

**Exmo. Sr. Ministro Marco Aurélio, Dd. Relator da Adi n. 6.045-RR**

A **Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 341022280001-04, representativa dos interesses dos magistrados brasileiros, com sede no SCN, Quadra 2, Bloco D, Torre B, Sala 1302, Shopping Liberty Mall, Brasília-DF, CEP: 70712-903, vem, respeitosamente, por seus advogados, nos autos da ADI proposta pela então Governadora do Estado de Roraima, requerer a sua intervenção no feito, inclusive para fins de sustentação oral, na qualidade de

***amicus curiae***

(Lei nº 9.868/98, art. 7º, c/c art. 131, § 3º, do RISTF)

com o objetivo de contribuir no debate dessa Corte quando do julgamento, quer da medida cautelar, quer do mérito, de sorte a vir a ser recusado o conhecimento da ação ou a improcedência do pedido, nos termos e pelos fundamentos a seguir deduzidos.

**I – A representatividade da AMB e a relevância da matéria que justificam a sua intervenção como *amicus curiae***

A então Governadora do Estado de Roraima, conforme assentado no relatório já distribuído pelo eminente Ministro relator questionou “*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*”.

Os dispositivos impugnados determinaram que as sobras do orçamento anual seriam direcionadas ao FUNDEJURR, o que impede a devolução para o Poder Executivo, assim como a manutenção com o Poder Judiciário para abate dos duodécimos no exercício financeiro seguinte.

Ocorre que o FUNDEJURR tem como objetivo contribuir no aparelhamento do Poder Judiciário, para a aquisição de bens móveis e imóveis, visando a que se dê a melhor prestação jurisdicional

Então, o eventual deferimento do pedido formulado pela Governadora afetará diretamente o regular funcionamento do Poder Judiciário do Estado de Roraima.

Há, portanto, o interesse da AMB na defesa da constitucionalidade da norma impugnada porque, dentre as finalidades institucionais da requerente, está a da defesa do regular funcionamento do Poder Judiciário, conforme já decidiu essa eg. Corte (STF, Pleno, ADI 1303, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ. 01.09.00):

*“EMENTA: MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DE SANTA CATARINA: § 2º DO ART. 45: REDAÇÃO ALTERADA PELA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 062/95-TRT/SC: PROMOÇÃO POR ANTIGÜIDADE: JUIZ MAIS ANTIGO; VOTO SECRETO. PRELIMINAR: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB; LEGITIMIDADE ATIVA; PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DESPACHO CAUTELAR, PROFERIDO NO INÍCIO DAS FÉRIAS FORENSES, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO (art. 21, IV e V do RISTF). 1. Preliminar: esta Corte já sedimentou, em sede de controle normativo abstrato, o entendimento da pertinência temática relativamente à legitimidade da **Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, admitindo que sua atividade associativa nacional** busca realizar o propósito de aperfeiçoar e defender o funcionamento do Poder Judiciário, **não se limitando a matérias de interesse corporativo** (ADI nº 1.127-8). (...)”*

Ademais, os requisitos da legitimação para ingressar nas ações de controle concentrado de constitucionalidade como *amicus curiae* (terceiros intervenientes) não são os mesmos da legitimação para a propositura da ação, como se pode ver do seguinte precedente, no qual o Ministro Fachin, afirmou a necessidade de verificação do “potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista” do requerente:

*AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 13/2012 DO SENADO FEDERAL. PEDIDO DE INGRESSO COMO AMICUS CURIAE INDEFERIDO. AUSÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO ESPECÍFICA. 1. A interação dialogal entre o STF e pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, que se apresentem como amigos da Corte, tem **um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados**, vistos ou ouvidos pelo Tribunal*

*diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito. 2. Conforme os arts. 7º, §2º, da Lei 9.868/1999 e 138 do CPC/15, os critérios para admissão de entidades como amicus curiae são a relevância da matéria, especificidade do tema ou repercussão social da controvérsia, assim como a representatividade adequada do pretendente. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.*

*(ADI 4858 AgR, Relator: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe-066 03-04-2017)*

O Ministro Roberto Barroso elege, por sua vez, como um dos critérios relevantes a necessidade de haver “equilíbrio na sustentação de teses contrapostas”. Veja-se:

