

*Supremo Tribunal Federal*

14/08/2002

TRIBUNAL PLENO

INTERVENÇÃO FEDERAL 2.915-5 SÃO PAULO

À revisão de apartes dos Srs. Ministros Marco Aurélio (Presidente e Relator), Sepúlveda Pertence e Moreira Alves.

## TRIBUNAL PLENO

## INTERVENÇÃO FEDERAL 2.915

## VOTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, indicam os autos e as informações que o passivo de precatórios do Estado de São Paulo corresponde a nove bilhões e quatrocentos milhões de reais. Desse conjunto, cinco milhões e quatrocentos correspondem a não alimentares e quatro bilhões correspondem a alimentares. Quanto aos não alimentares, dão conta os autos - por força do artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determinou que esses valores seriam liquidados em prestações anuais, no prazo máximo de dez anos - que o Estado de São Paulo parcelou em dez anos, ou seja, não fez nenhuma negociação redutora desses números em termos da obrigação constitucional de fazer esse parcelamento.

De outro lado, o orçamento do Estado paulista, votado por sua Assembléia Legislativa, hoje representa, no que diz respeito à receita realizada e prevista para o orçamento de 2002: 58% destinado ao pessoal; 19% ao custeio, incluindo saúde e educação;

*Supremo Tribunal Federal*

IF 2.915 / SP

12% aos serviços da dívida; 9% aos investimentos, absolutamente necessários à manutenção mínima dos serviços estatais.

Aos precatórios foram destinados 2%, acrescentando-se também algo a que a Nação assistiu, vindo exatamente do Estado de São Paulo, que foi a tentativa de destinar os depósitos judiciais para esta finalidade, a qual deu origem à lei federal referida, o que nos dá um total de quatrocentos milhões, ao fim deste ano, provavelmente, em termos que representaria 10% do passivo de precatórios alimentares, já que os não alimentares terão a dilação de dez anos, por força da determinação constitucional.

A pergunta fundamental que se faz é esta: o Governo do Estado de São Paulo, ao tomar essas medidas, na sua lei orçamentária, deu azo a uma voluntária, desejada e arbitraria obstrução à execução das decisões judiciais; ou ele, tendo em vista os recursos existentes e as vinculações constitucionais obrigatórias, deu essa destinação? A resposta me parece ter sido dada corretamente pelo Ministro Gilmar Mendes e pela Ministra Hellen Gracie.

Mas eu lembraria também um dado constitucional importante: esta Corte não poderia se furtar de examinar o § 1º do art. 36 da Constituição Estadual, quando determina e se refere a decretação da intervenção, ao dizer que ela "dependerá", elencando os itens de dependência, no nosso caso específico, de desobediência da ordem ou decisão judicial de requisição do Supremo Tribunal Federal. Teríamos que requisitar essa intervenção ao Sr. Presidente da República, e ele editar um decreto de intervenção. Não discutirei se estaria ou não sujeito à análise pelo Congresso Nacional. Esse decreto, por força da própria Constituição, além de especificar a

*Supremo Tribunal Federal*

IF 2.915 / SP

amplitude da intervenção, o prazo, também teria de especificar as condições de execução da medida de intervenção.

Os valores correspondentes a esse total de precatórios, 4 bilhões, seriam retirados de onde? Da folha de pagamento? Do retorno de 25% do ICMS, que deve o Estado de São Paulo atribuir aos municípios do seu Estado e à participação dos municípios em 25% condicionais? Da destinação feita à saúde? Da destinação feita à educação? Deverá ele retirar este interventor e este decreto do serviço da dívida e dos investimentos fixados em orçamento? A intervenção federal importa na intervenção da Assembléia Legislativa, desconstituindo a legislação orçamentária que determinou e definiu todos os investimentos públicos paulistas? Esta intervenção constitui-se também num poder que tenha o interventor ou o Poder Executivo Federal, por meio de decreto do seu representante interventor, de desconstituir os atos legislativos praticados pela Assembléia Legislativa estadual na fixação e na definição das receitas públicas investidas? Ou seja, o fundamental de alguma coisa que, às vezes, nós e alguns juristas esquecemos é a nítida relação de que todos os direitos, mesmo os direitos positivos têm custos.

