

## **AÇÃO CAUTELAR 3.492 PARANÁ**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **ESTADO DO PARANÁ**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ**  
**RÉU(É)(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

### **DECISÃO**

**AÇÃO CAUTELAR – LIMINAR –  
ALCANCE – ELUCIDAÇÃO E  
MANUTENÇÃO.**

**LIMINAR – DESCUMPRIMENTO –  
MULTA DIÁRIA – MAJORAÇÃO.**

#### **1. O Gabinete prestou as seguintes informações:**

Em 3 de abril de 2014, ao apreciar manifestação do autor na qual noticiado o descumprimento da liminar, Vossa Excelência consignou:

**LIMINAR – CUMPRIMENTO IMEDIATO  
– SANÇÕES.**

#### **1. O Gabinete prestou as seguintes informações:**

Em 10 de fevereiro de 2014, ao deferir o pedido de liminar, Vossa Excelência consignou:

**AÇÃO CAUTELAR – RELEVÂNCIA DO  
PEDIDO E RISCO – LIMINAR –  
DEFERIMENTO.**

1. O Gabinete prestou as seguintes informações:

O Estado do Paraná formaliza ação cautelar preparatória contra a União, visando seja a Secretaria do Tesouro Nacional compelida a adotar como válidas, para fins de averiguação dos limites de gastos com pessoal preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal, as apurações realizadas pelo Tribunal de Contas estadual.

Consoante afirma, sob a justificativa “apenas verbal” de descumprimento dos limites de despesas com pessoal previstos no artigo 20, inciso II, alínea “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a União, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, tem-lhe imposto as limitações indicadas no artigo 23, § 3º, do referido diploma, concernentes ao óbice para recebimento de transferências voluntárias, obtenção de garantias e contratação de operações de crédito com instituições financeiras. Anota haver cometido equívoco quando do lançamento de informações no Relatório de Gestão Fiscal do Demonstrativo da Despesa com Pessoal constante no Sistema de Coleta de Dados Contábeis e Fiscais dos Entes da Federação – SISTN, surgindo daí a “errônea apuração do valor de 53,77% ao invés dos corretos 48,65%.”

Sustenta, com base nos artigos 70 e

71 da Carta da República, incumbir ao Congresso Nacional a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a ser exercida, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, cabendo ao Órgão estadual a análise da regularidade das contas na espécie. Evoca o decidido pelo Supremo na Ação Cautelar nº 1.915, relatora ministra Cármen Lúcia.

Destaca a previsão contida no artigo 59, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Aponta a competência da Assembleia Legislativa, com o apoio do Tribunal de Contas estadual, para aferir o cumprimento das normas estabelecidas no mencionado diploma e, do último, para “verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal do ente federado.”

Afirma haver o Tribunal de Contas paranaense certificado o cumprimento pelo ente federado, no ano de 2012, do disposto na Lei Complementar nº 101/2000 quanto aos gastos com pessoal. No tocante a 2013, embora o Estado tenha ultrapassado o “limite prudencial,” assevera estarem as mencionadas despesas abaixo do estabelecido no artigo 20 da norma. Cita trechos dos Processos Administrativos nº 552933/13 e 730092/13, do Tribunal de Contas estadual, para demonstrar que o ente federado “não ultrapassou o limite de gastos

estabelecidos na LRF [...]”.

Defende que, embora seja atribuição da Secretaria do Tesouro Nacional a verificação do cumprimento dos limites e condições atinentes à realização de operações de crédito de cada ente da Federação – artigo 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal –, a medida “não pode se sobrepor à conclusão dos órgãos constitucionalmente investidos da função fiscalizatória.” Evoca decisão proferida pelo ministro Ricardo Lewandowski na Ação Cautelar nº 2.026/RS.

Sob o ângulo do risco, alude às dificuldades financeiras enfrentadas. Acrescenta haver solicitado empréstimo, decorrente do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e DF – PROINVESTE, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES e ao Banco do Brasil S.A., no valor de R\$ 816.831.241,00 (oitocentos e dezesseis milhões, oitocentos e trinta e um mil, duzentos e quarenta e um reais), visando a modernização da infraestrutura rodoviária e da segurança pública. Aduz que a negativa da União quanto à prestação de garantia para a realização da operação de crédito implica o pagamento de juros mais elevados, de modo a causar-lhe prejuízos.