*DECISÃO: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada em 01.09.2015 pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, que pleiteia a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará, que instituiu a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH. 2. Pediram ingresso no processo na qualidade de amici curiae as seguintes entidades: (i) Centras Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletrobras Eletronorte (doc. 26); (ii) Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (doc. 50); (iii) Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes – ABIEC (doc. 43). 3. Tendo em vista os critérios de representatividade dos postulantes, pertinência temática, abrangência, e equilíbrio na sustentação de teses contrapostas, defiro o ingresso no feito dos seguintes interessados: (i) Centras Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletrobras Eletronorte; (ii) Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. 4. Por outro lado, indefiro o pedido de ingresso como amicus curiae da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes – ABIEC. Nada obstante, receberei e levarei em conta a manifestação, por escrito e formulada por procurador habilitado, de todas as entidades que apresentaram requerimento até esta data. À Secretaria, para as anotações necessárias. Publique-se. Brasília, 13 de setembro de 2018. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO Relator (ADI 5374, Relator: Min. Roberto Barroso, DJe-195 18/09/2018)*

Já o Ministro Gilmar Mendes falou da necessidade de haver uma “pluralidade de visões” na Adi 2548. Veja-se:

*Nesse sentido, a prática americana do amicus curiae brief permite à Corte Suprema converter o processo aparentemente subjetivo de controle de constitucionalidade em um processo verdadeiramente objetivo (no sentido de um processo que interessa a todos) -, no qual se assegura a participação das mais diversas pessoas e entidades. A propósito, referindo-se ao caso Webster versus Reproductive Health Services (...), que poderia ensejar uma revisão do entendimento estabelecido em Roe versus Wade (1973), sobre a possibilidade de realização de aborto, afirma Dworkin que a Corte Suprema recebeu, além do memorial apresentado pelo Governo, 77 outros memoriais (briefs) sobre os mais variados aspectos da controvérsia - possivelmente o número mais expressivo já registrado - por parte de 25 senadores, de 115 deputados federais, da Associação Americana de Médicos e de outros grupos médicos, de 281 historiadores, de 885 professores de Direito e de um grande grupo de organizações contra o aborto (cf. DWORKIN, Ronald. Freedom’s Law. Cambridge- Massachusetts. 2.ª ed., 1996, p. 45). Evidente, assim, que essa fórmula procedimental constitui um excelente instrumento de informação para a Corte Suprema. Não há dúvida, outrossim, de que a participação de diferentes grupos em processos judiciais de grande significado para toda a sociedade cumpre uma função de integração extremamente relevante no Estado de Direito. (...). Ao ter acesso a essa pluralidade de visões em permanente diálogo, este Supremo Tribunal Federal passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão econômica que possam vir a ser apresentados pelos*

*“amigos da Corte”. (...). Entendo, portanto, que a admissão de **amicus curiae** confere ao processo um colorido diferenciado, **emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais em um Estado Democrático de Direito**. Assim, em face do art. 7º, § 2º, da Lei no 9.868/1999, defiro o pedido da Federação das Indústrias do Estado do Paraná - FIEP, para que possa intervir no feito, na condição de **amicus curiae**.*

Então, além de não ser exigível do terceiro que pretenda ingressar na relação processual da ação direta de inconstitucionalidade que possua a mesma legitimação do autor desta, o que se revela necessário é que apresente *“razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional”*.

No caso sob exame, a AMB teria legitimidade ativa até mesmo para propor a ADI em face de lei que dispusesse em sentido contrário à norma impugnada -- que retirasse, por exemplo, verba destinada ao Fundo --, razão pela qual, com maior motivo, possui legitimidade para se apresentar na ação que foi proposta pela Governadora de Estado para o fim de ser proclamada a inconstitucionalidade da norma que atribuiu ao Fundo determinada verba do orçamento.

Daí porque estão presentes os requisitos legais que autorizam e justificam a intervenção da AMB como *amicus curiae* na presente ação.

**II – A norma impugnada é de 2001. Não é possível cogitar de urgência, d.v., para medida cautelar, se está vigendo há quase 18 anos**

Como reconhecido na petição inicial, a lei estadual impugnada é a de n. 297, que foi editada em setembro de 2001 e instituiu o Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Roraima (FUNDEJURR).

A ação está impugnando especialmente as normas contidas nos incisos V e VI do art. 3º da referida lei, com o seguinte texto:

*"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;"*

Esses dispositivos, no entanto, constam da Lei n. 297/2001 desde a sua edição, no ano de 2001. Não foram inseridas agora. Já se vão quase 18 anos.