Há um grande trabalho, conhecido, ao que se referia o Ministro Celso de Mello, do Professor Sanstein, sobre custos do Direito, em que mostra, nas circunstâncias atuais de um pedido de intervenção, que temos de lembrar se isso é viável à execução, considerando as coisas como elas são, e não como elas deveriam ter sido ou poderiam ser.

No caso específico, quer-me parecer, **data venia**, que efetivamente temos uma inadimplência no Estado de São Paulo. O

*Supremo Tribunal Federal*

IF 2.915 / SP

Ministro Maurício Corrêa deve se lembrar disso, em 1987, discutindo na Assembléia Nacional Constituinte o art. 33; vinculava-se esse artigo aos interesses de um grande escritório da advocacia do Estado de São Paulo, o qual havia adquirido os precatórios da FEPASA a 20% do preço de face, para obter, depois, o ressarcimento de 100% dos cofres públicos estaduais. E, lá, tentamos estabelecer um mecanismo que pudesse viabilizar a composição daquele passivo que se agravou a partir de 1993, quando os Estados, Municípios e a União perderam a contribuição do imposto inflacionário.

Com esse imposto, tinha-se a possibilidade de, na boca do caixa, administrar as despesas pela indexação das receitas e congelamento das despesas. Isto aqui é consequência de mudança substancial no País quanto à administração fiscal. E, hoje, temos claramente embutida a nova Lei de Responsabilidade Fiscal, em que os governadores dos Estados não podem constituir dívidas de desapropriações que venham a ser transferidas aos governos futuros exatamente para estabilizar essa situação.

Na linha do precedente dos Ministros Nelson Hungria e Antônio Vilas Boas, mencionados pela Ministra Ellen Gracie, o que se tem no ato de intervenção é coibir a ação dolosa de um governador do Estado ou de um órgão da administração estadual que, com condições, deixe de cumprir esses atos.

Agora, intervir e não poder cumprir, porque as situações não se alteram...

É evidente que também não podemos pensar que o interventor federal descerá de Brasília com dinheiro da União e irrigará os cofres públicos do Estado de São Paulo para atender as

*Supremo Tribunal Federal*

IF 2.915 / SP

suas despesas. Isso é impossível. Então, estamos exatamente naquela situação que o Ministro Gilmar Mendes denomina de "absoluta inadequação da medida".

Qual seria a recomendação deste Tribunal ao deferir este pedido de intervenção ao Sr. Presidente da República e dizer quais as condições de execução dessa medida? Vamos determinar que esse valor de quatro milhões - não estamos discutindo esse caso, o eminente Presidente disse serem mais de dois mil...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE E RELATOR)**

- São dois mil e oitocentos processos, sem contar com os precatórios pendentes de liquidação que ainda não motivaram, por vontade própria dos credores, a formalização de pedidos de intervenção.

**O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM** - No caso específico, temos um pouco mais de dois mil processos. Não estamos decidindo um caso que represente R\$60.000,00...

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - A intervenção não pode suprimir a ordem cronológica.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE E RELATOR)**

- É claro, mas respeitá-la seria incumbência do interventor. Não quer dizer que, deferida a intervenção, caminhe-se para a liquidação do precatório que a motivou, no dia seguinte.

*Supremo Tribunal Federal*

IF 2.915 / SP

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Ao que tudo indica, aí haveria a decisão global em que seguramente teríamos pelo menos a determinação de que o Estado de São Paulo deveria pagar, através do interventor, três bilhões de reais. Esse valor excede, de forma absoluta, a ordenação.

Não obstante reconhecer, como ex-advogado, todas essas ansiedades - a questão dos credores -, temos um problema de conseqüências práticas e devemos relacionar algo importante nesse tipo de decisão judicial: a ponderação da relação das premissas das nossas decisões com as suas conseqüências. E aqui elas rigorosamente mantêm as coisas como estão, porque, depois, deverá ser decretada uma intervenção sobre o interventor, pois ele não terá condições de pagar, salvo se surgir uma figura nova - isso eu também não desconheço -, mas não a colocaria agora em discussão.

Lanço-a apenas como questão futura: essas intervenções representarão ou não a desconstituição do Poder Legislativo estadual?

Quero lembrar aos eminentes Colegas que a Constituição de 1891 tinha regras **latas** de intervenção. Não assegurava a participação do Tribunal e nem a chamada "ação de inconstitucionalidade interventiva", ou ação de intervenção, dando origem àquele período político de intervenção dos governos Rodrigues Alves e Hermes da Fonseca.

