

## **VOTO-VOGAL**

### **O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Trata-se de referendo em tutela provisória incidental deferida monocraticamente pela eminente Ministra Relatora Cármem Lúcia, em 30/12/2022, em ação direta de constitucionalidade ajuizada pela Rede Sustentabilidade em face da Medida Provisória nº186; 1.135, de 2022, que “altera a Lei Complementar nº186; 195, de 8 de julho de 2022, a Lei nº186; 14.399, de 8 de julho de 2022, e a Lei nº186; 14.148, de 3 de maio de 2021, para dispor sobre o apoio financeiro ao setor cultural e ao setor de eventos.” Eis o teor do dispositivo da decisão ora submetida à apreciação colegiada:

“7. Pelo exposto, defiro a tutela de urgência pleiteada para

- a) autorizar a execução da Lei Complementar nº186; 195/2022 (Lei Paulo Gustavo) pelos entes federados até 31/12/2023 ou até que o Congresso Nacional conclua a apreciação da Medida Provisória n. 1.135/2022, devolvendo-se ao Tesouro Nacional os recursos não utilizados até aquela data, na forma das leis da República;
- b) seja efetuado pelos órgãos federais competentes, especialmente o Ministério da Fazenda e o Ministério do Turismo, até o dia 31/12/2022, sem óbice direto ou indireto, sob pena de responsabilidade de quem der causa ou impedir o cumprimento integral das normas, o empenho global e emissão de Nota de Empenho para a unidade gestora da SECULT/MTUR, nos termos dos itens 3.2.2.7, 3.2.2.7.1, 3.2.2.7.2 e 3.2.2.7.3 do Manual do SIAFI, para fins de cumprimento da Lei nº186; 4.320/1964, pela impossibilidade de serem discriminados os valores para os favorecidos pelo empenho dos recursos, isto é, os entes federados pela plataforma + Brasil;
- c) inscreva a SECULT/MTUR em restos a pagar os recursos empenhados nos termos do item b.

Pela urgência da presente medida, à Secretaria Judiciária para, com urgência e prioridade, adotar as providências cabíveis para ciência pelas autoridades competentes pelo cumprimento desta decisão” (e-doc. 91, p. 11)

2. Neste momento, Sua Excelência ratifica os fundamentos expostos e a conclusão postos no *decisum*, propondo o seu referendo, em sessão virtual extraordinária do Plenário desta Corte, com início em 02.02.2023, às 00h, e término no mesmo dia, às 23h59min.

3. No mais, **acompanho o exauriente relatório da Ministra Cármem Lúcia e, desde logo, apresento meu voto.**

## **Passo a decidir.**

4. Com a intenção de fazer-me o mais breve possível, à luz da complexidade da matéria deduzida em juízo, **declaro que referendarei, em parte, a decisão monocrática da e. Ministra Cármem Lúcia, à luz do princípio da colegialidade e da força normativa da Constituição que impõe o cumprimento obrigatório das decisões deste Supremo Tribunal Federal.** Contudo, em coerência à minha posição anteriormente externada, bem como por considerar que o desenvolvimento apresentado do pronunciamento primevo deste Plenário não é automático, **afirmo que apresentarei pontual divergência quanto aos fundamentos e à conclusão externados.**

5. Novamente, espelharei o presente pronunciamento à manifestação judicial ora submetida a referendo pela Relatora, de modo a deixar hialino os pontos de convergências e discordâncias, quiçá contribuindo ao desate colegiado da controvérsia ora deduzida em juízo.

6. Sendo assim, este voto encontra-se dividido em 4 (quatro) partes, além deste proêmio. As duas primeiras relacionam-se aos dois fundamentos assumidos pela eminente Ministra Relatora para imputar ao Poder Executivo da União responsabilidade pela inexecução de anterior decisão deste Egrégio Colegiado e, por consequência, da Lei Complementar nº186; 195, de 2022. Em seguida, importará uma seção destinada ao resultado alcançado pela Relatora. Enfim, apresentarei o dispositivo do presente voto-vogal.

### **I. Primeiro fundamento : não adoção das providências administrativas e normativas necessárias, com a celeridade esperada, para o cumprimento da anterior medida cautelar concedida e referendada pelo STF**

7. Conforme já relatado, o partido político Rede Sustentabilidade afirmou, sem indicar, ao meu juízo, elementos corroborativos mínimos, a ausência de diligência tempestiva por parte do Poder Executivo da União para cumprir a decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal. Contudo, também admite que, mesmo se referido expediente tivesse sido levado a contento, não existiria tempo hábil para a execução orçamentária em questão até o término do exercício financeiro de 2022.

8. Por sua vez, ao acolher a tutela provisória incidental pleiteada, a e. Ministra Cármem Lúcia entendeu que “ *não foram adotadas as providências*

*administrativas e normativas necessárias para que o que julgado por este Supremo Tribunal Federal, naquela fase inicial da ação, pudesse dotar de efetividade o que decidido ”. Além disso, segundo seu raciocínio, os destinatários do comando sentencial não teriam conferido “ a celeridade necessária para o cumprimento das normas restabelecidas em sua eficácia ”.*

9. Pois bem. Sem dúvida alguma, é possível interpretar que teria havido por parte do Poder Executivo algum grau de resistência ao cumprimento da ordem judicial expedida por este Supremo Tribunal Federal. Isso porque a decisão concessiva de medida cautelar se deu em 5 de novembro de 2022, enquanto somente em 5 de dezembro de 2022 o Presidente da República teria encaminhado a Mensagem nº186; 630, de 2022, requisitando o aditamento do Projeto de Lei nº186; 21, de 13 de julho de 2022, com o fito de promover a abertura de crédito adicional no Orçamento Fiscal da União em favor do órgão orçamentário “Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios”, no valor de R\$ 3.862.000.000,00, que é a compensação financeira discutida nestes autos. Apenas no dia subsequente, foi encaminhado ao Congresso Nacional a Exposição de Motivos nº186; 418, de 2022, do Ministério da Economia. Por meio dela, o Executivo teria solicitado junto ao Relator, o Deputado Federal Félix Mendonça Júnior, do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº186; 21, de 2022, a inclusão de nova categoria de programação em favor do órgão orçamentário Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, devido à inexistência de ação específica para viabilizar o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural, nos termos da Lei Complementar nº186; 195, de 8 de julho de 2022. Por evidente, como consta na própria exposição, a alteração pretendida baseou-se na necessidade de cumprimento da anterior decisão do Plenário deste STF. Por conseguinte, em uma leitura superficial, seria possível indagar-se o porquê do lapso de um mês entre o comando judicial e o envio da EM nº186; 418, de 2022, do Ministério da Economia. **Não obtendo uma resposta satisfatória apta a justificar esse período, a conclusão seria pela ausência de providências administrativas e normativas necessárias para dotar de efetividade o que decidido.**

10. No entanto, com o devido respeito aos entendimentos contrários, penso que a realidade fático-normativa que emana dos autos não permite chegar a essa conclusão . Do Parecer SEI nº186; 15.440/2022/ME, da

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, juntado aos autos, extraio o conjunto de medidas intestinas ao governo federal imprescindíveis para o envio de mencionada exposição de motivos:

“5. Como o dispositivo teve os seus efeitos reprimidos pela decisão do STF na ADI 7131, decisão essa com eficácia ex tunc, o prazo deve ser contado conforme previsto na redação original do dispositivo. A lei foi objeto de voto presidencial integral, voto esse que foi rejeitado pelo Congresso Nacional, tendo a lei sido publicada em 8 de julho de 2022. Logo, o prazo para a realização do repasse se encerrou em 8 de outubro de 2022.

