

MANDADO DE SEGURANÇA 36.137 RORAIMA

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
IMPTE.(S) : TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S) : MARIA DIZANETE DE SOUZA MATIAS
IMPDO.(A/S) : GOVERNADORA DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

DECISÃO:

Vistos.

Vieram os autos conclusos à Presidência, ante o requerimento de concessão da tutela de urgência.

Valo-me do bem elaborado relatório constante de despacho do eminente Min. **Gilmar Mendes**, quando ainda Relator do feito:

“Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, contra ato da Governadora daquele Estado que teria reduzido, de forma unilateral e imotivada, a proposta orçamentária encaminhada pelo TJRR, de R\$ 289.970.00,00 para R\$ 261.356.835,00, por ocasião do envio da Proposta de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2019 à Assembleia Legislativa.

O impetrante afirma que a solução da lide demanda rever a discussão acerca da aprovação da LOA/2018, haja vista que, nos termos da LDO, o orçamento fixado para 2018 servirá de base para elaboração da proposta orçamentária para o ano seguinte (2019).

No que se refere à LOA/2018, sustenta que o seu processo de aprovação foi marcado por embates entre o Legislativo e o Executivo.

Salienta que a Governadora vetou as emendas parlamentares que haviam consolidado o orçamento do TJRR em R\$ 251.900.000,00, reduzindo-o para R\$ 229.900.000,00. Entretanto, em 9.3.2018, a Assembleia Legislativa derrubou o referido veto e promulgou a LOA/2018, fixando o orçamento do TJRR ao patamar inicialmente conferido.

Alega que o Poder Executivo do Estado de Roraima,

inconformado, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.930, Rel. Min. Cármen Lúcia – ainda pendente de julgamento –, questionando a constitucionalidade da LOA/2018.

Aduz que, em virtude do impasse acerca do orçamento de 2018, o Poder Executivo estava repassando duodécimos ao TJRR em montante menor do que o devido, realizando os cálculos com base no valor de R\$ 229.900.000,00. Por esse motivo, foi negociado um aporte de crédito adicional em favor do Tribunal no valor de R\$ 13.500.000,00, formalizado pela edição do Decreto 25.492, de 28 de junho de 2018.

Assevera ainda que, diante da omissão no repasse dos duodécimos referentes ao mês de setembro/2018, impetrou o MS 35.947, cujo relator, Min. Marco Aurélio, deferiu a liminar para determinar a ordem de bloqueio, considerando o orçamento do TJRR fixado pela LOA em vigor, qual seja R\$ 251.900.000,00.

Destaca que, em 7.8.2018, a LDO foi aprovada, estabelecendo que “a proposta orçamentária para o exercício de 2019 seria igual ao orçamento de 2018, acrescida dos créditos adicionais aprovados até 30 de junho de 2018, corrigida pelo IPCA e pelo percentual estimado para o crescimento do PIB de 2019”. Prossegue afirmando que a lei definiu também que “não integrariam a base de cálculo para a proposta orçamentária de 2019 os valores acrescidos ao orçamento decorrentes de emendas parlamentares destinadas a investimentos e aquisição de equipamentos e material permanente ‘não destinados a atender ação de caráter continuado’”. (art. 25, § 6º, LDO/2019)

Diz que, diante de tais premissas, encaminhou sua proposta orçamentária para 2019, no valor de R\$ 301.244.638,00, sendo R\$ 289.970.00,00 para a Unidade Orçamentária TJRR e R\$ 11.274.638,00 para o Fundo Especial do Poder Judiciário.

Entretanto, salienta que a Governadora do Estado, após consolidar as proposições e aplicar o fator de 1,073775, encaminhou a Proposta de LOA/2019 à Assembleia Legislativa, reduzindo o orçamento da Unidade Orçamentária TJRR para 261.356.835,00.

O impetrante alega que tal redução se deu pelo fato de o Poder Executivo ter desconsiderado o valor do orçamento de 2018 constante da LOA/2018 (R\$ 251.900.000,00), utilizando como base de cálculo o montante de R\$ 229.900.000,00, que entendia devido, acrescido do crédito adicional de R\$ 13.500.000,00, totalizando R\$ 243.400.000,00, sobre o qual incide o fator de 1,073775, resultando na proposta de R\$ 261.356.835,00.

Assim, ao utilizar o valor do orçamento de 2018 derrubado pela Assembleia Legislativa, em vez daquele constante da lei orçamentária efetivamente promulgada e em vigor, a Governadora teria violado seu direito líquido e certo.

