

22/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.045 RORAIMA

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO

ORÇAMENTO – SUPERÁVIT – INCORPORAÇÃO – CONTA ÚNICA DO TESOURO. Na forma do artigo 43, inciso I, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, eventual superávit apurado ao final do exercício financeiro há de ser incorporado à conta única do Tesouro, viabilizando aos Poderes Executivo, responsável pela contabilidade das receitas, e Legislativo a definição do orçamento estadual, observado o princípio da separação dos poderes – artigo 2º da Constituição Federal.

RECEITA – VINCULAÇÃO – FUNDO ESPECIAL – INCONSTITUCIONALIDADE. Conflita com a Constituição Federal norma a direcionar, a fundo voltado ao pagamento de despesas do Judiciário, em caráter automático e compulsório, saldo orçamentário positivo, considerada a vedação à “vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa” – artigos 2º e 167, inciso IV, da Lei Maior.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em converter a apreciação da medida cautelar em exame de mérito e julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a

ADI 6045 / RR

inconstitucionalidade do inciso V do artigo 3º da Lei nº 297/2001 do Estado de Roraima, nos termos do voto do relator e por maioria, em sessão virtual, realizada de 12 a 19 de junho de 2020, presidida pelo Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 22 de junho de 2020.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

22/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.045 RORAIMA

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Eduardo Ubaldo Barbosa:

A então Governadora do Estado de Roraima ajuizou ação direta, com pedido de liminar, questionando a compatibilidade, com a Constituição Federal, dos incisos V e VI do artigo 3º da Lei estadual nº 297, de 11 de setembro de 2001, a dispor sobre parte das fontes de receita direcionadas ao Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Roraima – FUNDEJURR. Eis o teor dos preceitos impugnados:

Art. 3º. O FUNDEJURR terá as seguintes fontes de receitas:

[...]

V – saldos financeiros resultantes da execução orçamentária do Poder Judiciário, disponíveis ao final de cada exercício, ressalvado o valor inscrito em restos a pagar;

VI – saldo financeiro apurado no balanço anual do próprio Fundo.

ADI 6045 / RR

Aponta ofensa aos artigos 165, inciso III, § 5º e inciso I, e 167, incisos I e IV, da Lei Maior. Discorre a respeito da natureza dos denominados “fundos públicos especiais”. Afirma inviável a vinculação direta, ao mencionado Fundo Especial, de parcela da receita orçamentária direcionada ao Judiciário estadual, ausente prévia indicação na lei orçamentária anual. Aludindo ao previsto nos artigos 43, § 1º, inciso I, e 56 da Lei nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2010 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, assevera que, esgotado o exercício financeiro, eventuais “sobras” no âmbito orçamentário do Judiciário hão de retornar ao Tesouro local para posterior redirecionamento mediante a edição de decreto, considerado juízo discricionário do Chefe do Executivo, a veicular abertura de créditos suplementares ou especiais. Aduz violados os princípios da anuidade, universalidade, não vinculação de receitas, unidade e discriminação das receitas e despesas públicas.

Sob o ângulo do risco, destaca a pronta eficácia dos dispositivos atacados, os quais, assinala, possuem o condão de instituir situação de instabilidade jurídica e política. Reporta-se à crise financeira enfrentada pelo Estado de Roraima, que, segundo frisa, representa ameaça ao regular funcionamento dos serviços públicos.

Requeru, no campo precário e efêmero, a suspensão da eficácia dos preceitos impugnados. Postula, alfim, a confirmação da tutela de urgência, com a declaração de inconstitucionalidade do artigo 3º, incisos V e VI, da Lei estadual nº 297/2001. Sucessivamente, busca seja dada aos referidos incisos interpretação conforme à Constituição “para que, caso não sejam devolvidas as sobras do superávit financeiro apurado ao final do exercício pelo Poder Judiciário, tais valores passam a ser considerados como recurso diferido, sendo o montante abatido dos duodécimos a serem recebidos no exercício financeiro seguinte”.