Postula, em sede liminar, seja a União, por meio da Secretaria do Tesouro

Nacional, compelida a pautar-se “pelas apurações efetuadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto aos limites de despesas com pessoal ao analisar o pedido de garantia de empréstimo do Estado do Paraná junto ao BNDES e ao Banco do Brasil S/A relativo ao Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e DF-PROINVESTE.” Requer, alfim, a confirmação do pronunciamento.

Em manifestação protocolada em 13 de janeiro de 2014, dirigida ao Presidente do Tribunal, o ente estadual esclarece haver a Secretaria do Tesouro Nacional encaminhado ao Banco do Brasil, em 16 de dezembro de 2013, o Ofício nº 4.217/2013, no qual consignara que, finalizada “a análise do cumprimento da legislação, o Estado do Paraná estaria autorizado a realizar as operações de crédito solicitadas [...]”. Assevera, por esse motivo, ter cogitado a desistência da ação.

Notícia, contudo, a ocorrência de fatos novos, a partir de 26 de dezembro de 2013, data em que recebeu o Ofício nº 4.382/2013, solicitando outras informações sobre os gastos com pessoal relativos ao 2º quadrimestre de 2013 em função de “denúncia”, cuja autoria e termos diz não possuir conhecimento. Relata a remessa de esclarecimentos e documentos ao órgão federal em 27 de dezembro de 2013 e 2 de janeiro de 2014. Explicita haver a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

requerido a análise técnico-contábil do caso, “eternizando o deslinde administrativo da questão” e fazendo renovar, no momento, o perigo da demora. Segundo narra, o contrato de empréstimo junto ao Banco do Brasil foi assinado em 30 de dezembro de 2013, estando pendente a autorização da Secretaria do Tesouro Nacional para que a União conceda garantia à operação. Reitera, por fim, o pedido de medida acauteladora.

Em nova petição, protocolada em 22 de janeiro de 2014, o ente estadual insistiu no implemento da liminar pelo Presidente do Tribunal.

Em requerimento apresentado no dia 31 de janeiro de 2014, o senador Roberto Requião de Mello e Silva pleiteia o ingresso na lide como terceiro. Conforme sustenta, o Estado do Paraná não preenche os requisitos para a obtenção do empréstimo, considerado o extrapolamento de gastos com pessoal. Afirma haver o ente federado editado o Decreto nº 8.409/2013, objetivando alterar “a classificação de uma parcela da despesa de pessoal, equivalente a 2,444 bilhões de reais, passando a classificá-la como ‘outras despesas correntes’.” Reporta-se à assinatura de termo de compromisso, em junho de 2013, entre a Secretaria de Estado da Fazenda e a Paraná Previdência, tendo gerado efeitos retroativos, na

contabilidade estadual, ao mês de janeiro de 2013. Consoante assevera, a partir da mencionada “manobra fiscal, o Estado deixou de incluir no cálculo valores relacionados a pagamentos de aposentados e pensionistas na ordem de 225 milhões de reais por mês [...]”. Tacha o citado procedimento de fraude contábil, a ensejar a mera aparência de atendimento aos limites de gastos com pessoal. Pede o recebimento da manifestação bem como pretende seja oficiado à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência e aos Ministérios Públicos Federal e estadual visando esclarecimentos acerca do andamento das representações formalizadas perante aqueles Órgãos sobre os fatos noticiados. Busca, alfim, o indeferimento da medida acauteladora.

Ainda no dia 31 de janeiro de 2014, o Presidente em exercício, ministro Ricardo Lewandowski, proferiu despacho solicitando informações.

Em 5 de fevereiro de 2014, o Estado do Paraná protocolou petição requerendo o indeferimento do pleito de ingresso. Juntou documentos.

2. No tocante ao pedido de ingresso, está-se diante de processo subjetivo a envolver o Estado do Paraná e a União. A circunstância de se encontrarem em jogo as finanças do ente federado não gera, no caso, o interesse jurídico

do agente político, que, por esse motivo, não deve ser admitido.

No mais, atendem para as balizas objetivas do processo. Diz o autor ter obtido informação “apenas verbal” (folha 2 da inicial) de que o óbice decorreria do não atendimento aos limites de gastos com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. A documentação juntada ao processo, contudo – especialmente os ofícios encaminhados pelo ente local à Secretaria do Tesouro Nacional –, revela estar a controvérsia realmente voltada ao desrespeito, pelo Estado do Paraná, ao percentual máximo estabelecido no artigo 20, inciso II, alínea “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora possa haver dualidade de entendimentos quanto à interpretação dos dados apresentados pelo Tribunal de Contas local, a relevância do pedido fica demonstrada ante o consignado nas Certidões nº 367/2013 e 596/2013, do referido órgão, formalizadas com a finalidade de comprovar que o Estado atendeu às disposições contidas na Lei Complementar nº 101/2000.