6. Não obstante o encerramento do prazo previsto em lei, as referidas despesas somente podem ser executadas caso sejam providenciadas as respectivas dotações orçamentárias. Conforme o entendimento já firmado pela Consultoria Jurídica junto ao extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (cf. PARECER n. 00339/2017/GCG/CGJOE /CONJURMP/CGU/AGU, NUP: 03500.001751/201676), como a provisão de dotações orçamentárias envolve necessariamente decisão a ser adotada pelo Poder Legislativo, o Poder Executivo tem a obrigação de adotar todas as providências ao seu alcance para garantir que essas dotações sejam efetivamente providenciadas o mais rápido possível. Conforme relatado pela própria Secretaria de Orçamento Federal (itens 14ss da Nota Técnica SEI nº186; 51212/2022/ME, SEI: 29544412), **essas providências envolvem: (i) envio de Projeto de Lei para a ampliação do prazo previsto na LDO-2022 (art. 44, §167; 2, da Lei 14.194/2021) para o encaminhamento de Projetos de Lei de abertura de crédito especial; (ii) envio de Projeto de Lei para a abertura de crédito especial com o objetivo de garantir dotações orçamentárias para a realização das despesas; (iii) eventual inclusão dessas dotações no PLOA-2023, para garantir que as despesas possam ser executadas no próximo exercício, caso não seja possível executá-las no atual exercício; e (iv) adoção das demais medidas de natureza orçamentária e financeira necessárias para garantir a realização das despesas (bloqueios, contingenciamentos, ampliação de limites de empenho, etc.)**” (e-doc. 80, p. 2-3).

11. Nesse sentido, percebe-se que ao tempo do deferimento da medida cautelar, no início de novembro de 2022, **o Poder Executivo da União encontrava-se legalmente obstado pelo art. 44, §167; 2º186; da LDO de 2022**, de encaminhar projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais ao Congresso Nacional, dado que o prazo para fazê-lo era na metade de outubro (“ *Art. 44. Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão encaminhados pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional, também em meio magnético, por Poder, sem prejuízo do disposto no §167; 11 e no §167; 13. (...) §167; 2º186; O prazo final para o encaminhamento dos projetos referidos no caput é 15 de outubro de 2022* ”). Portanto, sem incorrer em ilegalidade orçamentária, retira-se dos

autos que era imprescindível a aprovação congressual do PLN nº186; 39, de 2022, que almejava ampliar o prazo final de encaminhamento de projetos de lei de abertura de créditos suplementares e especiais ao Congresso Nacional constante na LDO de 2022. Do sítio institucional do órgão legislativo, percebe-se que isso somente ocorreu em 22 de dezembro de 2022, convertendo-se na Lei nº186; 14.513, de 2022.

12. No entanto, provavelmente em função da exortação de diversos advogados públicos no sentido de que “ *o Poder Executivo tem a obrigação de adotar todas as providências ao seu alcance para garantir que essas dotações sejam efetivamente providenciadas o mais rápido possível, conforme exposto acima (parágrafo 6 do Parecer)*” (e-doc 80, p. 3), em 24 de novembro de 2022, o Secretário de Orçamento Federal do Ministério da Economia expôs as três alternativas possíveis e os riscos de descumprimento da ordem judicial deste Supremo Tribunal Federal a ela associadas:

“Inicialmente, cumpre esclarecer que para fins de observância dos ritos constitucionais e legais que regem a despesa pública, é pressuposto fundamental a prévia existência de dotação orçamentária, no montante requerido de R\$ 3.862.000.000,00 (três bilhões oitocentos e sessenta e dois milhões de reais).

A referida nota aponta nesse sentido duas alternativas, quais sejam o envio de mensagem modificativa pelo Poder Executivo para fins de modificação de projetos de lei que estejam em tramitação no Congresso Nacional, já proposta por esta Secretaria, assim como, a possibilidade de que com a aprovação do PLN 39/2022, seja estendido o prazo de envio de projetos de lei de créditos orçamentários ao Congresso Nacional para 30 de novembro de 2022. Em ambas as situações, todavia, pressupõem-se o cumprimento dos ritos legislativos necessários. Nesse sentido, apresenta-se o levantamento dos projetos de lei de matérias relativas ao orçamento que já foram aprovados e convertidos em lei. Observa-se que entre as dez matérias sancionadas, o prazo médio transcorrido entre o envio dos projetos pelo Poder Executivo e a sua sanção foi de 58 dias. O que sinaliza, com base nas evidências apresentadas, a necessidade de cumprimento de prazo regimentais e administrativos, que extrapolam a capacidade do Poder Executivo a fim de atender tempestivamente as finalidades previstas na Lei Complementar 195/2022.

(...)

Destaca-se ainda que encontram-se em tramitação 32 propostas legislativas relativas à créditos e outras matérias orçamentárias que concorrerão com a tramitação da referido projeto.

Vislumbra-se assim, elevada dificuldade para a aprovação da autorização orçamentária em tempo hábil para a adoção das medidas necessárias à execução da despesa, inviabilizando a disponibilidade de recursos para se acorrer ao objetivo principal da referida Lei Complementar nº186; 195, que é possibilitar de atendimento em caráter emergencial de ações voltadas ao setor cultural.

Por outro lado, a Constituição Federal, no §167; 4º186; do art. 169, possibilita ainda a abertura de créditos extraordinários, desde que atendam a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Agregando, assim, um elemento adicional, qual seja o caráter de imprevisibilidade associado à natureza do crédito orçamentário.

(...)

Assim, embora tecnicamente não haja segurança para se atestar o enquadramento das obrigações imputadas União, ao disposto §167; 3º186; do art. 167 da Constituição, por força da referida decisão judicial, entende-se que eventual manifestação daquela Corte que venha a reconhecer ou a vincular o Poder Executivo, no sentido do atendimento do requisito de imprevisibilidade, traria a necessária segurança técnica e jurídica para a abertura de crédito extraordinário.

Para tanto, a Constituição Federal não exige que sejam indicados os recursos específicos para cobrir as despesas emergenciais que justificam a abertura do crédito extraordinário, exigência essa aplicável apenas à abertura de créditos especiais e suplementares (art. 167, V, da Constituição Federal). Ao mesmo tempo, conforme estabelecido no inciso II do §167; 6º186; do art. 167 do ADCT da Constituição, os créditos extraordinários, a que se refere o §167; 3º186; do art. 167 da Constituição, não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos para despesas primárias.

Como consequência, não haveria a necessidade de bloqueio sobre as demais despesas primárias do Poder Executivo, em valor correspondente a obrigação decorrente da Lei Complementar nº186; 195/2022, reduzindo o impacto sobre as diversas políticas públicas conforme descrito na Nota Técnica SEI nº186; 51212/2022/ME" (e-doc 81, p. 1-3).

13. Especificando, segundo a autoridade pública responsável pela execução de todo o orçamento público da União, para conseguir cumprir o comando judicial deste Supremo Tribunal Federal, havia para o governo federal basicamente três possibilidades.

14. *Primeira*, propôs enviar um PLN solicitando a abertura de crédito adicional para fazer frente ao montante previsto na Lei Paulo Gustavo, após a modificação da LDO de 2022 pelo PLN nº186; 39, de 2022. O governo federal o fez, mas o Congresso Nacional somente aquiesceu com essa alteração no último dia da sessão legislativa, em 22 de dezembro de 2022.

15. Segunda, referida autoridade econômica sugeriu a edição de uma medida provisória voltada à abertura de crédito extraordinário suficiente para contemplar integralmente a despesa prevista na Lei Complementar nº186; 195, de 2022, superior a R\$ 3,8 bilhões. Como vantagens, indicou que inexistiria em relação ao crédito extraordinário a imperatividade de apontar-se os recursos específicos para cobrir as despesas emergenciais, os gastos não seriam incluídos na base de cálculo e nos limites estabelecidos em lei para as despesas primárias e, por consequência, não seria necessário bloquear despesas em outras políticas públicas igualmente relevantes. Em português claro, a fonte desses recursos seria o endividamento público.