ADI 6045 / RR

Vossa Excelência, em 7 de dezembro de 2018, acionou o disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, determinando fossem providenciadas as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.

Em 14 de fevereiro seguinte, foi certificada a ausência de apresentação das informações do Presidente da Assembleia Legislativa.

Mediante a petição/STF nº 8.568/2019, o atual Chefe do Executivo estadual requer prioridade na tramitação, articulando o recente agravamento da crise econômica experimentada pelo ente federado.

No dia 12 de março de 2019, Vossa Excelência liberou o processo para inserção na pauta dirigida do Pleno, visando a apreciação do pedido de liminar, assentando tratar-se de circunstância insuficiente a impedir a regular marcha processual.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se no sentido da incompatibilidade, com a Constituição Federal, do inciso V do artigo 3º da Lei estadual nº 297/2001, ante fundamentos assim resumidos:

Financeiro. Artigo 3º, incisos V e VI, da Lei nº 297/2001 do Estado de Roraima. Dispositivos que destinam ao Fundo Especial do Poder Judiciário desse Estado-membro, os saldos financeiros do orçamento do Poder Judiciário e do próprio fundo. Inconstitucionalidade do inciso V do artigo mencionado. Desrespeito às atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo para propor e aprovar as leis orçamentárias. Ofensa ao princípio da separação de Poderes. Violação aos artigos 2º;

ADI 6045 / RR

48, inciso II; e 165, incisos I a III, da Constituição. Incompatibilidade com a legislação federal sobre direito financeiro. Ofensa ao artigo 24, inciso I, da Carta Magna. Constitucionalidade do inciso VI do dispositivo estadual atacado. Possibilidade de o saldo financeiro do fundo ser transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo. Compatibilidade com o artigo 73 da Lei federal nº 4.320/1964. Manifestação pela procedência parcial do pedido.

A Procuradoria-Geral da República opina pela procedência parcial do pedido, nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. ART. 3º, V E VI, DA LEI 297/2001 DO ESTADO DE RORAIMA. DESTINAÇÃO AO FUNDO ESPECIAL DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL DE SALDOS FINANCEIROS DO ORÇAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E DO PRÓPRIO FUNDO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO V. OFENSA AOS ARTS. 48, II, 84, XXIII, E 165, I A III, DA CF/1988. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE DO INCISO VI. COMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL E COM A CONSTITUIÇÃO .

1. A destinação de saldos financeiros do orçamento do Poder Judiciário, independentemente de autorização em lei orçamentária anual, ofende as atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo previstas nos arts. 48, II, 84, XXIII, e 165, I a III, da CF/1988, e o princípio da universalidade (CF, art. 165, § 5º).

2. As normas gerais de direito financeiro definidas pela União, com fundamento no art. 24, I, da CF/1988, estabelecem como forma de aproveitamento de saldos financeiros a instituição de créditos adicionais ou de recursos diferidos por destinação.

ADI 6045 / RR

3. Resulta em usurpação da competência legislativa da União a edição de lei estadual que destina os saldos financeiros do orçamento do Poder Judiciário a fundo especial, desconsiderando os instrumentos estabelecidos pelo complexo normativo federal.

4. A alocação dos saldos financeiros do fundo especial ao orçamento do próprio fundo, no exercício seguinte, é determinação do art. 73 da Lei federal 4.320/1964, de modo que o art. 3º, VI, da Lei estadual 297/2001 está em consonância com a sistemática constitucional e legal.

Parecer pela procedência parcial do pedido.

É o relatório, a ser juntado ao processo eletrônico e distribuído, com antecedência, aos integrantes do Colegiado e remetido à Procuradoria-Geral da República.

22/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.045 RORAIMA**VOTO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atendem para o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. À Advocacia-Geral da União, atuando em ação direta, especialmente tendo como objeto norma estadual, cumpre a defesa do texto impugnado. Mostra-se inviável, em vez de assim proceder, atacá-lo. Faço a observação em virtude da postura adotada no sentido de acolher-se o pedido formulado.