O impetrante aduz que a autoridade coatora deixou de observar o princípio da legalidade e o entendimento desta Corte firmado no sentido de que não é dado ao Chefe do Poder Executivo estadual reduzir de forma unilateral a proposta orçamentária encaminhada por outro órgão.

Por fim, admite a possibilidade de alteração da proposta inicialmente encaminhada, apenas para adequá-la ao disposto no art. 25, § 6º, da LDO/2019, que determina a exclusão da base de cálculo dos acréscimos originados de emendas parlamentares destinados a investimentos e aquisição de equipamentos e material permanente, não destinados a atender ação de caráter continuado.

Todavia, salienta que tal harmonização deve ser realizada no âmbito do Poder Legislativo, e, ainda que se admitisse a redução por parte da Governadora, seria necessária a manutenção da emenda destinada à prestação jurisdicional, por tratar-se de ação de caráter continuado.

Assim, requer a concessão de medida liminar para:

“a1) determinar que a Governadora do Estado de Roraima encaminhe como anexo do PLOA/2019 para a ALE/RR a proposta orçamentária do TJRR, nos exatos termos em que foi elaborada para a Unidade Orçamentária TJRR, no valor de R\$ 289.970.000,00, ou

entregue à mencionada Casa Legislativa a proposição para a Unidade Orçamentária TJRR no valor de R\$ 267.375.343,00, correspondente à incidência do fator 1,073775 sobre o montante de R\$ 249.005.000,00, este originado da contabilização do orçamento de 2018 em vigor (R\$ 251.900.000,00), menos os valores das supostas emendas parlamentares de investimentos (R\$ 16.395.000,00), mais as emendas parlamentares atreladas à ação prestação jurisdicional (R\$ 5.605.000,00) e mais o crédito adicional de 28/06/2018 no valor de R\$ 13.500.000,00, facultando-se ao Poder Legislativo, apenas para a primeira opção, a atribuição constitucional de proceder às eventuais glosas em razão do § 6º da do art. 25 da LDO para 2019; a2) determinar que, nos termos do § 6º do art. 25 da LDO de 2019, sejam tratados como valores destinados a atender ações de caráter continuado os recursos orçamentários sobre a ação prestação jurisdicional que aportaram ao orçamento do TJRR de 2018 por meio de emendas parlamentares, no valor de R\$ 5.605.000,00”

No mérito, pede a confirmação da liminar e a concessão definitiva da ordem.

A autoridade coatora apresentou informações aduzindo, em síntese, que o Poder Executivo está autorizado a promover ajustes nas propostas enviadas pelos demais poderes quando as despesas estiverem em desacordo com os limites estipulados pela LDO. Afirma ainda que não levou em consideração o valor acrescido ao orçamento de 2018 por emendas parlamentares, tendo em vista o ajuizamento da ADI 5.930, que questiona a rejeição aos vetos apostos à LOA/2018. A esse propósito, destaca o seguinte:

“Não foi considerado no cálculo do Orçamento do Poder Judiciário o valor de R\$ 22.000.000,00 (vinte e dois milhões de reais), referentes a Emendas Parlamentares aprovadas pelo Poder Legislativo por ocasião da

apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2018. A motivação para a não inclusão desse valor deveu-se ao fato de que o Poder Executivo ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5930, junto ao Supremo Tribunal Federal questionando a rejeição aos vetos apostos à LOA/2018 por considerar a ilegalidade da medida adotada pelo Legislativo (violação da LDO). Referida ação está sob a relatoria da Ministra Carmen Lúcia e já foi incluída em pauta para julgamento, assim, não existe direito líquido e certo do Poder Judiciário em ver seu projeto orçamentário encaminhado com base em lei inconstitucional”

Salienta ainda a excepcionalidade do caso concreto, decorrente da intervenção federal decretada pelo Governo Federal em 7.12.2018, com o afastamento da autoridade coatora de suas funções”

É o relato do necessário.

Observo a urgência necessária à apreciação, por esta Presidência, da tutela requerida, ante a iminência, no recesso do Poder Judiciário, de aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019.

Questiona-se, em síntese, nos presentes autos, o ato da Governadora do Estado de Roraima que, ao enviar ao Poder Legislativo local o Projeto de Lei Orçamentária do Estado de Roraima para o exercício financeiro de 2019, efetuou glosa na proposta que recebeu do TJRR (a qual totalizava o valor de R\$ 289.970.000,00), reduzindo-a para o valor de R\$ 261.356.835,00.

A autoridade impetrada, a seu turno, argumenta que não levou em consideração, para fins de definição da proposta orçamentária, o valor que havia sido acrescido ao orçamento de 2018 por emendas parlamentares, tendo em vista o ajuizamento da ADI 5.930, que questiona precisamente a rejeição aos vetos apostos pela Governadora à LOA/2018.

A celeuma que se põe, portanto, diz respeito à possibilidade de o Poder Executivo realizar glosa na proposta de orçamento recebida de

outros poderes e, em sendo possível, quais os limites dessa atuação.

Limitando-me à apreciação da tutela de urgência, começo observando que esta Corte já definiu que eventual alteração unilateral pelo chefe do Poder Executivo nas propostas orçamentárias apresentadas por outros Poderes, **quando estas se encontrem em conformidade com a LDO e com as disposições constitucionais sobre a matéria**, configuraria violação à própria cláusula de Separação dos Poderes, pois:

“superada a fase de iniciativa – atribuída (...) ao chefe do Poder Executivo – a apreciação das leis orçamentárias deve se dar perante o órgão legislativo correspondente, ao qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada, fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias” (voto do Relator, Ministro Luiz Fux, nos autos da ADI 5287)

Na esteira, portanto, da Jurisprudência desta Corte, se pode concluir que, a contrario sensu da situação concreta ali analisada, quando as propostas orçamentárias apresentadas pelos poderes estiverem em desconformidade com a LDO ou com as disposições constitucionais atinentes à matéria, é devida a atuação do Executivo, para, **nesses estreitos limites**, promover a adequação da proposta orçamentária, com posterior envio ao Poder Legislativo. É o que dispõe, relativamente ao Poder Judiciário, o art. 99, §§ 1º e 4º, da CF/88:

“Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias **dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.**

(...)

§ 4º **Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.”**

Ademais, ainda valendo-me das precisas lições extraídas da ADI nº 5287, afora os estreitos limites de atuação do Poder Executivo nos ajustes das propostas de outros Poderes, **caberá sempre ao Legislativo a mais ampla apreciação da proposta consolidada recebida**, “visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária” (ADI 5287, Relator Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 12/9/16).

No caso dos autos, segundo narra o TJRR, o valor que inicialmente atribuiu a sua proposta orçamentária foi de R\$ 289.970.000,00 (duzentos e oitenta e nove milhões, novecentos e setenta mil reais); não obstante, ao longo de sua exordial promove novos cálculos que entende consentâneos às disposições da LDO e com a solução que considera mediadora da lide, e obtém o valor de R\$ 270.483.922,00 (duzentos e setenta milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, novecentos e vinte e dois reais).

A diferença entre um e outro valor estaria na autorização que considerou o Tribunal inserida na parte final do art. 20 da LDO, ao apontar o dispositivo que se deveria projetar na proposta orçamentária “os acréscimos (...) necessários ao incremento de novas ações e projetos a serem implementados”.

Em princípio, portanto, pode ter havido descompasso na proposta apresentada ao Poder Executivo, já que a parte final do art. 20 da LDO não parece autorizar extensão da forma de cálculo estabelecida na parte inicial do mesmo dispositivo, que assim dispõe:

“Art. 20. Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Ministério Público de Contas, terão como parâmetros, para fins de elaboração de suas propostas orçamentárias para o exercício de 2019, **o montante de créditos estabelecidos de acordo com suas respectivas dotações aprovadas na Lei Orçamentária anual para o exercício de 2018, acrescidas dos créditos adicionais aprovados até 30 de junho de 2018, corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e**

pela variação do crescimento real do PIB, conforme estabelecido no Anexo de Metas Fiscais, projetando-se os acréscimos gerais nos grupos de pessoal e encargos e outras despesas correntes, bem como aqueles necessários ao incremento de novas ações e projetos a serem implementados”.

De todo modo, a forma de atuação do Poder Executivo, como já ressaltado acima, na adequação da proposta orçamentária antes de seu envio ao Poder Legislativo, é claramente delimitada no texto constitucional (art. 99, §§1º e 4º): **o mecanismo de atuação está restrito à análise de observância da Lei de Diretrizes Orçamentárias**. E, no caso, a par de glosar os valores adicionados na proposta a título de “incremento de novas ações e projetos”, efetuou o Executivo glosa no primeiro fator do cálculo previsto na LDO: **“o montante de créditos estabelecidos de acordo com suas respectivas dotações aprovadas na Lei Orçamentária anual para o exercício de 2018”**.