16. Porém, na qualidade de desvantagem em relação à segunda alternativa, o Secretário de Orçamento Federal do Ministério da Economia explanou que não haveria segurança jurídica para enquadrar os gastos da Lei Paulo Gustavo na condição de “*despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública*”, nos termos do art. 167, §167; 3º186;; da Constituição da República. Assim, segundo seu raciocínio, seria indispensável pedir a esta Suprema Corte manifestação que viesse a reconhecer ou a vincular o Poder Executivo da União, no sentido do atendimento do requisito de imprevisibilidade. Dito em português claro, a despeito de a despesa estar explicitamente prevista em lei complementar há pouco e legitimamente aprovada pelos Poderes eleitos competentes, e ser competência exclusiva do Presidente da República editar medidas provisórias, em sua visão, caberia a este Supremo Tribunal Federal dizer que sua decisão provocou um gasto público imprevisível e urgente, resguardando os servidores do Ministério da Economia de posterior responsabilização. Nesse ponto, reemboro brevemente o que por mim argumentado em assentada anterior quanto ao fenômeno do “apagão das canetas”:

“21. Logo, a justificativa apresentada em sede parlamentar para financiar a compensação financeira prevista na Lei Paulo Gustavo baseia-se no exercício de uma competência exclusiva do Presidente da República, que é editar medidas provisórias, conforme se vê em leitura superficial dos arts. 62, caput, 84, XXVI, e 167, §167; 3º186;; da Constituição da República. Para isso, já se faz *sponte propria* e *a priori* juízo sobre a relevância e imprevisibilidade do futuro crédito extraordinário, a ser editado pelo Chefe do Poder Executivo. Do contrário, a lei complementar pretendida confessadamente não atende à Constituição Financeira, especialmente no que toca ao teto de gastos, regra de ouro e meta de resultado primário.

22. Em síntese, com o devido respeito às posições contrárias, verifico que: (i) de um lado, sobreposição de atuação, se houver, não ocorreu do Poder Executivo ao Legislativo, mas sim na direção contrária; (ii) de outro lado, sem a adequação posterior ao ciclo orçamentário - ao que parece realizada pela medida provisória -, o cuidado legislativo da matéria descamba para a ausência de responsabilidade fiscal e social.

23. Nessa ordem de ideias, ao contrário de uma desídia ao texto constitucional ou imposição unilateral de vontade pelo Presidente da República, parece-me muito mais plausível que a justificativa por detrás da edição do objeto ora impugnado corresponda a dar algum resguardo jurídico ao servidor público que ordenar as transferências intergovernamentais previstas nas legislações alteradas pela Medida Provisória, dado que aquele irá, muito provavelmente, descumprir a lei orçamentária em algum aspecto. Esse estado de coisas foi denominado primeiramente pelo e. Ministro Gilmar Mendes e mais recentemente pelo e. Ministro Roberto Barroso, este na supracitada ADPF nº186; 1.013-Ref-ED/DF, como 'apagão das canetas.' (e-doc. 103, p. 132-133)

**17. Ainda em relação à segunda alternativa proposta pelo referido secretário, por mais heterodoxo que ressoe aos olhos de qualquer estudioso do direito constitucional financeiro, impende registrar que o Poder Executivo da União também a levou adiante .** Verifico que o então Advogado-Geral da União, mediante a Petição STF nº186; 92.792, de 25 de novembro de 2022, esclareceu, com razoável antecedência, à Relatora as dificuldades encontradas para cumprir o que decidido pelo STF na medida cautelar desta ação direta, bem como requereu à Sua Excelência, a Ministra Relatora, o seguinte:

"Diante desse contexto excepcional, e em razão das dificuldades que ele apresenta para a efetivação – ainda no exercício de 2022 – dos efeitos orçamentário-financeiros da cautelar deferida nos presentes autos, o ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO postula, respeitosamente, que essa eminente Relatoria autorize o seu cumprimento mediante a abertura de crédito extraordinário, por meio de medida provisória, para fins de permitir a adequada implementação da decisão referendada pelo Plenário dessa Corte Suprema " (e-doc. 79, p. 9)

**18. No entanto, ao que consta nos autos, referida petição não foi até o presente momento apreciada. Além disso, a partir de pesquisa das medidas provisórias editadas em 2022, não verifiquei a edição dessa MP pelo Presidente da República , nada obstante essa possibilidade tenha sido amplamente divulgada pela imprensa, após audiência neste STF com os agentes públicos e privados interessados (Vide, *inter alia* : MARTINS,**

Luísa. Bolsonaro deve editar medida provisória com crédito suplementar de R\$ 3,8 bi para Lei Paulo Gustavo.

Valor Econômico, 29 de novembro de 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/11/29/bolsonaro-deve-editar-medida-provisoria-com-credito-suplementar-de-r-38-bi-para-lei-paulo-gustavo.ghtml>>. Acesso em 1º186; de fevereiro de 2023.

MENDES, Lucas; FERRARI, Hamilton. Tesouro: governo não consegue executar Lei Paulo Gustavo em 2022.

Poder 360, 29 de novembro de 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/tesouro-governo-nao-consegue-executar-lei-paulo-gustavo-em-2022/>>. Acesso em 1º186; de fevereiro de 2023.

19. Em *obiter dictum*, suscito reflexão colegiada sobre a conveniência de atender-se, ou não, esse tipo de pleito referente a competência privativa do Presidente da República em típico ato de governo e os limites constitucionais dessa espécie de prestação jurisdicional. Isso porque, a depender do olhar que se lance em cotejo entre o que nestes autos transcorrido e o que se passou em contemporânea decisão tomada no MI nº186; 7.300/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão proferida pelo Min. Gilmar Mendes, j. 18/12/2022, p. 09/01/2023, pode-se questionar eventual discrepância de tratamento conferido pela mais alta Corte do país em controvérsias em muitos aspectos semelhantes. Afinal, naquele *decisum*, pendente de apreciação plenária, motivado por provação, como terceiro interessado, da mesma agremiação política aqui peticionante, assentou-se o seguinte:

“Após essa operação, caso ainda seja necessário o dispêndio de recursos para custear as despesas destinadas à manutenção, em seu atual patamar, do programa Auxílio Brasil (ou eventual programa social que o suceda na qualidade de implemento do disposto no parágrafo único do art. 6º186; da Constituição) que eventualmente excedam a previsão obtida com a incorporação da diferença do art. 107-A do ADCT, **não enxergo óbice à abertura de crédito extraordinário, na forma do §167;3º186; do art. 167 da Constituição, para viabilizar o atendimento às referidas despesas.**

O caráter de **urgência** das referidas despesas estará plenamente preenchido ante o sensível agravamento da situação da população em circunstâncias de vulnerabilidade socioeconômica, demonstrada por inúmeros indicadores sociais e econômicos relevantes e acentuada pelas conhecidas intercorrências externas observadas nos últimos anos (pandemia

do Covid-19; crise dos combustíveis), com significativa pressão inflacionária e considerável impacto sobre o poder de compra da população.

Concomitantemente, quanto ao caráter de **imprevisibilidade** das aludidas despesas, trata-se de circunstância decorrente da eventual inexistência de previsão orçamentária no PLOA 2023 capaz de garantir a manutenção do programa permanente de redistribuição de renda do parágrafo único do art. 6º186; da Constituição em seu atual patamar, bem como do próprio estágio de transição governamental em que atualmente se encontra o Governo Federal, não sendo possível exigir retroativamente do novo governo que assumirá o poder a partir de 1.1.2023 que tivesse propiciado, na sessão legislativa anterior, a incorporação no orçamento de tais despesas.