Não há como cogitar de alguma medida de urgência para suspender a eficácia da norma, o que a inércia do Estado de Roraima, durante tanto tempo, atesta de forma enfática.

Nesse sentido é a jurisprudência dessa Corte:

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. IMPUGNAÇÃO AO ART. 14, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO INTEIRO TEOR DA LEI ESTADUAL DISCIPLINADORA Nº 1.178/94. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NORMAS QUE INSTITUEM A PARTICIPAÇÃO OBRIGATÓRIA DE 1 (UM) REPRESENTANTE DOS EMPREGADOS, POR ELES INDICADO, MEDIANTE PROCESSO ELETIVO, NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E NA DIRETORIA DAS EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E SUAS SUBSIDIÁRIAS. NORMA ESTATUTÁRIA. COMPETÊNCIA DO ESTADO, ENQUANTO ESTADO-ACIONISTA. INOCORRÊNCIA DE PRECEITO QUE CONFLITE COM O ORDENAMENTO FEDERAL VIGENTE. INSTRUMENTO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA. EXERCÍCIO DO DIREITO ASSEGURADO PELO ART. 7º, XI, DA CRFB/88. LONGO PERÍODO DE VIGÊNCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS. AUSÊNCIA DE PERICULUM IN MORA. MEDIDA CAUTELAR JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A gestão democrática, constitucionalmente contemplada no preceito alusivo aos direitos trabalhistas (CFRB/88, art. 7º, XI), é instrumento de participação do cidadão - do empregado - nos espaços públicos de que faz parte, além de ser desdobramento do disposto no artigo 1º, inciso II, que elege a cidadania como fundamento do Estado brasileiro. 2. O Estado, enquanto acionista majoritário da sociedade, pode, em consonância com o ordenamento federal vigente, editar norma estatutária que cuide de determinar que um dos membros da Diretoria da sociedade será escolhido – pela Assembleia Geral ou pelo Conselho de Administração, conforme o caso – entre os seus empregados. 3. In casu, o modelo societário definido pela legislação federal não restou violado pela lei estadual, porquanto não há norma federal que impeça o acionista majoritário de dispor estatutariamente no sentido de que um dos membros da Diretoria da sociedade deverá, necessariamente, ser seu empregado, especialmente quando se tenha em vista os motivos nobres que lhe dão causa. 4. **Contata-se, outrossim, no caso sub examine, que o tempo decorrido desde a promulgação da Constituição Estadual (1989), e, igualmente, da lei ora impugnada (1994), conjura o periculum in mora, requisito indispensável para a concessão da liminar.** 5. Pedido de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade indeferido.*

(ADI 1229 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2013, DJe-251 DIVULG 18-12-2013 PUBLIC 19-12-2013 EMENT VOL-02718-01 PP-00001)

*EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.637, DE 15 DE MAIO DE 1.998. QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES COMO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. INCISO XXIV DO ARTIGO 24 DA LEI N. 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1.993, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI N. 9.648, DE 27 DE MAIO DE 1.998. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º; 22; 23; 37; 40; 49; 70; 71; 74, § 1º E 2º; 129; 169, § 1º; 175, CAPUT; 194; 196; 197; 199, § 1º; 205; 206; 208, § 1º E 2º; 211, § 1º; 213; 215, CAPUT; 216; 218, §§ 1º, 2º, 3º E 5º; 225, § 1º, E 209. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM RAZÃO DE DESCARACTERIZAÇÃO DO PERICULUM IN MORA. 1.*

*Organizações Sociais --- pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, direcionadas ao exercício de atividades referentes a ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. 2. Afastamento, no caso, em sede de medida cautelar, do exame das razões atinentes ao fumus boni iuris. **O periculum in mora não resulta no caso caracterizado, seja mercê do transcurso do tempo --- os atos normativos impugnados foram publicados em 1.998** --- seja porque no exame do mérito poder-se-á modular efeitos do que vier a ser decidido, inclusive com a definição de sentença aditiva. 3. Circunstâncias que não justificariam a concessão do pedido liminar. 4. **Medida cautelar indeferida.***  
(ADI 1923 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU (ART.38,IV,b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2007, DJe-106 DIVULG-20-09-2007 PUBLIC-21-09-2007 DJ 21-09-2007 PP-00020 EMENT VOL-02290-01 PP-00078 RTJ VOL-00204-02 PP-00575)

O entendimento contido nesses precedentes tem aplicação ao caso concreto, porque não parece possível reconhecer o periculum in mora para justificar a suspensão de uma norma que está vigendo há quase 18 anos.

**III – Se a lei foi votada pela Assembleia e sancionada pelo Governador, há mais de 18 anos, tendo chegado a ser alterada em 2017, poderia ser objeto de revogação, d.v. Ausência de interesse de agir.**

Esse Supremo Tribunal Federal está vivendo, pode-se dizer, uma nova crise em termos de volume de processos para julgar. Já há mais de 1000 processos relatados e liberados pelos eminentes Ministros para serem julgados no Plenário do Tribunal. Suas duas Turmas têm dedicado, ordinariamente, mais da metade do tempo de suas sessões para julgamento de *habeas corpus*.

Parece necessário, assim, impor-se algum limite ao conhecimento de ações de controle de constitucionalidade, especialmente para aqueles que possuem a possibilidade de, por outro meio, obter a glosa da norma impugnada pela ação direta de inconstitucionalidade.

No caso sob exame, os Governadores do Estado de Roraima que se sucederam no tempo -- nos 18 anos de vigência da lei impugnada -- poderiam ter encaminhado projeto de lei à Assembleia propondo a revogação da norma aqui impugnada.

Nada fizeram. Aliás, se editassem lei nesse sentido, restaria prejudicada a ação, por perda de objeto.

Revela-se incompreensível, assim, d.v., que o Chefe do Poder Executivo estadual, podendo promover a revogação do dispositivo legal, resolva impugná-lo perante essa eg. Corte.

Esse fato configura a ausência de interesse processual do Governador de Estado, para propor a ação, vale dizer, a ausência de interesse de agir, porque se é possível ele mesmo dar início ao processo legislativo para revogar a lei, não há razão para vir a essa Corte reclamar a proclamação da sua nulidade, por suposta inconstitucionalidade.

**IV – Impossível cogitar de alguma inconstitucionalidade, d.v. Poderia haver ilegalidade ou inconstitucionalidade reflexa, por ofensa à que escapam do controle concentrado**

É certo que o Governador do Estado sustenta que a lei do Estado do Roraima estaria violando o art. 165, III, § 5º, assim como o art. 167, I e VI, todos da Constituição Federal, porém, a argumentação desenvolvida demonstra que a violação direta, se houvesse, seria ao art. 2º da Lei n. 4.320/64, que “estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

Veja-se a argumentação apresentada, confessadamente pertinente à violação legal e não à violação de norma constitucional:

*O art. 3º da Lei roraimense nº 297 de 11 de setembro de 2001, que "Institui o Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Roraima - FUDEJURR", violou flagrantemente o art. 165, III, §5º, e o art. 167, 1, e IV, 2º da Lei 4.320/64, senão vejamos:*

*(...)*

*Verifica-se, desde logo, que o referido preceito impugnado, art. 3º da Lei ao prever como receita o "equilíbrio financeiro resultante da execução orçamentária do Poder Judiciário, disponível ao final de cada exercício, ressalvado o valor inscrito em restos a pagar", bem como, quando dispõe que o "saldo financeiro apurado em balanço anual do próprio fundo", acabou por destinar parcela de receita orçamentária do Poder Judiciário ao Fundo Especial do Poder Judiciário, sem previsão em Lei Orçamentária Anual, desta forma há uma vinculação de receita sem prévia indicação orçamentária, por período indefinido e cujo valor não seria predeterminado nem limitado.*

*(...)*

**A norma nacional de regência orçamentária**, Lei Federal 4.320, tratou da matéria em seu art. 71 da, que define;

(...)

Desta feita, **o estudo do Direito Financeiro mostra-se imprescindível para a análise da constitucionalidade** do art. 3º, inciso 111 da Lei, no que tange a inclusão de saldo de orçamento do Ministério com transposição para outro "órgão/ente".

(...)

O fundamento deste princípio é renovar a autorização para que os Poderes realizem gastos, como forma de controle, sendo inconcebível imaginar a perpetuidade ou permanência da autorização para a gestão financeira. Este Princípio encontra guarida no art. 4º, da Lei 4.320/64 e nos arts. 165, inciso OI, e 167, inciso I da Carta Magna. Este último dispositivo estabelece:

(...)

Dessa maneira, temos que, para que não violem a Anualidade e a Universalidade, os recursos do fundo devem ser previstos na Lei Orçamentária, editada a cada ano, e não em uma norma extraorçamentária dotada de periodicidade.