De fato, o montante considerado pela LOA/2018 ao Estado de Roraima foi de R\$ 251.900.000,00 (e-doc 4), mas, segundo as informações prestadas pela Governadora, na consolidação das propostas, desconsiderou-se daquele montante o valor que foi inserido no orçamento por meio de emendas parlamentares.

Ora, é certo que nos autos da ADI nº 5930, a Governadora do Estado questionou a constitucionalidade da aludida lei orçamentária de 2018, alegando que a Assembleia Legislativa teria promovido diversas emendas parlamentares com suplementação do orçamento dos demais poderes em valor superior ao admitido na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Firme na sua tese de inconstitucionalidade da lei em tela (e, por consequência dos montantes destinados a cada Poder), decidiu adequar a proposta enviada pelo TJRR para a LOA de 2019 excluindo a parcela recebida, no orçamento anterior, a título de emendas parlamentares.

Observo, todavia, que a aludida ADI – que se encontra, é certo, liberada para julgamento de mérito – **não conta com decisão judicial que tenha atingido a higidez da norma ou suspenso qualquer de seus dispositivos**.

Desse modo, em princípio, não poderia o Poder Executivo simplesmente desconsiderar as emendas parlamentares (cuja inconstitucionalidade sustenta por meio da ADI nº 5930), para promover adequações na proposta orçamentária global. Afinal, na análise que lhe incumbe para efeitos de consolidação da proposta orçamentária, cabe-lhe tão somente adequá-la ao que dispuser a LDO. Nesse ponto, observo que a Lei nº 1280/18 especifica a restrição a ser adotada quanto aos valores insertos na lei orçamentária de 2018 por emendas (e seria tão somente com base nesses parâmetros que se admitiria a glosa para adequação à LDO). Foi a previsão do art. 25, §6º:

Art. 25. As propostas de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária ou aos projetos que o modifiquem serão apresentadas em conformidade com o disposto no art. 113 da Constituição Estadual, admitidas desde que:

(...)

“§6º Os recursos orçamentários aprovados na Lei Orçamentária do exercício de 2018 provenientes de Emendas Parlamentares Individuais ou de Comissão, acrescidos aos orçamentos dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Ministério Público de Contas, quando destinados a investimento em obras e instalações e em equipamentos e material permanente não destinados a atender ações de caráter continuado, serão excluídos da base de cálculo para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias no exercício de 2019”.

Das informações prestadas pelo Poder Executivo, todavia, não se encontra apreciação quanto à natureza de cada emenda parlamentar destinada ao orçamento do TJRR em 2018. Ao contrário, nota-se, claramente, dos documentos juntados aos autos, que se partiu do valor de R\$229.900.000,00 (montante que desconsidera as emendas parlamentares do ano de 2018), sob a única explicação de que “o Poder Executivo interpôs recurso junto ao Supremo Tribunal Federal questionando a rejeição aos vetos apostos à LOA-2018 por considerar ilegal a medida

MS 36137 / RR

adotada pelo Poder Legislativo”.

Não se sustenta, desse modo, a atuação do Poder Executivo no caso.

De outro lado, contudo, não cabe a esta Suprema Corte, em sede de medida de urgência, substituir-se aos Poderes competentes, para realizar o cálculo do valor adequado à lei de diretrizes orçamentárias. Como salientado acima, esta Corte já assentou ser a fase de apreciação legislativa “o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária”, pelo que, em sede precária, é preferível ao Judiciário a cautela de permitir ao Poder competente a realização das glosas eventualmente devidas no orçamento apresentado pelo TJRR, sem prejuízo de posterior apreciação, pelos meios devidos, da atuação daquele Poder, já que nenhuma “lesão ou ameaça a direito” se põe afastado do Poder Judiciário.

Nesse passo, concedo parcialmente o pedido de liminar, para que a autoridade impetrada encaminhe como anexo do PLOA/2019 para a ALE/RR a proposta orçamentária do TJRR no valor de R\$ 270.483.922,00 (duzentos e setenta milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, novecentos e vinte e dois reais), montante bruto sobre o qual o Poder Legislativo efetuará as devidas e necessárias adequações à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Publique-se. Intime-se.

Comunique-se à Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

Brasília, 24 de dezembro de 2018

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Presidente

Documento assinado digitalmente