fixação pelo Poder Executivo de cronograma orçamentário em desrespeito ao art. 168 da CF/88, porquanto retira a previsibilidade da disponibilização de recursos aos demais Poderes e instituições autônomos, subtraindo-lhes as condições mínimas de gerir seus próprios recursos, considerada a frustração da receita, conforme sua conveniência e oportunidade.

Nesse sentido, entendo que o repasse duodecimal deve ocorrer “até o dia 20 de cada mês” (art. 168 da CF/88), a fim de garantir o autogoverno do Poder Judiciário - o qual não se sujeita “à programação financeira e ao fluxo da arrecadação” do Poder Executivo respectivo -, tendo em vista ser o repasse “uma ordem de distribuição prioritária (não somente equitativa) de satisfação das dotações orçamentárias” (MS nº 21.450/MT, Rel. Min. **Octavio Gallotti**, Tribunal Pleno, DJ de 5/6/92).

Nos moldes do que decidido cautelarmente no MS nº 31.671/RN,

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

É como voto.