(...)

O superávit financeiro é a sobra de caixa do governo no encerramento do ano que não está comprometida com nenhuma destinação específica. Entram aí, por exemplo, despesas canceladas ou não realizadas ao longo do ano, e receitas poupadas (incluindo as vinculadas). Veja-se, a esse respeito, a previsão da Lei Complementar 101/2000 – LRF (BRASIL, 2000), em seu 8º determina

Está dito na petição inicial, claramente, que “o estudo do *Direito Financeiro mostra-se imprescindível para a análise da constitucionalidade*”.

Não é só. Há um capítulo na petição inicial intitulado “do tratamento legal das sobras orçamentárias”, porque, efetivamente, dessa matéria não está tratada na constituição federal:

### III - DO TRATAMENTO LEGAL DAS SOBRAS ORÇAMENTÁRIAS.

Conforme já exposto, o sistema orçamentário brasileiro calca-se em uma lógica de planejamento e previsões, contando com institutos cuja utilidade surge diante de situações que ingiram dos termos estimados. São os chamados ajustes orçamentários, que servem para adequar o orçamento, quantitativa e qualitativamente, à realidade fática constatada na sua execução.

**Os principais instrumentos de ajuste orçamentário**, indubitavelmente, **são os créditos adicionais**, como tais consideradas “as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (Artigo 40 da Lei nº 4.320/1964), que podem servir ao reforço de dotações constantes no orçamento que se revelem insuficientes (créditos adicionais da espécie suplementar); ou ao atendimento de despesas não computadas no orçamento (créditos adicionais das espécies especial e extraordinário).

Com exceção dos créditos extraordinários, **os demais créditos adicionais** (especiais e suplementares) devem ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo, dependendo, ainda, da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e de prévia exposição justificativa (Artigos 42 e 43, caput, da Lei nº 4.320/1964).

E ainda:

***Uma vez esgotado o exercício financeiro sem que se tenha executado a totalidade do orçamento, os recursos financeiros não empenhados perderão a vinculação ao orçamento do Poder ou órgão respectivo e, conseqüentemente, sairão da esfera de disponibilidade desse ente, devendo retomar à conta única do Tesouro Estadual (art. 56 da Lei n. 4320/1964), de onde poderão ser novamente afetados a quaisquer despesas orçamentárias, a partir da abertura de créditos suplementares ou especiais (art. 43, §1º, inciso I, da Lei n. 4320/1964), desde que não legalmente vinculados à finalidade específica (art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000). Somente a partir dessa associação aos créditos adicionais é que os recursos do superávit tornam a estar sobre a esfera de disponibilidade de algum órgão ou Poder. No caso, do beneficiário do crédito aberto.***

*Nesse particular, é imprescindível destacar que os únicos requisitos impostos pela Lei n. 4320/1964 para a abertura de créditos suplementares e especiais são: autorização legislativa, existência de recursos disponíveis para custear a despesa, exposição justificativa prévia e, finalmente, abertura mediante decreto do Poder Executivo. Veja-se, nesse sentido, a redação dos artigos 42 e 43:*

*(...)*

*Não há, portanto, na lei geral de finanças públicas nem em qualquer outro diploma normativo, nenhuma regra prevendo que o crédito adicional somente possa ser aberto em favor do Poder ou órgão autônomo que deu causa ao superávit financeiro utilizado para lastrar o crédito.*

Nesse trecho está dito, também de forma clara, que poderia haver contrariedade ao art. 56 da Lei n. 4.320/64, porque, no entender da autora da ação, tal dispositivo estaria estabelecendo que, não executada a totalidade do orçamento, os recursos não empenhados sairiam da esfera de disponibilidade do órgão do Estado.

Daí a conclusão da autora da ação no sentido de que seria necessário interpretar a lei para concluir que os recursos não empenhados teriam de ser devolvidos e que novos recursos dependeriam da abertura de créditos suplementares.

Como se não bastasse, a Governadora do Estado de Roraima se reportou à decisão liminar proferida pelo eminente Ministro Marco Aurélio, nos autos do MS n. 34.567, suspendendo a eficácia de decisão do CNJ, sem tratar em um ponto sequer a respeito da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da decisão impugnada.

Pelo contrário, toda a fundamentação desenvolvida pelo Ministro Marco Aurélio está fundada na suposta ofensa à lei de direito financeiro:

*A Lei nº 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal como lei complementar – medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.726, relator o ministro Maurício Corrêa, julgada em 16 de setembro de 1998 –, veicula regras gerais de Direito Financeiro observáveis na elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. No título Créditos Adicionais, há normas versando a aplicação dos recursos debatidos no mandado de segurança, os denominados superávits financeiros. Eis os dispositivos pertinentes:*

*Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.*

*Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:*

*I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;*

*II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;*

*III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.*

*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 transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.*

**O exame dos preceitos ampara a pretensão do impetrante. Os artigos 42 e 43, § 1º, apontam para a necessidade de restituição dos saldos positivos – livres e desvinculados de obrigações legais – apurados ao final do exercício financeiro, viabilizando ao Poder Executivo, responsável pela contabilidade das receitas, e ao Legislativo, legalmente competente para autorizar a abertura de créditos adicionais, o gerenciamento do orçamento estadual.**

*Em informações prestadas ao Órgão impetrado, em 16 de novembro de 2016, o Presidente do Tribunal de Justiça declarou a existência de saldo – oriundo de exercícios anteriores e de ingressos atinentes ao exercício findo – na ordem de mais de R\$ 571 milhões. Em tempos de grave crise financeira, causa perplexidade a grandeza do número, o volume de recursos oriundos de superávit depositados em contas bancárias de titularidade do Poder Judiciário. O excedente orçamentário, livre e desvinculado de destinação legal específica, uma vez não restituído aos cofres do Tesouro, deveria ter sido deduzido da importância a ser repassada, ao Poder Judiciário, na forma de duodécimos. Essa é a prática no Executivo federal, consoante consignado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em Nota Técnica juntada ao processo. O saldo mantido com o Poder superavitário é tratado como antecipação de repasse. O impetrante não elucida a questão na peça vestibular.*

*Apesar da incongruência assinalada, surgem ausentes empecilhos ao acolhimento do pedido deduzido em face do Conselho Nacional de Justiça. Inexiste respaldo, nas normas de regência, para a decisão impeditiva da restituição do superávit eventualmente apurado, fonte de recurso para a abertura de créditos suplementares e especiais, nos termos da lei geral.*

**3. Ante o quadro, defiro parcialmente o pedido de liminar para suspender os efeitos da medida acauteladora implementada, pelo Conselho Nacional de Justiça, no processo administrativo nº 6293-54.2016.2.00.0000**

E está claro que, nesse precedente, não havia no Estado do Rio Grande do Norte, lei como a que foi editada no Estado de Roraima e que está sendo impugnada nesta ADI.

\* \* \*

Nem se diga, ainda, que a Governadora do Estado teria suscitado a inconstitucionalidade por vício formal, decorrente de suposta ou eventual invasão da competência do legislador complementar nacional.

Não. A alegação é de vício material, como se pode ver do seguinte trecho:

*Por óbvio, não há dúvidas que, o ato impugnado. Lei Ordinária Estadual, é materialmente inconstitucional. Desta forma, a norma ora impugnada, artigo 3º, inciso V e VI da Lei Ordinária Estadual 297/2001, violou os princípios da anuañidade, unidade, universalidade, não vinculação de receitas e da especificação ou discriminação das receitas e despesas públicas.*

Impossível cogitar, assim, do conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, porque o caso retrata hipótese clara de eventual violação reflexa ou indireta da Constituição Federal.

#### **V – A matéria de direito financeiro é da competência concorrente da União e dos Estados (art. 24, I, da CF)**

Não é só. Tratando-se de matéria de direito financeiro, a competência é concorrente da União e dos Estados, conforme previsto no art. 24, I, da CF

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;*

E, de acordo com o previsto no § 1º, a competência da União, no ponto, restringe-se a estabelecer normas gerais:

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.*

No caso sob exame, NÃO há na Lei n. 4.320/64, que “estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” qualquer dispositivo que se possa apontar como diretamente contrariado.

Não. Mesmo a contrariedade à Lei n. 4.320/64 depende da sua interpretação, conforme reconhecido pela própria autora ao afirmar que “o estudo do Direito Financeiro mostra-se imprescindível para a análise da constitucionalidade”.

O mesmo se pode depreender da decisão liminar proferida pelo em. Ministro Marco Aurélio, anteriormente referida, porque S.Exa parte da premissa de que “No título *Créditos Adicionais*, há normas versando a aplicação dos recursos debatidos no mandado de segurança, os denominados *superávits financeiros*” (referindo-se aos arts. 40 a 43 da lei) para concluir que “exame dos preceitos ampara a pretensão do impetrante. Os artigos 42 e 43, § 1º, **apontam** para a necessidade de restituição dos saldos positivos – livres e desvinculados de obrigações legais – apurados ao final do exercício financeiro”.

Está claro na decisão que se estava diante de uma interpretação da Lei que dispõe sobre o Sistema Financeiro, para concluir que seus dispositivos estariam APONTANDO para a necessidade de restituição dos saldos positivos apurados ao final do exercício financeiro.

Ora, **se não há na lei um dispositivo estabelecendo**, de forma clara e expressa, **sobre a “necessidade de restituição dos saldos positivos** apurados ao final do exercício financeiro”, **então resta facultado ao Estado membro estabelecer na sua legislação** a possibilidade de atribuição do eventual saldo positivo, apurado ao final do exercício financeiro, ao Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Roraima.

Com efeito, se não há na lei “nacional” dispositivo algum estabelecendo que o saldo positivo, apurado ao final do exercício financeiro, do Poder Judiciário, seja devolvido ao Tesouro do Estado -- mas apenas a interpretação sistemática dos seus dispositivos levaria a essa interpretação -- dúvida não pode haver que resta facultado a qualquer Estado da Federação dispor, na sua legislação complementar, de forma diversa da estabelecida pela legislação nacional.

Somente se houver vedação na lei nacional é que se pode cogitar, d.v., de alguma colidência entre a norma geral nacional e a norma concorrente do estado.

E, no caso, a atribuição de saldo positivo apurado ao final de exercício financeiro do Poder Judiciário, para um Fundo do Poder Judiciário, não constitui uma norma geral estabelecida na lei estadual.

Por fim, pede licença a AMB para lembrar precedente dessa Corte, tomado em sede de cautelar e de julgamento definitivo, que, a despeito de não ser idêntico, possui semelhanças com o caso sob exame.

Refere-se a AMB à Adi n. 2059, que impugnou lei do Estado do Paraná que destinou “emolumentos” das serventias extrajudiciais para um Fundo Especial criado para promover o reequipamento do Poder Judiciário. Conquanto estivesse em debate a questão da vedação à vinculação de receitas tributárias -- que o STF afirmou não existir em se tratando de taxa -- não há como negar que admitiu e validou a atribuição de percentual do valor recolhido sob a forma de taxa para um Fundo especial de reequipamento do Poder Judiciário, ou seja, de valor que deveria ir, em princípio, para o Tesouro Estadual, mas foi diretamente para o referido Fundo. Veja-se a ementa:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º, INCISO VII, DA LEI N. 12.216, DE 15 DE JULHO DE 1.998, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI ATRIBUÍDA PELA LEI N. 12.604, DE 2 DE JULHO DE 1.999, AMBAS DO ESTADO DO PARANÁ. EMOLUMENTOS. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. DESTINAÇÃO DE RECURSOS A FUNDO ESPECIAL CRIADO PARA PROMOVER REEQUIPAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 167, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Preceito contido em lei paranaense, que destina 0,2% [zero vírgula dois por cento] sobre o valor do título do imóvel ou da obrigação, nos atos praticados pelos cartórios de protestos e títulos, registros de imóveis, títulos e documentos e tabelionatos, ao **Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário --- FUNREJUS não ofende o art. 167, inciso V, da Constituição do Brasil.** Precedentes. 2. A norma constitucional veda a vinculação da receita dos impostos, **inexistindo, na Constituição, preceito análogo pertinente às taxas.** Pedido julgado improcedente. (ADI 2059, Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 09-06-2006)*

Resta demonstrado, assim, que a lei impugnada não viola a Constituição Federal, ao contrário do que sustentado pela autora.

### III – Pedido

Por todo o exposto, requer a AMB, preliminarmente, que seja deferida a sua admissão no feito na qualidade de *amicus curiae* para todos os efeitos, bem como para lhe assegurar a realização de sustentação oral no julgamento.

Requer, ainda, a AMB que essa Corte não conheça da ação ou, se dela conhecer, indefira o pedido de cautelar assim como o pedido principal, para reconhecer a validade constitucional da norma impugnada.

Brasília, 12 de junho de 2019.



**Alberto Pavie Ribeiro**  
(OAB-DF, nº 7.077)

(AMB-STF-ADI-6045-RR-Fundo)