Levando em conta a urgência da causa de pedir lançada pelo requerente, acentuada ante a crise financeira que o Estado de Roraima tem enfrentado, a sinalizar ameaça ao regular funcionamento de serviços públicos essenciais¹, o processo foi liberado para exame da liminar em 12 de março de 2019, considerada a inviabilidade de determinar-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a suspensão de ato normativo por meio de pronunciamento individual no curso do Ano Judiciário, quando o Colegiado realiza sessões semanais, presente a competência do Pleno para implemento de medida acauteladora, exigida a maioria absoluta – 6 votos.

Designado, pela Presidência, o dia 12 de março de 2020 para julgamento da medida de urgência, considerado o decurso do tempo, o processo se encontra devidamente aparelhado para a análise definitiva da controvérsia constitucional, tendo em vista apresentação da manifestação da Advocacia-Geral da União e do parecer da Procuradoria-Geral da República. A conversão do julgamento da liminar em decisão de mérito revela-se não apenas possível mas também desejável, em função da avalanche de processos, no que praticamente inviabilizada a adequada atuação do Supremo. Precedentes: ações diretas de inconstitucionalidade

1 A ressaltar essa óptica, vale mencionar a decretação, em 8 de dezembro de 2018, de intervenção federal e, em 1º de janeiro de 2019, de estado de calamidade financeira, considerado, entre outros aspectos, “o grave desequilíbrio financeiro no Estado de Roraima, onde a receita corrente líquida (RCL) anual é menor do que a dívida consolidada ao final do corrente exercício”.

ADI 6045 / RR

nº 4.136, relator ministro Cezar Peluso, com acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 1º de março de 2013, e 5.253, relator ministro Dias Toffoli, acórdão veiculado no Diário da Justiça eletrônico de 1º de agosto de 2017.

A Lei nº 297/2001, de iniciativa do Tribunal de Justiça, institui o Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Roraima – FUNDEJERR, administrado pelo Conselho da Magistratura estadual, cujos valores, oriundos de diversas fontes de receita além das ordinárias dotações orçamentárias – artigo 3º –, direcionam-se ao pagamento de despesas e atividades de apoio, na forma dos incisos do artigo 2º. Transcrevo-os para efeito de documentação:

Artigo 2º. O Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Roraima – FUNDEJERR – tem por finalidade suprir o Poder Judiciário de recursos para fazer face a despesas com:

I – a concepção, desenvolvimento, viabilização, execução de planos, programas e projetos de aprimoramento, descentralização e reaparelhamento dos serviços afetos ao Poder Judiciário;

II – a execução de obras e serviços direcionados à reforma, manutenção e recuperação de prédios, com vistas à adequada instalação de órgãos, unidades e serviços vinculados às atividades do Poder Judiciário;

III – a aquisição de equipamentos, mobiliário e material permanente para fins de suprimento dos serviços judiciais;

IV – a implementação de tecnologias de controle da tramitação dos feitos judiciais, com o uso da informática, microfilmagem, reprografia e outros procedimentos tecnológicos, objetivando a obtenção de maior celeridade, eficiência e segurança da prestação jurisdicional;

V – a co-participação com entidades científicas, educacionais e culturais, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, na promoção de eventos que tenham por fim o oferecimento de oportunidades à atualização, ao aperfeiçoamento e à especialização dos magistrados e dos

ADI 6045 / RR

servidores do Poder Judiciário;

VI – o desenvolvimento de ações rigidamente direcionadas ao aperfeiçoamento dos serviços judiciais, excluídas, terminantemente, as que impliquem dispêndios com a remuneração de pessoal e concessão a magistrados e servidores de vantagens ou indenizações pecuniárias;

VII – a implementação e operacionalização de sistemas de fiscalização de atos judiciais, notariais e registrais.