Ainda quero recordar-lhes que existem hoje Estados Federados no Brasil que, sob o argumento da intervenção, têm

*Supremo Tribunal Federal*

IF 2.915 / SP

intervindo em municípios do Estado próximo desta Capital, exatamente sem a falta do controle absoluto.

Creio ser angustiante, não há dúvida alguma, a questão posta sobre a mesa, mas quero lembrar...

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES** - V.Exa. me permite? Falamos aqui em proporcionalidade e examinamos com objetividade jurídica esse problema. Agora, parece-me que a questão se põe principalmente sob um aspecto: em se tratando de intervenção federal, em casos dessa natureza, é preciso demonstrar-se que há culpa por parte do Governador, ou seja, mesmo tendo meios para o pagamento, ele deixou de fazê-lo.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE E RELATOR)**  
- Vossa Excelência se contenta, portanto, com o elemento culpa; não chega ao dolo.

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES** - Culpa em sentido amplo, que abrange o dolo e a culpa em sentido estrito.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE E RELATOR)**  
- Aí teria que ser um sádico para ...

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES** - O problema, aqui, não é de sadismo, mas de ser preciso ocorrer, depois, a intervenção no interventor. Se o Estado não tiver realmente meios para o

*Supremo Tribunal Federal*

IF 2.915 / SP

pagamento, como o interventor - que, obviamente, deverá gerir esses meios de acordo com a Constituição - poderá pagar?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE E RELATOR)**

- Mas seria para saneamento, o que não se faz de um dia para o outro, e a intervenção ganharia contornos pedagógicos.

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES** - O problema não é de saneamento, até porque ele não se faz em um, dois ou três meses. Assim, teríamos uma intervenção até quando? E com uma circunstância: em caso como este, por exemplo, há uma sucessão de governadores. Vai-se punir justamente aquele último que está tentando fazer o que os outros não fizeram ....

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE E RELATOR)**

- É pela impessoalidade na condução da Administração Pública. O governador não pode dizer que não paga porque a dívida foi assumida pelo antecessor, mostrando-se, assim, um irresponsável.

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES** - Veja o típico caso ocorrido em Goiás: foi decretada pelo juiz uma reintegração de posse; o Governador disse ao juiz que não cumpriria essa decisão, ou seja, não mandaria tropa para que houvesse reintegração de posse. Pergunta-se: isso é sadismo?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE E RELATOR)**

- É uma situação teratológica.



*Supremo Tribunal Federal*

IF 2.915 / SP

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Sr. Presidente, não é. Se o Governador não dispusesse de tropa suficiente, a intervenção teria de ser feita por outro motivo, porque o Estado não tinha a sua ordem mantida por falta de elementos e não por descumprimento de ordem judicial.

No caso, para haver uma intervenção dessa natureza, há a necessidade de se demonstrar que existe realmente culpa em sentido lato, dolo ou culpa em sentido estrito - no sentido de negligência - para ocorrer o provimento.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Ministro, foi exatamente a análise das providências tomadas e esse conjunto de números que mostraram exatamente que o Estado de São Paulo, considerando as receitas líquidas disponíveis, definidas claramente como o somatório das receitas tributárias, das contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços de transferências, descontadas as transferências aos municípios, tentou administrar, como pôde, as suas situações orçamentárias, quer pela folha de pagamento, quer pelas reduções orçamentárias.

Não vejo, objetivamente, ato doloso de obstrução, por parte do Governador, no cumprimento da obrigação constitucional referida.

Estamos perante um caso de impossibilidade, a qual autoriza a afirmação de que a intervenção por sua vez, também, não

*Supremo Tribunal Federal*

IF 2.915 / SP

resolverá absolutamente nada. Por quê? Porque não há o que se fazer em relação a esse tipo de mecanismo.

Nessas circunstâncias, está demonstrado aqui, claramente, que as medidas foram tomadas através da participação dos órgãos políticos do Estado de São Paulo na fixação e na votação das leis orçamentárias. Portanto, entendo não se configurar o que se chama de impedimento intencional e arbitrário contra o cumprimento da decisão judicial no caso dos precatórios.

Com essas considerações, peço vênias a V.Exa. e acompanho a divergência iniciada pelo Ministro Gilmar Mendes.

-----  