Em face das dificuldades financeiras advindas da negativa da garantia federal, a alcançar a prestação de serviços públicos destinados à infraestrutura rodoviária e à segurança pública estaduais, vislumbro a presença dos requisitos autorizadores da medida acauteladora, sem prejuízo de reanalisar a questão quando da implementação do contraditório.



3. Defiro a liminar pretendida, determinando que a União observe os parâmetros versados pelo Tribunal de Contas local, no tocante aos gastos de pessoal do Estado do Paraná, para fins de autorizar a prestação da garantia ao contrato de empréstimo alusivo ao Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e DF – PROINVESTE.

4. Quanto ao pedido de intervenção, indefiro-o.

5. Citem a União.

6. Vindo ao processo a manifestação, colham o parecer da Procuradoria Geral da República.

7. Publiquem.

A União foi intimada em 18 de fevereiro de 2014, tendo o mandado sido juntado em 21 de fevereiro de 2014.

Em 26 de fevereiro de 2014, a União interpôs agravo regimental.

Por meio de petição protocolada em 27 de fevereiro de 2014, o autor informa não ter a União prestado a garantia ao contrato de empréstimo alusivo ao Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e DF – PROINVESTE. Consoante argumenta, o deferimento da liminar implicaria necessariamente a concessão da mencionada garantia, uma vez afastado o único óbice a impedir a providência.

Afirma haver a Secretaria do Tesouro Nacional encaminhado ao Estado o Ofício nº 300/2014/COPEM/SURIN/STN/MF-DF, de 20 de janeiro de 2014, no qual consignada a existência apenas, segundo entende, de “dúvidas a respeito da apuração da despesa com pessoal relativa ao 2º quadrimestre de 2013.” Requer a intimação da União para que, no prazo de vinte e quatro horas, implemente a prestação da garantia ao mencionado contrato de empréstimo. Postula, ainda, a intimação pessoal do Secretário do Tesouro Nacional, com a estipulação de multa diária e apuração de responsabilidade no caso de não atendimento.

No mesmo dia em que apresentada a referida petição, Vossa Excelência despachou determinando a oitiva da União, com urgência, sobre a arguição de descumprimento da medida acauteladora.

O autor, na contraminuta protocolada em 6 de março de 2014, reiterou a alegação de inobservância da liminar.

A União formalizou, em 17 de março de 2014, contestação.

Em 19 de março de 2014, o autor insistiu em sustentar a existência de descumprimento da liminar e na intimação do ente federal para a concessão da garantia.

A União, em manifestação de 27 de março de 2014, alusiva especificamente à apontada inobservância à medida acauteladora, requereu a juntada da Nota nº 21/2014/COPEM/SURIN/STN/MF-DF e do Ofício nº

883/2014/COPEM/SURIN/STN/MF-DF. Com base na documentação, concluiu “que não ocorreu descumprimento da decisão liminar em epígrafe, uma vez que o processo supramencionado encontrasse em tramitação na STN e a continuidade de sua análise depende de documentação a ser encaminhada pelo Estado do Paraná, a qual exclui pendências relativas à despesa com pessoal.”

O processo está concluso no Gabinete.

2. A situação revela o estágio do nosso Estado Democrático de Direito. Decisão do Supremo é inobservada, valendo notar a autoria do procedimento – a União. Vem esta com a justificativa de haver processo em tramitação em determinado setor administrativo, como se a liminar implementada ficasse sujeita a crivo nessa seara.

Eis o quadro: a medida acauteladora foi objeto de publicidade e a União dela tomou conhecimento em 18 de fevereiro de 2014. É certo que interpôs agravo regimental, o qual, conforme comezinha lição, não tem efeito suspensivo.

3. Cumpra a União, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00, a decisão formalizada, independentemente da responsabilidade cabível considerados os campos cível e penal. Transmitam este ato, para os efeitos próprios, mediante fac-símile.

4. Publiquem.

Em 4 de abril de 2014, foi encaminhado fac-símile comunicando o teor da decisão ao Advogado-Geral da União. O pronunciamento foi publicado em 10 de abril subsequente, tendo a ré sido intimada, via mandado, no dia 14 seguinte.