Artigo 3º. O FUNDEJURR terá as seguintes fontes de receitas:

I – arrecadação integral dos valores pertinentes a encargos processuais, de que trata a Lei de Custas do Estado de Roraima;

II – arrecadação integral das taxas de inscrição em concursos seminários, cursos, simpósios e congêneres, onerosos aos seus participantes, que venham a ser exigidas pelo Tribunal de Justiça, inclusive para custear os eventos;

III – subvenções, doações e auxílios oriundos de convênios com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, aprovadas pelo Poder Judiciário;

IV – os créditos que lhe sejam consignados no orçamento estadual e em leis especiais, bem como outras receitas;

V – saldos financeiros resultantes da execução orçamentária do Poder Judiciário, disponíveis ao final de cada exercício, ressalvado o valor inscrito em restos a pagar;

VI – saldo financeiro apurado no balanço anual do próprio Fundo;

VII – rendimentos de aplicações financeiras das disponibilidades de recursos, apresentados em contas abertas em instituições financeiras oficiais, em nome do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima;

VIII – rendimentos dos depósitos judiciais à disposição Poder Judiciário do Estado de Roraima, através de conta única a ser regulamentada na forma do art. 7º desta Lei;

IX – as fianças e cauções, exigidas nos processos cíveis e criminais na Justiça Estadual, quando reverterem ao patrimônio

ADI 6045 / RR

do Estado;

X – as multas aplicadas pelos juízes nos processos cíveis, salvo se destinadas às partes ou a terceiros;

XI – 25% (vinte e cinco por cento) sobre os valores decorrentes de sanções pecuniárias judicialmente aplicadas ou do perdimento, total ou parcial, dos recolhimentos procedidos em virtude de medidas assecuratórias cíveis e criminais;

XII – o produto da venda de materiais e equipamentos considerados inservíveis, antieconômicos, obsoletos ou dispensáveis às atividades do Poder Judiciário;

XIII – receitas decorrentes da cobrança de cópias reprográficas extraídas por unidades do Poder Judiciário;

XIV – produto da venda de cópias de editais de licitação;

XV – cobrança de valores pelo fornecimento de impressos e publicações;

XVI – cobrança de valores pela publicação de contratos e outros documentos no Diário da Justiça;

XVII – bens de herança jacente e o saldo das coisas vagas pertencentes ao Estado;

XVIII – cobrança de valores pela prestação de informações via correio eletrônico;

XIX – outros recursos que lhe forem destinados.

§ 1º. As receitas do FUNDEJURR não integram o orçamento do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima.

§ 2º. As receitas e créditos assegurados ao FUNDEJURR serão recolhidos em conta especial, mantida em instituição financeira oficial, na cidade de Boa Vista, Estado de Roraima.

O tema – singelo, à primeira vista – revela a quadra vivida, época de abandono a princípios, de perda de parâmetros, de inversão de valores.

Há muito venho sinalizando a necessidade de se ter atenção à proliferação de fundos voltados a fazer frente à falta de receita do Estado para desenvolver satisfatoriamente as atividades que lhe são próprias, precípuas, especialmente no âmbito do Judiciário – desde, pelo menos, o julgamento da medida cautelar na ação direta de nº 2.123, da minha relatoria, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 31 de outubro de

ADI 6045 / RR

2003, na qual questionada a higidez constitucional da Lei nº 5.942/1999 do Estado do Espírito Santo, a versar a criação do denominado Fundo Especial do Tribunal de Justiça – FETJES.

Na assentada, fiz ver a imprescindibilidade de a Administração – gênero – funcionar a partir do respectivo orçamento, do que arrecadado a título de tributos, descabendo, em passe de mágica, criar receitas, encerrando fontes de recursos diversas, à margem do regular processo orçamentário.²

Vencido, mas não convencido, reafirmei, por dever de coerência, o entendimento quando do exame das ações diretas de nº 3.151 e 3.643, ambas da relatoria do ministro Carlos Ayres Britto, com acórdãos publicados nos Diários da Justiça de 28 de abril de 2006 e 16 de fevereiro de 2007. Nesta última, em jogo a compatibilidade, com a Constituição de 1988, do artigo 4º, inciso III, da Lei nº 4.664/2005 do Estado do Rio de Janeiro, a prever a inserção, entre as fontes de receita do Fundo Especial da Defensoria Pública daquele ente federado, de percentual de 5% incidente sobre quantias obtidas com o pagamento de custas e emolumentos extrajudiciais, manifestei-me, de improviso:

[...]