Assim, repto juridicamente possível que eventual dispêndio adicional de recursos com o objetivo de custear as despesas referentes à manutenção, no exercício de 2023, do programa Auxílio Brasil (ou eventual programa social que o suceda na qualidade de implemento do disposto no parágrafo único do art. 6º186; da Constituição), pode ser viabilizado pela via da abertura de crédito extraordinário (Constituição, art. 167, §167;3º186;), devendo ser ressaltado que tais despesas, a teor da previsão do inciso II do §167;6º186; do art. 107 do ADCT não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos no teto constitucional de gastos.

(...)

Ante o exposto, defiro parcialmente as medidas formuladas pelo peticionante para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 107-A, II, do ADCT, assentar que, no ano de 2023, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no seu caput deverá ser destinado exclusivamente ao programa social de combate à pobreza e à extrema pobreza, nos termos do parágrafo único do art. 6º186; da CF, ou outro que o substitua, determinando que seja mantido o valor de R\$ 600,00, e, desde já, autorizando, caso seja necessário, a utilização suplementar de crédito extraordinário (art. 167, §167; 3º186; da CF) " (grifos no original, com exceção dos dois últimos)

20. Vislumbrado esse encontro marcado do Supremo Tribunal Federal com o tema, haja vista que “ *os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente*” (art. 926, *caput*, CPC), em uma reflexão pessoal e embrionária, impende ponderar sobre a conformidade desse expediente com o princípio da separação dos poderes, esculpido no art. 2º186; da Constituição de 1988, e a inviabilidade no vigente quadro constitucional de permitir-se que esta Suprema Corte recaia em imprópria função consultiva e de controle prévio da Administração Pública, mormente no que toca ao exercício da mais importantes escolhas do ciclo orçamentário pelos Poderes eleitos. A esse respeito, vale até mesmo notar que consultas de mesma natureza têm sido formuladas pelo governo

federal ao Tribunal de Contas da União. Ilustrativamente, confira-se que isso ocorreu na sessão plenária de 7 de dezembro de 2022. Assim, apesar do art. 70 da Constituição da República, observa-se que se travado desse órgão auxiliar ao Legislativo intensa discussão sobre a correção jurídica da assunção desse papel institucional eminentemente consultivo. Vejam-se o sumário e o dispositivo do Acórdão 2.704/2022-Plenário, Rel. Min. Antônio Anastasia, j. 07/12/2022, p. ata nº186; 46/2022-Plenário, em que a corrente majoritária se escorou, inclusive, na jurisprudência desta Corte:

## “SUMÁRIO

CONSULTA. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. INDAGAÇÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO, NOS TERMOS DOS ARTS. 62, §167; 1º186; INCISO I, ALÍNEA 'D', E 167, §167; 3º186; DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA SUPRIR DESPESAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO. CONHECIMENTO. ANÁLISE DOS REQUISITOS DE IMPREVISIBILIDADE E URGÊNCIA/ESSENCIALIDADE DA DESPESA. RESPOSTA AFIRMATIVA, INCLUSIVE QUANTO A DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS. CONSIDERAÇÕES SUPLEMENTARES DA UNIDADE TÉCNICA SOBRE TEMA CORRELATO AO OBJETO DA CONSULTA. CIÊNCIA. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e em conformidade com as disposições dos arts. 62, §167;1º186; inciso I, alínea 'd', e 167, §167; 3º186; da Constituição Federal, é cabível a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória, desde que atendidas as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa, quando a insuficiência de dotação puder acarretar a interrupção de despesas primárias obrigatórias da União, como as de caráter previdenciário.

## ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta, apresentada pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, por provocação do Ministro de Estado da Economia, acerca da possibilidade jurídica de, diante da hipótese de ‘crescimento imprevisível e extraordinário de despesa obrigatória, conjugada com a ausência de instrumentos legais adequados à demanda por crédito adicional em função de restrições temporais’, classificar o fato como ‘despesa imprevisível e urgente para fins de concretização normativa do que diz §167; 3º186; do art. 167 da Constituição Federal’ ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 nos termos do art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da presente consulta;

9.2 responder aos consultentes que, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e em conformidade com as disposições dos arts. 62, §167;1º186; inciso I, alínea 'd', e 167, §167; 3º186; da Constituição Federal,

é cabível a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória, desde que atendidas as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa, quando a insuficiência de dotação puder acarretar a interrupção de despesas primárias obrigatórias da União, como as de caráter previdenciário.”

21. Fechado esse parêntesis, como *terceira alternativa*, o Secretário do Orçamento Federal aventou o envio de uma mensagem modificativa pelo Poder Executivo a um PLN já em tramitação no Poder Legislativo, que tivesse sido enviado antes de 15 de outubro de 2022, em respeito à redação originária do art. 44, §167; 2º186;, da LDO-2022. Após aval da PGFN, no âmbito da Nota SEI nº186; 357/2022/CGAO/PGACFFS/PGFN-ME (e-doc. 82, p. 2), isso também foi feito pela supracitada EM nº186; 418, de 2022, do Ministério da Economia, na data de 5 de dezembro de 2022. No entanto, de acordo com a tramitação da proposta disponível no sítio institucional da Câmara dos Deputados (CD), o que também foi anotado pelo ora peticionante, o Relatório aposto no PLN nº186; 21, de 2022, somente foi apresentado e aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) em 21 de dezembro de 2022. No dia seguinte (repise-se: último da sessão legislativa), o projeto restou aprovado pelo Congresso Nacional, ao passo que no dia 26 foi remetido pela Mesa Diretora da CD à Presidência da República, sendo promulgada a Lei nº186; 14.511 no dia 27.

22. Por todas essas razões, rogando máximas vêrias às convicções em sentido contrário, **não consigo, neste momento preambular, aderir ao fundamento decisório que se baseia na não adoção intencional pelo governo federal das providências administrativas e normativas necessárias, com a celeridade esperada, para o cumprimento da anterior medida cautelar concedida e referendada pelo Supremo Tribunal Federal**.

**II – Segundo fundamento : impossibilidade da execução orçamentária dos ditames da Lei Complementar nº186; 195, 2022, em razão das alterações promovidas pela Medida Provisória nº186; 1.135, de 2022, impugnada nesta ação direta de inconstitucionalidade**

23. Em consonância ao que argumentado na decisão monocrática ora submetida a referendo, a construção dessa fundamentação baseia-se na atribuição de integral responsabilidade pela impossibilidade de execução

orçamentária das normas da Lei Paulo Gustavo ao advento da medida provisória ora vergastada, haja vista que esta alterou pontos relevantes daquela.

24. A leitura que se faz da integral imputação de culpa ao Poder Executivo da União, inclusive da autoridade presidencial à época, deriva, de um lado, da afirmação que “ *não se fez viável a execução dos recursos e o atingimento das finalidades daquela legislação por causas estranhas aos beneficiários das medidas que o Poder Legislativo assegurara* ” e, de outro, do entendimento de que o Congresso Nacional cumpriu “ *sua competência, com zelo e eficiência, no sentido de legislar para dar cobro às demandas sociais, especialmente atingidas e comprometidas com o advento da pandemia da covid-19, garantindo a entrega de recursos da União aos entes federados para que os agentes, os órgãos e as entidades do setor cultural e de eventos possam apresentar seus projetos e possibilitar ao cidadão o acesso ao bens culturais* ”, ambos os trechos lidos na decisão ora submetida a referendo.