O Estado do Paraná, em 8 de abril de 2014, requereu a juntada de notícia veiculada na Folha de Londrina, daquele mesmo dia, na qual evidenciada, segundo alegou, a intenção de não cumprimento da medida acauteladora pela Secretaria do Tesouro Nacional. Trouxe ao processo cópia da Certidão de Operação de Crédito nº 108/14, emitida pelo Tribunal de Contas estadual, sobre a regularidade das contas do ente local. Postulou a majoração da multa diária, a fixação de multa pessoal em desfavor da autoridade responsável pela inobservância da liminar e a remessa de reprodução das peças do processo ao Ministério Público Federal para apuração da responsabilidade penal, sem prejuízo da expedição de mandado de prisão.

Em 10 de abril de 2014, a União prestou esclarecimentos e requereu a reconsideração do pronunciamento. Frisou não ter sido determinada, na liminar, a concessão da garantia para o empréstimo, sendo o respeito aos limites de gastos com pessoal condição necessária, mas não suficiente, para a prestação da garantia. Ressaltou a pendência, em nome do Estado do Paraná, identificada pelo Tribunal de Contas local, concernente a investimentos mínimos em saúde no exercício de 2013, óbice não contemplado na liminar deferida pelo ministro Roberto Barroso na Ação Cautelar nº 3.417, alusiva unicamente ao exercício de 2012. Insistiu na necessidade de atendimento ao mencionado requisito. Juntou documentos.

O autor, em 11 de abril de 2014, informou o deferimento da medida acauteladora pelo ministro Roberto Barroso na Ação Cautelar nº 3.600. Sua Excelência teria determinado a suspensão das restrições impostas ao Estado do Paraná pela suposta não aplicação mínima de recursos na área da saúde relativamente ao exercício de 2013.

Em 11 de abril de 2014, a União reiterou o pedido de

reconsideração da liminar.

Em 5 de maio de 2014, o Estado do Paraná apontou que, embora tenha se referido, na inicial, apenas ao financiamento e garantia alusivos ao Proinveste, há outros empréstimos cujas garantias não estariam sendo implementadas pela União em virtude do alegado não atendimento aos limites de gastos com pessoal. Citou os seguintes: “Família paranaense”, “Profisco”, “Paraná Seguro” e a reestruturação da dívida do Estado com a Copel. Disse da persistência da União em não cumprir a cautelar não apenas em relação ao Programa Proinveste, mas quanto a todos esses financiamentos. Segundo informou, a União estaria a adotar interpretação restritiva. Pleiteou fosse “complementada a medida liminar [...] dispondo que a adoção do parâmetro do Tribunal de Contas local alusivo aos gastos com pessoal destina-se a todos os fins da Lei de Reponsabilidade Fiscal, bem como que a ordem judicial abarca, por evidente, todas as operações financeiras [...]” Requereu a intimação da União para formalizar, em vinte e quatro horas, a garantia concernente ao Proinveste e autorizar as demais operações financeiras. Postulou a intimação pessoal do Ministro da Fazenda ou da autoridade equivalente para cumprimento da medida, com a estipulação de multa diária em valor não inferior a R\$ 500.000,00 e advertência da reponsabilidade criminal decorrente da recusa.

O processo está concluso no Gabinete.

2. Estarrece o descompasso entre o Estado do Paraná e a União. O fato não contribui para o fortalecimento da Federação. É inconcebível que, por isto ou por aquilo, persista-se em certa óptica com o objetivo de driblar pronunciamento do Supremo.

Cumpre, então, providências. Em primeiro lugar, explicito que a medida acauteladora alcança todo e qualquer ato que implique a

## AC 3492 / PR

necessidade de endosso da União, considerados empréstimos, presente o óbice inicialmente vislumbrado e que se fez ligado – é o que está em jogo nesta ação cautelar – aos gastos do Estado com pessoal. Em segundo lugar, ante a postura adotada pela União, impõe-se a majoração da multa. Fica estabelecida em R\$ 500 mil diários. Em terceiro lugar, cabe dar ciência, ao Ministro de Estado da Fazenda, da responsabilidade cível e criminal relativa ao descumprimento de decisão judicial.

3. Publiquem.

Brasília – residência –, 6 de junho de 2014, às 13h30.

Ministro MARCO AURÉLIO  
Relator