Se o Estado não pode proporcionar serviços essenciais, se o Estado não conta com receita [...] para viabilizar uma atividade precípua dele, Estado, estamos muito mal. E não será via criação de fundo – e não sabemos os parâmetros quanto à prestação de contas relativamente a numerários desses fluidos –, em verdadeira substituição, nefasta para mim, caminhando-se até mesmo para uma privatização – já que há aporte a esses fundos de numerários advindos da iniciativa privada –, que se viabilizará esses serviços.

2 A propósito, cumpre trazer à balha lição do professor Kiyoshi Harada, segundo a qual “o fundo representa sério obstáculo ao efetivo exercício pelo Legislativo de seu poder de fiscalizar e controlar a execução orçamentária, por esvaziar o princípio da especialidade, segundo o qual são discriminados no roçamento anual os créditos cabentes a cada órgão estabelecendo o prazo para a efetivação das despesas” (*Direito Financeiro e Tributário*. 28. edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2019, p. 131).

ADI 6045 / RR

Não obstante a relevância da problemática alusiva à constitucionalidade de fundos direcionados ao adimplemento de despesas e atividades de apoio ínsitas à atuação estatal, cumpre observar a organicidade do Direito instrumental, indispensável à efetivação do material. Em sede concentrada, embora a causa de pedir seja aberta, o pronunciamento deste Tribunal há de ficar adstrito aos limites do pedido.

A controvérsia submetida ao Supremo consiste em definir a constitucionalidade apenas dos incisos V e VI do artigo 3º da Lei nº 297/2001, por meio dos quais destinados, ao referido Fundo, receitas oriundas dos “saldos financeiros resultantes da execução orçamentária do Poder Judiciário, disponíveis ao final de cada exercício, ressalvado o valor inscrito em restos a pagar” e do “saldo financeiro apurado no balanço anual do próprio Fundo”, respectivamente.

Ante a atribuição conferida à União para a edição de normas gerais de Direito Financeiro, a serem complementadas, vedada a instituição de antinomias, pelos demais entes federados – artigo 24, inciso I, da Lei Maior –, cumpre ter presente o disposto na Lei nº 4.320/1964, a veicular regras gerais de Direito Financeiro observáveis na elaboração e no controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal – recepcionada, pela Constituição de 1988, como lei complementar, conforme assentou o Supremo na medida cautelar na ação direta de nº 1.726, relator ministro Maurício Corrêa, cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça de 30 de abril de 2004.

Considerada a questão atinente aos denominados “superávits financeiros”, a legislação federal de regência não abre margem a dúvidas quanto à necessidade de o Judiciário restituir à conta única do Tesouro os saldos positivos – livres e desvinculados de obrigações legais – apurados ao final do exercício financeiro, viabilizando aos Poderes Executivo, responsável pela contabilidade das receitas, e Legislativo o gerenciamento do orçamento estadual, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes – artigo 2º da Constituição Federal. A propósito, confirmam os preceitos pertinentes, em especial o contido no inciso I do § 1º do artigo 43:

ADI 6045 / RR

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais.

A previsão normativa atende ao disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, no que vedada a “vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa”, ressalvados os casos excepcionados na Lei Maior.

A denominada “não vinculação da receita a despesas previamente designadas” revela-se, na esteira da lição do professor Heleno Taveira Torres, instrumento voltado a garantir “maior transparência e gestão eficiente do orçamento”, considerada regra concernente à “unidade de caixa ou de conta única”, razão pela qual “todas as vinculações patrocinadas por leis, ordinárias ou complementares, padecem de evidente inconstitucionalidade” (*Direito Constitucional Financeiro: teoria da Constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 381/382).