25. Nesse ponto, conformando-se com a deliberação majoritária deste Plenário, peço vênia para compreender em sentido diverso, tendo em vista que, infelizmente, desde o último pronunciamento do Colegiado pleno neste feito não se passou lapso suficiente para a evolução de entendimento deste Subscritor. A esse propósito, entendo ser importante reavivar o que argumentei na assentada anterior:

“Dito de forma direta, criou-se um gasto público bilionário no meio do exercício financeiro para ser executado no próprio ano de 2022, repise-se: sem fonte de receita existente ou mesmo crível. Logo, com a devida vênia às compreensões diversas, não há urgência inversa na hipótese. Na verdade, o fato da vida urgente consiste em compatibilizar minimamente leis que se pretendem emergenciais ou estruturantes do importante setor cultural com o ciclo orçamentário, isto é, de um modo minimamente factível, que guarneça o cidadão e o gestor público sob um nível aceitável de segurança jurídica.

(...)

39. Ocorre que, das três comparações realizadas no voto da e. Ministra Relatora entre a exposição de motivos para edição da Medida Provisória nº186; 1.135, de 2022, e as razões dos vetos aos projetos de lei originários da Lei Complementar nº186; 195, de 2022, e das Leis nº186; 14.399, de 2022, e nº186; 14.148, de 2021, não é viável, do ponto de vista técnico, depreender a suposta repetição das últimas na primeira. Dito de outra forma, os argumentos de uma não coincidem com as motivações da outra, à luz de uma visão informada pelo direito financeiro ou pelas finanças públicas.

(...)

42. Na exposição de motivos da MP, a preocupação refere-se ao que já mencionado anteriormente, ou seja, a criação de despesa pública bilionária no meio do exercício financeiro para ser executada no próprio ano de 2022. Assim, porque o financiamento dos direitos culturais aqui discutidos caracteriza-se como despesa primária de natureza discricionária, a exigência feita pelo Parlamento ocasionará, de um lado, contingenciamento em outras despesas discricionárias, - notadamente custeio da administração pública e investimentos - e, de outro, dado que o denominado Teto de Gastos limita o crescimento das despesas primárias ao índice inflacionário, a medida legislativa reduzirá o espaço fiscal disponível dentro do teto, novamente dificultando seu cumprimento ou a efetividade de outros direitos fundamentais.

43. Por sua vez, nas razões de voto, a questão refere-se ao cumprimento dos arts. 107, 109 e 113 do ADCT, incluídos na Constituição pela EC nº186; 95, de 2016 (...) 45. De toda forma, no segundo cotejo, cuida-se de realidades nitidamente diversas. Na exposição de motivos, fala-se do descompasso entre receitas arrecadadas e despesas realizadas no exercício de 2022, indicando um déficit. Assim, a dificuldade seria ter despesas passíveis de contingenciamento para fins de cumprir o art. 9º186; da LRF, sob pena de impedir o funcionamento da administração pública. Já nas razões de voto, a discussão é outra, pois na LC nº186; 195, de 2022, pretende-se modificar a LC nº186; 101, de 2000, para adicionar nova exceção ao instrumento do contingenciamento. Ao excepcionar do regime as despesas com cultura, isto é, torná-las impassíveis de contingenciamento, tende-se a gerar um problema amplo estrutural, que é a maior rigidez orçamentária diante de menos alternativas para limitar o empenho (...) 46. Por fim, no último cotejo, verifico que na exposição de motivos fala-se da rigidez do orçamento público, sendo que para o ano de 2023 o manejo orçamentário estaria seriamente comprometido, dado que o gestor da execução teria diminuta liberdade em alocar recursos de acordo com prioridades. Temática diversa é apresentada nas razões de voto quanto às dificuldades implicadas pela Lei Aldir Blanc 2, notadamente em razão do regime de resultados primários previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (...) 47. Em síntese, a meu sentir, não se poder ter aqui a pretensão de substituir juízo de expertise técnica que necessariamente deve ser informado por razões econômicas e contábeis (...) Limite-me aqui a somente constatar que não há repetição de razões dos vetos na exposição de motivos. Com efeito, entendo não ser possível concluir pela existência de desvio de finalidade no caso dos autos" (e-doc. 103, p. 136-152, sem os grifos do original).

26. Exatamente essa prognose por mim formulada em momento prévio neste Plenário, em juízo puramente perfundatório, terminou ratificada com elementos empíricos na Nota Técnica SEI nº186; 51212/2022/ME aduzida aos autos (e-doc. 83). Nesta, a Subsecretaria de Programas de Infraestrutura assim descreveu as dificuldades encontradas primeiro para cumprir a Lei

Complementar nº186; 195, de 2022, e depois a decisão majoritária deste Colegiado na medida cautelar nesta ação direta:

“5. Como se pode observar pelas razões de veto acima transcritas, a aprovação das citadas leis institui ônus de relevante impacto fiscal nas despesas primárias da União sem observar, no entanto, a legislação que trata da instituição de despesas, com possível comprometimento do Teto de Gastos, caso fossem implementadas na forma e periodicidade aprovadas.

6. Com a derrubado dos vetos, o Poder Executivo buscou, por meio da Medida Provisória, estabelecer um cronograma viável de implementação das referidas medidas, considerando todo o arcabouço jurídico atinente à realização das despesas públicas.

7. Cumpre observar que, para que haja a execução de qualquer despesa pública de caráter obrigatório, além da lei específica que estabelece o regramento para sua realização, a Constituição Federal requer que haja estimativa e previsão orçamentária.

8. Como é cediço, a Lei Orçamentária do exercício de 2022 foi encaminhada para aprovação do Congresso Nacional em 31 de agosto de 2021, e deve ser aprovada pelo Poder Legislativo até o encerramento da sessão legislativa, ou seja, até 22 de dezembro de 2021 (...) 10. Assim, como em 2021, quando se estava elaborando o projeto de LOA de 2022, as despesas inerentes as leis ora promulgadas não foram previstas no orçamento, e a implementação dessas novas despesas em 2022 requer que seja encontrada uma forma de financiá-las e que sejam compatíveis com os limites do Teto de Gastos, além da propositura de projeto de lei para a abertura de crédito especial, conforme previsto no art. 41, inciso II, da Lei nº186; 4.320, de 17 de março de 1964, e observando-se as regras do art. 167, inciso V, da Constituição Federal (...)

II. Impacto da decisão judicial no exercício de 2022 - R\$ 3,9 bilhões (...) o impacto para 2022 concentra-se no atendimento da Lei Complementar nº186; 195/2022 (Lei Paulo Gustavo), pois se trata de transferências da União a Estados, DF e Municípios, que devem ser repassadas em até 90 dias após a publicação da Lei Complementar, e incorre na necessidade de R\$ 3,9 bilhões ainda nesse exercício.

13. Conforme citado na contextualização, a programação orçamentária para atender a citada despesa não consta do orçamento de 2022, tornando-se necessária a abertura de crédito especial. Contudo, nos termos do §167; 2º186; do art. 44 da Lei nº186; 14.194, de 20 de agosto de 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022 – LDO 2022) o prazo para envio de projeto de lei de crédito especial ao Congresso Nacional findou-se em 15 de outubro de 2022.

14. Para permitir o encaminhamento de novos créditos, o Poder Executivo enviou, no dia 14 de outubro de 2022, novo projeto de Lei ao Congresso Nacional propondo alteração da LDO 2022, a fim de que o prazo

final de envio de projetos de lei de crédito especial seja fixado em 30/11/22 (PLN 39/2022). No entanto, esse PLN ainda não foi aprovado. Convém destacar que, caso seja aprovada a dilação de prazo e enviado o crédito em questão, não há garantia de sua aprovação até o final do exercício.

15. Vencidos os entraves normativos, cumpre informar que para viabilizar o envio do crédito em questão será necessário o cancelamento de dotações orçamentárias de diversos órgãos e entidades da União no valor de R\$ 3,9 bilhões, despesas essas que foram previamente programadas e autorizadas na LOA-2022.

(...)

17. É possível observar que, caso fossem reduzidos os saldos de dotação orçamentária sem empenho até 14/11/2022 para compensar o crédito especial visando atender os repasses de caráter obrigatório aos entes federados, conforme previsto na Lei Paulo Gustavo, as políticas públicas finalísticas mais afetadas estão no âmbito dos seguintes Ministérios: Educação (R\$ 1.155,3 milhões); Cidadania (R\$ 828,0 milhões); Saúde (R\$ 676,5 milhões); Desenvolvimento Regional (R\$ 336,8 milhões); Defesa (R\$ 282,8 milhões); e outros (R\$ 623,4 milhões).

18. Além do mais, para o envio do referido crédito especial, serão utilizados os bloqueios atualmente existentes e reservados para atendimento de outras despesas primárias obrigatórias, mas que ainda não foram suplementadas, conforme foi apontado pelo relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 4º186; bimestre de 2022.

19. Nesse sentido, a decisão judicial com efeitos ex-tunc do STF sobrepõe-se às demais necessidades da gestão orçamentária regular, que monitora a evolução das demandas por crédito no transcorrer do ano e, em particular, o comportamento das projeções de despesas primárias obrigatórias atualizado com dados mais recentes de execução orçamentária, de forma a contemplar todas as necessidades daquelas despesas antes do encerramento do exercício financeiro, observando os limites impostos pelo art. 107 do ADCT/CF.

(...)

IV. Medidas adotadas para tentar viabilizar o atendimento da decisão judicial em 2022.

23. Considerando os termos da Nota 347 (29513314) da PGFN, especialmente no que tange a ciência para que seja cumprida a decisão, considerando sua eficácia retroativa e imediata, cabe informar que o atendimento integral da ordem requer alterações na LOA de 2022, mudanças essas que transcendem as atribuições exclusivas desta Secretaria. No entanto, no âmbito de suas competências, a SOF busca viabilizar o atendimento da decisão com a adoção das seguintes medidas:

a) buscar espaço fiscal no Teto de Gastos e de fontes de recursos, em atendimento aos arts. 107 da ADCT e 43 da Lei nº186; 4.320, de 1964, para viabilizar a abertura de crédito especial autorizando a realização das despesas previstas na Lei Paulo Gustavo;

b) informar sobre o encaminhamento de projeto de lei de alteração do art. 44 da LDO – 2022, para permitir o encaminhamento de crédito especial ao Congresso Nacional até 30 de novembro de 2022, nos termos do (PLN 39 /2022), a fim de viabilizar o envio de projeto de lei de abertura de crédito especial com a programação orçamentária específica para a realização de despesas inerentes à Lei Paulo Gustavo; e

c) alternativamente, considerando que o §167; 5º186; do art. 165 da Constituição Federal permite que o Presidente da República envie mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos de lei de crédito especial enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta, pode-se propor o encaminhamento de mensagem modificativa ao PLN nº186; 21/2022-CN, a fim de inserir programação específica para viabilizar as despesas previstas na Lei Paulo Gustavo” (e-doc. 83, p. 5-8).

27. Uma vez mais, de modo algum se reproduz neste voto vogal esses elementos constantes nos próprios autos com a finalidade de almejar reabrir o que já decidido pelo Tribunal Pleno em novembro do ano passado. Na verdade, **esses somente são apontados, com vistas a atender, neste momento processual em que se propõe o referendo de uma tutela provisória incidental concedida monocraticamente, os arts. 20, 21 e 22 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro**, os quais reproduzo, com grifos:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos **sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão**.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas**.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, **decretar a invalidação de ato**, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas**.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, **indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais**, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§167; 1º186; **Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato** , contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente .

28. Ainda, no bojo de voto vogal por mim proferido na sessão virtual extraordinária anterior, **argumentei no sentido do nítido descompasso entre a promessa normativa e a realização empírica da própria LC nº186; 195, de 2022, seja em termos de financiamento da despesa pública bilionária em questão, seja no conjunto de procedimentos e prazos previstos para operacionalizar as transferências da União para os demais entes e destes para os agentes culturais** . Após detida análise das peças processuais, verifico que o partido político requerente, os agentes públicos do Poder Executivo e até mesmo os técnicos do TCU visualizaram iterativamente a pouca praticabilidade da Lei Complementar nº186; 195, de 2022. Veja-se:

**“[Nota Técnica SEI nº186; 51212/2022/ME]**

21. Finalmente, além de possível comprometimento das programações já autorizadas na LOA-2022, é importante salientar que o Ministério do Turismo terá que obedecer aos prazos exíguos previstos nos parágrafos 2º186; 4º186; e 5º186; do art. 3º186; da referida Lei Complementar nº186; 195, de 2022, para a execução dos recursos que seriam disponibilizados caso haja a aprovação do projeto de lei de crédito especial, no valor de R\$ 3,9 bilhões. Tal procedimento, devido à proximidade do final do exercício, pode gerar a necessidade de reabertura do crédito especial no ano seguinte, com a oneração do orçamento de 2023, uma vez que também será preciso observar as regras e limites do art. 107 do ADCT/CF.”

**“[Petição STF 100.380/2022 da Rede sustentabilidade]**

8. Ocorre, contudo, que, como referido PLN só foi aprovado pelo Congresso Nacional na data de ontem, sequer tendo havido sua sanção para efetiva conversão em lei até o momento, **fato é que não há autorização para os repasses aos entes subnacionais – e, muito menos, o efetivo repasse em si, que depende, segundo a lógica da Lei Paulo Gustavo, de pedidos dos próprios entes subnacionais, os quais teriam prazo de 60 dias para a solicitação, nos termos do art. 3º186; da Lei.**

9. Assim sendo, **não há como se exigir que os entes executem o orçamento até o final do ano, que ocorrerá em menos do que 10 dias. Trata-se, efetivamente, de uma obrigação de fazer coisa impossível, em razão do que inválido o postulado** . Em razão disso, é essencial que seja dada aos entes subnacionais a possibilidade de execução orçamentária referente à Lei Paulo Gustavo no ano de 2023, sob pena de benefício do Governo Federal pela sua própria torpeza (edição de Medida Provisória inconstitucional e

criação de embargos artificiais aos repasses ao setor cultural” (e-doc. 87, p. 3-4, grifos nossos)

**“ [TC 015.980/2022-7 – Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto]**

27. De qualquer maneira, cabe destacar que, até o momento não ocorreu nenhum repasse por parte da União, que, conforme previsto no art. 3º186; §167;2º186; da Lei Complementar 195, tem o prazo máximo de 90 dias após a publicação da lei para repassar os recursos. 28. Tendo em vista que a Lei Complementar 195 entrou em vigor em 8/7/2022, o prazo final para repasse dos recursos seria 6/10/2022.

29. Todavia, em que pese a decisão da Ministra Cármem Lúcia, referendada pelo Plenário do STF, ter suspendido os efeitos da MP 1.135 /2022, atribuindo inclusive efeitos *ex tunc*, a Medida Provisória, por óbvio, ocasionou a paralisação de medidas a cargo da União durante todo período em que surtiu efeitos. Ou seja, entre os dias 26/8/2022 (data da edição da MP) e 8/11/2022 (data que a cautelar concedida pela Ministra Cármem Lúcia foi referendada pelo Plenário do STF), transcorreram 75 dias sem que fossem implementadas ações por parte da União com vistas a viabilizar a operacionalização da lei.

30. Caso fosse considerado que esse prazo poderia ser devolvido à União, caberia reiniciar a contagem do prazo a partir de 9/11/2022. Tendo em vista que, quando da edição da MP, já haviam transcorrido 51 dias do prazo para realização da descentralização, remanesceria um prazo de 49 dias para entregar os recursos, que expiraria em 27/12/2022, prazo bastante curto, especialmente se considerarmos que as únicas medidas concretas identificadas foram a elaboração da minuta do Decreto que regulamentaria a matéria, conforme informado pela Equipe da Secretaria Nacional de Economia Criativa e Diversidade Cultural, e a instituição de grupo de trabalho, por meio da Portaria MTUR 40, de 16 de agosto de 2022, com o ‘objetivo de produzir documento técnico contendo proposta de regulamentação, operacionalização e acompanhamento das transferências a municípios, estados e Distrito Federal de que trata a Lei Complementar nº186/195, de 08 de julho de 2022’. (peça 7).

31. Não se despreza, aqui, o conjunto significativo de outras medidas que também impactam na operacionalização da política, tais como: manifestação de interesse por parte dos entes federados sobre o tipo de recurso que gostaria de receber (art. 3º186; §167;3º186);; abertura da plataforma eletrônica e apresentação e validação de plano de ação para solicitação de recursos (art. 3º186; §167; 4º186);; e abertura de contas bancárias específicas (art. 3º186; §167;9º186);.

32. Todas essas medidas, por certo, impactam na entrega dos recursos pela União em tempo hábil, questão que, porém, extrapola os limites da consulta formulada.

33. É importante frisar, ainda, que a tramitação da Lei Paulo Gustavo acabou tendo diversos percalços, desde sua propositura até sua promulgação, realizada após a derrubada do voto presidencial. Em razão da demora na promulgação, a norma já trouxe em seu bojo prazos exíguos para efetivação da política. Porém, não compete ao TCU estabelecer prazos diversos dos previstos pelo Congresso Nacional, a quem compete o aperfeiçoamento da legislação, no cumprimento de sua missão de legislativa, se entender pertinente" (e-doc. 88, p. 9-10, grifos nossos)

29. Por tudo isso, independentemente da MP nº186; 1.135, de 2022, a mim me parece que a implementação da LC nº186; 195, de 2022, nos moldes imaginados pelo Legislador, já possuía, *per se*, inúmeras complexidades e riscos de inexecução administrativa e/ou orçamentária. Assim, com o devido respeito, tais elementos poderiam implicar na inferência de má formulação da *policy* em tela. Sendo assim, renovadas respeitosas vênias, **por limitação pessoal, não consigo chegar a uma conclusão peremptória no sentido de que a inexecução da Lei Paulo Gustavo derivou unicamente da edição do objeto desta ação pela autoridade presidencial**. Desse modo, não sufrago neste voto vogal o fundamento decisória em comento.

**III – Do resultado sob referendo : deferimento da tutela provisória para acolher integralmente os pedidos vertidos em petição de tutela provisória incidental**

30. A despeito de não comungar dos fundamentos apresentados na decisão ora submetida a referendo, **entendo que é imperativo acompanhar, em parte, o resultado alcançado pela Ministra Relatora**. Isso porque, ressalvada minha posição pessoal e rendendo-me à posição majoritária deste Tribunal Pleno, consiste em corolário básico do Estado de Direito a orientação de que decisões judiciais, principalmente as prolatadas pela mais alta Corte de Justiça do país, devem ser cumpridas. Logo, **reputo que parcela das providências determinadas por Sua Excelência, a Ministra Cármem Lúcia, são decorrências lógicas do acórdão anterior formado na apreciação plenária da medida cautelar**. Nesse sentido, passo a apreciar os três itens constantes no dispositivo da decisão ora submetida a referendo.

31. ***Em relação ao item "a"***, que consiste em autorizar a execução da LC nº186; 195, de 2022, pelos entes federados até 31/12/2023 ou até que o Congresso Nacional conclua a apreciação da Medida Provisória nº186; 1.135, de 2022, sendo que os recursos não utilizados até referido marco temporal devem ser devolvidos pelo Tesouro Nacional, **com a única finalidade de contribuir para o desate colegiado da presente controvérsia**, entendo que referido pedido é desnecessário. Além disso, o acolhimento do

pleito exige que esta Suprema Corte adentre em zona cinzenta a respeito da temporalidade das leis orçamentárias, matéria constitucional ou da política ordinária, por sua própria natureza. Assim, respeitosamente, comprehendo que se demonstra temerário assentar a possibilidade de que este STF passe a dispor acerca dos prazos fixados pelo Congresso Nacional para o orçamento público.

32. A meu sentir, a prescindibilidade desse procedimento decorre do fato que melhor solução seria alcançada pelo simples reajuste da decisão plenária anterior. Isso porque os efeitos repristinatórios no deferimento de tutela cautelar e respectiva direção *ex tunc* são excepcionais, dado que a regra é somente a suspensão do objeto. Assim, proponho o reajuste do comando decisório constante na ata de julgamento primeva para que este STF assente o “*deferimento da medida cautelar requerida, para suspender os efeitos da medida provisória n. 1.135/2022, com efeitos ex tunc, repristinando-se as Leis n. 14.399/2022, n. 14.148/2021 e a Lei Complementar n. 195/2022,*” com exceção do art. 22 da última.

33. Ainda em relação ao item “a”, com as devidas vêrias, há três problemas adicionais. Primeiro, com a não repristinação do art. 22 e a repristinação do art. 3º186; ambos da Lei Paulo Gustavo, não se mostra conveniente a fixação, sem amparo legal, do dia 31 de dezembro do corrente ano como termo para o uso pelos entes federados da plataforma Brasil+ das transferências da União em questão. A própria legislação já apresenta dinâmica temporal própria e concatenada, de modo que a intervenção deste órgão judicial provocará inconsistência na política pública legalmente prevista. Explico.

34. A União possui 90 (noventa) dias para, necessariamente, entregar aos demais entes monta superior a R\$ 3,86 bilhões (art. 3º186; *caput* e §167; 2º186; LC 195, de 2022). Antes disso, compete aos Estados, Distrito Federal e Municípios interessados manifestar interesse no repasse, assim como apresentar plano de ação, em até 60 dias (art. 3º186; §167; 4º186; LC nº186; 195, de 2022). Depois, há lapsos próprios a serem observados pelas municipalidades e pelos entes estaduais, nos termos dos arts. 11 e 12 da LC nº186; 195, de 2022, isto é, respectivamente, 180 e 120 dias. Depois, há período próprio de prestação de contas, que deve ser encerrada em até 24 meses. Nessa linha, a fixação proposta na decisão ora submetida a referendo, além de ser *contra legem*, ocasionará uma situação mais gravosa aos beneficiários da compensação financeira em relação à sistemática legal. Em suma, com a exclusiva finalidade de contribuir para os debates, proponho a supressão do prazo (até 31/12/2023) do dispositivo de um lado e, de outro, como corolário da segurança jurídica e da exequibilidade das

decisões judiciais, que se entenda como marco temporal para a contagem de todos os prazos da LC nº186; 195, de 2022, o dia 30/12/2022, data da decisão ora submetida a referendo.

35. Segundo , no tocante à conjunção alternativa, que permite ao Congresso Nacional fixar no bojo da apreciação da MP nº186; 1.135, de 2022, **há um problema de ordem lógica relativamente à decisão plenária anterior** . Isso porque no voto condutor de Sua Excelência, a Relatora, acompanhada pela maioria do Tribunal Pleno, adotou-se como fundamento a existência de vício formal de inconstitucionalidade no objeto, ou seja, não é dado à medida provisória dispor sobre qualquer matéria constante na Lei Complementar nº186; 195, de 2022, nos termos do art. 62, §167; 1º186;; III (“§167; 1º186; É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (...) III - reservada a lei complementar ”). Mesmo que determinada a inusual e inédita conversão da MP em simples PL, este será uma lei ordinária e eventual emenda parlamentar terá fortes limitações em termos de pertinência temática e de incremento de despesa, conforme o art. 63, I, do texto constitucional. Em síntese, **se levado a efeito a faculdade conferida no item “a”, a resultante do labor do Congresso Nacional muito provavelmente incorrerá em inconstitucionalidade formal, nos termos do voto condutor da decisão anterior** .

36. Nesse contexto, com a finalidade de compatibilizar esses comandos, **proponho que ou se desconsidere como razão de decidir o vício formal de inconstitucionalidade identificado na assentada primeva, como propus minoritariamente naquela ocasião, ou se suprima do item “a” essa possibilidade de aperfeiçoamento legislativo por meio da apreciação da MP nº186; 1.135, de 2022** .

37. Terceiro , verifico que a determinação judicial no sentido de que os recursos não utilizados, até 31/12/2023, devem ser devolvidos pelos entes federados agraciados pelas transferências pelo Tesouro Nacional, além de desnecessária, contraria o art. 8º186;; parágrafo único, da Lei de **Responsabilidade Fiscal e o entendimento do Tribunal de Contas da União**. Logo, promove uma situação mais gravosa aos cidadãos beneficiários. Veja-se o que consta no referido dispositivo da LRF: “ os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso ”. No caso, tanto os repasses da Lei Aldir Blanc quanto da Lei Paulo Gustavo consistem em transferência obrigatória da União aos demais entes federados, assim a eles se aplicam a mencionada norma da LC nº186; 101, de 2000. Por oportuno, transcrevo a consulta ao TCU nesse ponto:

“20. Restabelecido o pleno teor da Lei Paulo Gustavo, é inconteste, conforme se depreende do caput do art. 3º186;, que a descentralização dos recursos pela União é obrigatória. Além disso, da mesma forma que os recursos da Lei Aldir Blanc, os recursos são repassados para enfrentamento dos efeitos da pandemia na área cultural e não se trata de repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos, pois seu custeio decorrerá do superávit financeiro ‘apurado em balanço das fontes de receita vinculadas ao Fundo Nacional de Cultura’. Cabe destacar, em relação à preocupação com o equilíbrio fiscal, que o art. 31 da própria Lei Complementar 195 já excluiu as transferências delas decorrente da meta de resultado primário estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (...) conclui-se, portanto, que o repasse dos recursos é uma obrigação incondicional da União para concretizar objetivos similares aos previstos na Emenda Constitucional 106/2020 e que, assim, os repasses podem ser enquadrados nas hipóteses congêneres tratadas no item 9.2.1. do Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário:

9.2.1.2. obrigação incondicional da União para concretizar os objetivos da Emenda Constitucional 106/2020, mantida a natureza federal da transferência obrigatória, que se sujeita à fiscalização e ao controle dos órgãos federais, incluindo o Tribunal de Contas da União, aplicando-se, subsidiariamente, para os repasses vinculados ou destinados a ações e serviços públicos de saúde, a solidariedade ativa dos órgãos de controle presente no art. 27 da Lei Complementar 141/2012, consoante a tese constante da decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 33.079.

23. Além disso, aplicar-se-iam aos recursos da Lei Paulo Gustavo, para fixação do prazo para execução dos recursos, os fundamentos apresentados quando da ampliação do alcance da exceção presente no subitem 9.1.4. do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário, realizada por meio do Acórdão 73/2021-TCU-Plenário (...) em se tratando de despesa própria e obrigação incondicional da União, para concretizar ações que buscam enfrentar efeitos da pandemia, cabe, portanto, para os recursos da Lei Paulo Gustavo, o mesmo entendimento fixado no item 9.2. do Acórdão 1.118/2021-TCU-Plenário, ou seja: os recursos podem ser utilizados, independentemente de terem sido empenhados ou inscritos em restos a pagar.

25. Assim, em relação ao primeiro item da consulta, cabe responder à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados que os recursos repassados por força da Lei Complementar 195/2022, por se tratar de transferência obrigatória da União, podem ser utilizados, mesmo que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2022, à luz da jurisprudência do TCU (em especial o Acórdão 4.074/2020 – Plenário) e do que estabelece o parágrafo único do art. 8º186; da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal” (e-doc. 88, p. 8-9).

38. Nesses termos, **proponho também que se suprima a última sentença do item “a” quanto à devolução dos recursos não utilizados ao Tesouro Nacional, por entender que esta somente deve ocorrer, em consonância à**

**compreensão da Corte de Contas e ao art. 8º186; parágrafo único, da LRF, caso rompido o liame finalístico .** Dito de outra forma, “ *ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso*” nos cofres do ente federado beneficiado das transferência inconstitucional da União, os recursos previstos na LC nº186; 195, de 2022, devem ser utilizados para atender exclusivamente o objeto de sua vinculação. Assim, as verbas somente devem retornar ao erário federal, caso rompida intencionalmente ou por impossibilidade fático-normativa essa exclusividade.

39. *No tocante aos itens “b” e “c” do dispositivo da decisão monocrática ora submetida a referendo , não visualizo qualquer dificuldade em acompanhar a Ministra Relatora nesse ponto .* Somente, em *obiter dictum*, entendo ser importante explicitar que resta claro que o pleito da agremiação política peticionante adota os pressupostos da Consulta formulada ao TCU pela Presidente da Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, a Deputada Federal Professora Rosa Neide, por meio do Ofício Pres. 279/2022 – CCULT, de 2 de agosto de 2022. Quanto a eles, aqui importa, essencialmente, que referida autoridade parlamentar considerava que o prazo de execução orçamentária dos recursos pelos entes federados em 31/12/2022, positivado no art. 22 da LC nº186; 195, de 2022, dizia respeito unicamente ao empenho da despesa pública, e não ao seu pagamento. Porém, **além de perceber que as dificuldades no cumprimento da lei são originárias ao próprio advento da LC nº186; 195, de 2022, independentemente dos percalços ocasionados pela MP nº186; 1.135, de 2022, referida compreensão não foi acolhida pela jurisprudência do TCU .**

40. Faço essa digressão apenas para explicitar que o deferimento da tutela provisória incidental nos itens “b” e “c” não altera a conclusão de que o empenho das despesas e a inscrição dos restos a pagar, até 31/12/2022, **não são imprescindíveis para garantir a transferência obrigatória da União aos entes federados interessados no recebimento das compensações financeiras em comento, por força do art. 8º186; parágrafo único, da LC nº186; 101, de 2000.** Do contrário, com o acolhimento literal do pedido incidental formulado pelo partido político, *data maxima venia* , teríamos ao setor cultural, uma vez mais, uma situação pior do que a prevista na LC nº186; 195, de 2022. Isso importa, porque a despeito de constar nos autos o Ofício nº186; 1/2023/MINISTRA, de 4 de janeiro de 2023, da lavra Ministra de Estado do Turismo, afirmando o cumprimento integral da decisão monocrática na parte que lhe cabia, torna-se indene de dúvidas que potencial falha por parte do governo federal na observância integral dos itens “b” e “c” não interfere na execução orçamentária dos recursos previstos no art. 3º186; da Lei Paulo Gustavo.

#### **IV – Dispositivo**

41. Diante do exposto, *com fundamentação diversa*, **acompanho, em parte, a Ministra Relatora quanto aos itens “b” e “c”, portanto referindo a decisão em tela nesse ponto.** Porém, deixo de fazê-lo em relação ao item “a”, **por quanto reputo mais prudente reajustar o *decisum* deste Plenário** produzido em assentada anterior em dois pontos. São eles: *(i)* não reprimir a eficácia do art. 22 da Lei Complementar nº186; 195, de 2022, e *(ii)* suprimir como razão de decidir a constitucionalidade do objeto por vício formal e a determinação no sentido de que a MP nº186; 1.135, de 2022, converta-se em projeto de lei ordinária, de modo a permitir que haja o aperfeiçoamento legislativo daquela legislação, se for ao caso, a tempo e modo.

É como voto, Senhora Presidente e eminentes pares.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**