À luz das normas veiculadas na legislação de regência e da diretriz

ADI 6045 / RR

consagrada constitucionalmente, surge com extravagância ímpar a destinação, ao Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Roraima, em caráter automático, direto e compulsório, dos “saldos financeiros resultantes da execução orçamentária do Poder Judiciário, disponíveis ao final de cada exercício”, ausente prévia indicação na peça orçamentária anual mediante a abertura de créditos suplementares e especiais.

Ao fazê-lo, o ato questionado promove verdadeiro dribble às regras orçamentárias, cujo conteúdo deve ser submetido ao escrutínio do Legislativo, ante o papel central desempenhado, no regime democrático, pela atividade de alocação de recursos escassos. Pior: autoriza, por via transversa, vinculação, sem autorização legislativa, de receitas anteriormente direcionadas ao Judiciário em benefício do mencionado Fundo, à margem do previsto na Lei Maior.

Não foi outra a óptica adotada pelo Tribunal quando do julgamento da ação direta de nº 5.468, relator o ministro Luiz Fux, com acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 2 de agosto de 2017. Assentou não caber ao Judiciário, “sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública”, correndo a exceção à conta de “situações graves e excepcionais”.

A conclusão é única: eventual superávit financeiro alcançado ao fim de determinado exercício, no âmbito do Judiciário local, há de ser incorporado à previsão orçamentária corrente mediante a abertura de créditos adicionais, cuja formalização repousa na esfera de atribuições dos demais Poderes – enfoque a autorizar a glosa pelo Supremo, guarda maior da Constituição Federal, do inciso V do artigo 3º da Lei nº 297/2001.

Diverso é o entendimento quanto ao versado no inciso VI, que prevê destinação, ao Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Roraima, do “saldo financeiro apurado no balanço anual do próprio Fundo”. Ressalvada a problemática alusiva à higidez constitucional do Fundo – matéria, repita-se, não versada neste processo –, o preceito limita-se a reproduzir o teor do artigo 73 da Lei Complementar nº 4.320/1964, segundo o qual, “salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o

ADI 6045 / RR

saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”.

Convertida a apreciação da medida cautelar em exame de mérito, julgo parcialmente procedente o pedido formulado, para declarar a inconstitucionalidade do inciso V do artigo 3º da Lei nº 297/2001 do Estado de Roraima.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.045 RORAIMA

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO

Adoto o bem lançado relatório, ressaltando apenas que se trata de Ação Direta de Inconstitucionalidade em que se alega a inconstitucionalidade do direcionamento de eventuais sobras orçamentárias para o Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Roraima – FUNDEJERR.

O cerne do voto do Relator reside na incidência do art. 43, § 1º, I, da Lei 4.320/1964.

Respeitosamente, divirjo do Relator, por entender que os dispositivos legais aplicáveis seriam, *in casu*, os arts. 72 e 73 da referida lei, específicos em relação ao tema de que se trata.

Invoco como precedente, *mutatis mutandis*, o quanto decidido no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 949.018/RS, em que a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal confirmou acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul - TJRS em ADI contra lei municipal que decidiu que, nos termos dos arts. 72 e 73 da Lei Federal 4.320/1964, os recursos que alimentam fundos contábeis especiais, ali devem permanecer, havendo, ou não, o uso total pela Casa Legislativa, sem necessidade de devolução das sobras. Entendeu-se que tais recursos, resultantes de economias financeiras dos repasses constitucionais do

ADI 6045 / RR

exercício corrente, de aplicações financeiras próprias e de doações específicas à finalidade a qual está vinculado o fundo, eram provenientes de dotação orçamentária do próprio Poder Legislativo, sem qualquer interferência em verbas do Poder Executivo.

Confira-se o teor do quanto decidido pelo TJRS:

“[...]”

Conforme se observa no art. 4º da Lei Municipal 2.496/2013, a constituição do fundo contábil em questão - Fundo Especial de natureza contábil na Câmara Municipal de Roque Gonzales destinado à aquisição de bens imóveis e construção de sua sede própria - é resultante de economias financeiras dos repasses constitucionais do exercício corrente, de aplicações financeiras próprias e de doações específicas à finalidade a qual está vinculado o fundo.

Portanto, os recursos destinados ao fundo são, na integralidade, provenientes de dotação orçamentária do próprio Poder Legislativo, sem qualquer interferência em verbas do Poder Executivo.

Dessa forma, não se há falar em vício formal de iniciativa, pois a criação de fundo contábil com dotações orçamentárias próprias do Poder Legislativo não tem pertinência com a iniciativa de matéria orçamentária do Poder Executivo, uma vez que a lei objurgada não altera percentual de dotação orçamentária do Município destinado ao Legislativo.

Além disso, a lei não versa sobre aumento de despesas públicas sem a devida previsão orçamentária, inexistindo vício material.

Nessa esteira, igualmente não se há falar em ingerência por parte da Câmara de Vereadores sobre verba do Poder Executivo, inexistindo afronta ao princípio da separação e independência dos Poderes, previstos nos arts. 8º e 10 da Constituição Estadual.

Por fim, no tocante à alegação de que a lei municipal inquinada estaria a afrontar o princípio da anualidade do

ADI 6045 / RR

orçamento, não procede. Como estabelecem os arts. 72 e 73 da Lei Federal 4.320/1964, os recursos que alimentam fundos contábeis especiais, ali devem permanecer, havendo, ou não, o uso total pela Casa Legislativa, sem necessidade de devolução das sobras, *in verbis*:

[...]

Portanto, a lei em questão não revela inconstitucionalidade formal ou material, pois é constitucional a criação de fundo especial de natureza contábil pelo Poder Legislativo, alimentado por recursos próprios [...].”

Como bem ressaltou o Ministro Alexandre de Moraes no precedente ora citado, “visa a norma a captar recursos pertencentes ao respectivo Poder, os quais serão alocados ao indigitado fundo em razão de economias próprias ou doações específicas, não se investindo de poder imanente ao chefe do Executivo local nem interveniência na gestão orçamentária municipal, dirigida pelo chefe da administração pública local (ADI 2444, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 2/2/2015).” (Grifei).

Em resumo, penso ser absolutamente legítima a destinação, ao referido Fundo, das receitas oriundas dos “saldos financeiros resultantes da execução orçamentária do Poder Judiciário, disponíveis ao final de cada exercício, ressalvado o valor inscrito em restos a pagar.” Quanto ao “saldo financeiro apurado no balanço anual do próprio Fundo”, como apontou o Relator, “o preceito limita-se a reproduzir o teor do artigo 73 da Lei Complementar nº 4.320/1964, segundo o qual, ‘salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo’”.

De mais a mais, como bem ressaltou a *amicus curiae* Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, tratando-se de matéria de direito financeiro, a competência é concorrente da União e dos Estados, conforme previsto no art. 24, I, da CF. Nesse aspecto, não havendo, na lei

ADI 6045 / RR

federal, um dispositivo determinando a “necessidade de restituição dos saldos positivos apurados ao final do exercício financeiro”, pode o estado membro dispor sobre a destinação do eventual saldo positivo, apurado ao final do exercício financeiro, ao Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Roraima.

Isto posto, voto pela improcedência da presente ação.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.045

PROCED. : RORAIMA

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA

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

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA

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

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

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

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (7077/DF)

Decisão: O Tribunal, por maioria, converteu a apreciação da medida cautelar em exame de mérito e julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação, para declarar a inconstitucionalidade do inciso V do artigo 3º da Lei nº 297/2001 do Estado de Roraima, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Ricardo Lewandowski, que julgava improcedente a ação. Plenário, Sessão Virtual de 12.6.2020 a 19.6.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário