



Nº 1.0000.18.074486-4/000

SUSP DE LIMINAR/ANT TUTEL Nº 1.0000.18.074486-4/000 -
COMARCA DE VESPASIANO - REQUERENTE(S): ESTADO DE
MINAS GERAIS - REQUERIDO(A)(S): MUNICIPIO DE VESPASIANO

DECISÃO MONOCRÁTICA

I. RELATÓRIO

O **Estado de Minas Gerais**, com fulcro nos arts. 4º da Lei Federal nº 8.437/1992 e 1º da Lei Federal nº 9.494/1997, pleiteia a suspensão dos efeitos da **tutela de urgência antecipada** concedida pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Vespasiano nos autos da Ação Ordinária nº 5002343-20.2018.8.13.0290, proposta pelo Município homônimo contra o ora requerente.

A aludida tutela foi deferida para determinar “ao Estado de Minas Gerais que, no prazo de cinco dias, regularize os repasses já vencidos de ICMS, IPVA e FUNDEB, com os devidos acréscimos legais, ao Município de Vespasiano bem como, em relação aos repasses vincendos, respeite os prazos previstos no art. 5º da Lei Complementar nº 63/90 e na Lei Federal nº 11.494/2007, sob pena de bloqueio eletrônico” (ordem 8).

Na peça de ingresso da ação de origem, o Município de Vespasiano sustenta que o Estado de Minas Gerais não tem realizado os repasses referentes aos valores a ele devidos a título de ICMS e IPVA, assim como não vem repassando aqueles destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), conforme previsto na Lei Federal nº 11.494/2007 (ordem 9).

Por sua vez, o ora requerente assevera, em suas razões, que a decisão “afigura-se como equivocada (...) por provocar grave lesão à ordem e à economia públicas do Estado”, mormente em virtude da probabilidade de configuração do “efeito multiplicador”, haja vista que, a seu intuído, “todos os demais municípios que se encontram na mesma situação, individualmente ou não, se mobilizarão” para moverem ações que tais, nas quais pleitearão



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.18.074486-4/000

“idêntica medida antecipatória de tutela jurisdicional, como já se começa a perceber, gerando grave e abrupta queda no fluxo de caixa do Estado, de consequência imprevisíveis, em caso de deferimento de liminares ou de tutelas antecipadas como a ora combatida” (ordem 1, fl. 3).

Defende, também, que, a prevalecer o comando hostilizado, estar-se-ia privilegiando a quitação da sua “dívida” para com o Município em detrimento de outras, com evidente ofensa ao art. 100 da CR/1988, a par de colocar em risco, no momento, a continuidade do pagamento da folha de servidores, dos duodécimos constitucionais e de outras obrigações a seu encargo.

Aponta que a dívida exigida pelo Município, em valor superior a R\$ 5.000.000,00, já evidencia a gravidade do impacto que advirá do efeito multiplicador, considerando a existência de 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios no Estado.

Registra que, por meio do Decreto Estadual nº 47.101/2016, referendado pela Resolução nº 5.513/2016, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, foi decretado o estado de calamidade pública.

Consigna que os repasses de ICMS e IPVA encontram-se “rigorosamente em dia” (ordem 1, fl. 9), havendo, todavia, algum valor a ser transferido ao FUNDEB.

Aduz não existir apropriação ou retenção dos valores devidos ao Município, mas, sim, atrasos no calendário de repasse das receitas, em decorrência da gravíssima crise financeira que o acomete.

Salienta que, conforme Nota Técnica nº 082/2018, da Secretaria do Tesouro Estadual, juntada aos autos, os repasses de ICMS e IPVA encontram-se regulares. Em relação ao FUNDEB (Nota Técnica nº 080/2018), os repasses referentes ao exercício de 2017 foram devidamente realizados. Desse modo, não haveria violação à autonomia financeira do Município.

Enfatiza que, à luz da teoria da reserva do possível, atrasos curtos e pontuais na obrigação de repasse de receitas se



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.18.074486-4/000

afigram justificáveis, diante da grave crise financeira que assola o País.

Destaca ser, diante de tal cenário sócio-econômico, “incabível e até mesmo temerário que se determinasse a estrita obediência aos prazos previstos no art. 5º da Lei Complementar Estadual nr. 63/90” (ordem 1, fl. 17).

Arroza que o repasse dos valores referentes ao FUNDEB têm natureza de dívida, submetendo-se ao regramento previsto no art. 100 da Constituição da República, notadamente por não se tratar de recursos originariamente pertencentes aos seus beneficiários.

Colaciona julgados referentes ao repasse de valores do FUNDEF – que foi substituído pelo FUNDEB –, com os quais pretende corroborar a tese por si ostentada.

Esclarece que o repasse aos municípios dos valores do FUNDEB, de forma individualizada, é inviável, pois a distribuição do fundo depende de índice público pela União Federal. Desse modo, para que o Município de Vespasiano recebesse sua cota parte, seria necessário aporte muito maior no fundo, o que inviabilizaria serviços prioritários do Estado.

Argumenta que, em razão da possibilidade de ocorrência do efeito multiplicador, seria recomendável a extensão de eventual decisão suspensiva a todas as liminares ou tutelas provisórias de objeto idêntico já concedidas e que venham a ser deferidas.

Pleiteia a suspensão, até final julgamento do processo, dos efeitos da tutela concedida pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Vespasiano, nos autos da Ação Ordinária nº 5002343-20.2018.8.13.0290, e “a extensão dos efeitos da decisão a todas as liminares, tutelas antecipadas ou provimentos liminares em toda e qualquer ação em curso na Justiça Comum, em todo o território estadual, de objeto idêntico, sejam as já eventualmente concedidas, sejam supervenientes ao presente pedido” (ordem 1, fl. 30).

Apresentado no plantão judicial, o pedido foi inicialmente distribuído ao em. Desembargador Belizário de Lacerda,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.18.074486-4/000

que, por entender não estar evidenciada urgência que justificasse sua apreciação em regime de plantão, deixou de examiná-lo e determinou sua redistribuição na forma regimental.

Finalmente, o requerente apresentou memorial (ordem 18), em que, a par de reforçar os argumentos lançados na peça de ingresso, esclarece que o entendimento que reconhece a dívida referente ao FUNDEB como dívida fundada, e, portanto, sujeita, aos ditames do art. 100 da CR/1988, foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ACO nº 722/MG e pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp nº 1.101.015/BA, ambos referentes ao FUNDEF, sem que se tenha cogitado a hipótese de imediato pagamento dos valores devidos pela União.

Na mesma peça, informa que “a União deve os mesmos recursos ao Estado de Minas Gerais (ACO 722/MG) que, em juízo, vem cobrando os valores da União, como decidi[ram] os tribunais superiores (e as cifras ultrapassam um bilhão de reais para MG)” (ordem 18, fl. 4).

Por fim, vieram-me os autos conclusos para decisão.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. O instituto da suspensão

O instituto em voga é regulamentado pelas Leis federais nºs 8.437/1992 (art. 4º), 12.016/2009 (art. 15), 7.347/1985 (12, § 1º), 8.038/1990 (art. 25), 9.494/1997 (art. 1º), e, finalmente, 9.507/1997 (art. 16).

Eis, a propósito, o que dispõem os arts. 4º e 15 das Leis federais nºs 8.437/1992 e 12.016/2009, respectivamente, *verbis*:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.18.074486-4/000

Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

Presentes os pressupostos exigidos pela legislação de regência, conheço do pedido.

De plano, infere-se da simples leitura dos referidos dispositivos que **o instituto não possui natureza recursal**, pois, do contrário, não seria possível seu manejo simultaneamente ao do recurso cabível contra a mesma decisão, sob pena de ofensa ao princípio da unirecorribilidade recursal.

Nesse diapasão, a par de não se prestar à reforma ou cassação de decisões, o instituto em tela visa, tão somente, à suspensão da execução de tutelas provisórias, sentenças e acórdãos proferidos em desfavor do Poder Público, não sendo, pois, a via processual adequada ao equacionamento definitivo de questões processuais ou meritórias suscitadas na lide principal, pena de malferir o princípio do juiz natural da causa.

A medida suspensiva possui natureza acautelatória e constitui, na verdade, **providência judicial drástica e excepcional** instituída pelo legislador ordinário para evitar que a execução imediata de decisões, proferidas em contexto de “*manifesto interesse público*” ou de “*flagrante ilegitimidade*”, venha a lesionar gravemente os bens jurídicos (ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas), que, por sua inegável relevância, merecem a especial proteção do ordenamento.

Consigne-se que o deferimento da contracautela, por importar na sumária retirada da eficácia de decisão judicial proferida por autoridade judicial diversa daquela incumbida do efetivo julgamento do feito, somente é autorizado quando a execução da decisão hostilizada se revelar **potencialmente lesiva** à ordem, à saúde, à segurança e/ou à economia públicas.

Propicia-se, pois, por esse instrumento, a proteção efetiva do interesse público sempre que se demonstre, empiricamente



Nº 1.0000.18.074486-4/000

e de forma inconteste, a viabilidade de tal interesse vir a ser gravemente comprometido pela manutenção da eficácia do provimento judicial.

Para a análise do pedido, mister verificar a existência ou não dos pressupostos legais que ensejam seu deferimento. Ausentes os requisitos, não se autoriza a concessão da providência suspensiva, sob pena de prodigalizar tão especial instrumento processual e admitir seu manuseio para atender a interesses momentâneos e circunstanciais da administração ou de seus agentes, o que seria indesejável pelo risco de desvirtuar o objetivo do instituto, que é, essencialmente, o de proteger os interesses públicos primários.

Forte, pois, nas premissas acima expostas, passo a examinar a decisão hostilizada quanto à sua potencialidade lesiva aos interesses protegidos pela legislação de regência, deixando, contudo, às instâncias ordinárias – originária ou recursal – a apreciação das questões processuais e/ou meritórias pertinentes à causa.

II.2. Análise do caso

No caso, como se viu, pretende o requerente a suspensão dos efeitos da decisão liminar pela qual se determinou a regularização dos repasses devidos ao Município de Vespasiano, a título de ICMS, IPVA e FUNDEB, com os devidos acréscimos legais, bem assim o respeito aos prazos previstos na Lei Complementar Federal nº 63/1990 e na Lei Federal nº 11.494/2007, sob pena de bloqueio eletrônico.

Ao deferir a tutela provisória, consignou a Magistrada que a “regra constitucional tem como principal objetivo assegurar a própria existência do pacto federativo e a autonomia dos entes federados, garantindo, principalmente aos municípios, a manutenção dos serviços públicos básicos e indispensáveis, como saúde e educação” (ordem 8, fl. 3).

De plano, importante deixar claro que não se olvida da envergadura constitucional dos repasses em discussão na ação, os quais, como se sabe, têm a função precípua de garantir direitos sociais de inegável magnitude, donde serem merecedores da **mais alta**



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.18.074486-4/000

observância por parte da Administração Pública, além da devida proteção pelo Poder Judiciário, quando ameaçados ou lesionados.

Não obstante, como ocorre com todas as obrigações decorrentes da Constituição da República, a obrigação de repasse dos valores **não possui valor absoluto**, pelo que não se sobrepõe aos demais direitos e deveres igualmente garantidos pela ordem constitucional.

É certo também que a **atual, duradoura e grave crise econômico-financeira**, vivenciada em todo o País e, com maior severidade, no Estado de Minas Gerais, produz **reflexos deletérios na vida dos cidadãos e dos entes públicos**, sendo **necessária a adequação do estado das coisas** a fim de se evitar o **completo colapso da Administração Pública**.

Aliás, a situação precária das contas públicas do requerente foi a razão da publicação do Decreto Estadual nº 47.101/2016, referendado pela Resolução nº 5.513/2016, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, o que corrobora o argumento acima exposto.

Nesse contexto, sem me comprometer com a integralidade da argumentação jurídica desenvolvida pelo requerente, sobretudo à luz das relevantes razões ofertadas pelo Município em sua exordial e sufragadas na decisão requestada, **vislumbro se enquadrar a espécie nas hipóteses autorizadoras do deferimento da medida suspensiva**, previstas na legislação de regência do instituto da Suspensão, que, repita-se, tem por escopo evitar que a execução imediata de tutelas de urgência ou de sentenças venha a lesionar gravemente a ordem, a saúde, a economia ou a segurança públicas.

No caso, é inconteste que a manutenção da tutela provisória em voga **tem potencial para lesionar gravemente a ordem e as finanças do Estado**, porquanto ser inequívoco que medidas que tais, por constituírem um natural atrativo para outros municípios que se encontram na mesma situação do Município de Vespasiano, levarão inevitavelmente à **proposição de novas demandas** por municípios em situação congênere, em que poderão também ser concedidas novas tutelas, configurando, dessa forma, o famigerado “efeito



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.18.074486-4/000

multiplicador”, com suas nefastas consequências **ao Erário estadual**, podendo inclusive levar o requerente a um estado de **absoluto colapso** financeiro e administrativo.

Além disso, é certo que a consumação do quadro acima retratado impossibilitaria o requerente de cumprir suas mais elementares obrigações, sujeitando-o, ainda, às **severas consequências previstas no art. 169 da Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Noutro giro, não se extrai dos autos que os atrasos no pagamento dos valores decorram meramente de desídia, de arbitrariedade ou de omissão do Executivo Estadual. Como indicado nas Notas Técnicas nº 082/2018 (ordem 2) e nº 080/2018 (ordem 3), mesmo com a **arrecadação insuficiente e num contexto de grave crise econômica**, o Estado vem **envidando todos os esforços** para quitar, não sem dificuldades e ainda que de forma parcelada, suas obrigações, buscando priorizar os pagamentos de acordo com a disponibilidade de caixa e com o grau de importância para o funcionamento do setor público.

Aliás, nesse sentido, informa o requerente, nos autos, que as parcelas de IPVA e ICMS encontram-se devidamente quitadas, inclusive em relação aos consectários legais, assim como foram realizadas todas as transferências para o FUNDEB, relativas ao exercício de 2017, **a afastar, portanto, qualquer alegação de completa inércia ou omissão** por parte do Estado de Minas Gerais.

No que se refere às parcelas destinadas ao FUNDEB, que se encontram em atraso, cuja transferência também foi autorizada pelo Juízo *a quo*, note-se que, a par de não possuírem a mesma natureza jurídica dos repasses assegurados pelos arts. 157 e 158 da CR/1988, o seu adimplemento, tal como determinado no *decisum*, ou seja, de forma imediata e em sede precária, **parece não se conformar às disposições do art. 100 da CR/1988**, donde se revelar o comando, também sob esse prisma, e considerando ainda a possibilidade do efeito multiplicador, potencialmente lesivo à ordem e às finanças estatais.

Ademais, importante destacar que o Estado de Minas Gerais também é credor da União em quantia que ultrapassa R\$



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.18.074486-4/000

1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) referentes ao repasse do FUNDEF que, como dito, foi substituído pelo FUNDEB.

E, como bem apontou o requerente no memorial apresentado, ao tratar dos repasses, nem o Supremo Tribunal Federal nem o Superior Tribunal de Justiça cogitaram da realização de bloqueios ou liminares, justamente em razão da natureza de dívida fundada dos valores devidos pela União, raciocínio que, por coerência, deve imperar no presente feito.

Diante, portanto, desse excepcional cenário de crise econômica, com sérios reflexos nas finanças estatais, aliado ao fato de que o requerente, a despeito da notória escassez de seus recursos financeiros, vem tentando honrar suas obrigações constitucionais e legais, eventual interferência do Judiciário, de sorte a compeli-lo a observar os prazos legalmente previstos para os repasses, pode **acarretar muito mais malefícios do que aquele que se quis evitar** com a concessão da medida liminar em tela, com graves prejuízos não apenas para o Estado, como também para os próprios municípios que o integram.

Evidenciada, pois, nos autos, a **potencialidade gravemente lesiva** da tutela provisória para os bens jurídicos relevantes indicados pelo requerente, a suspensão dos seus efeitos é medida que se impõe.

II.3. Duração dos efeitos da decisão

Quanto ao pleito de que a **suspensão vigore até o julgamento final da ação principal**, registre-se que a ultratividade dos efeitos suspensivos da decisão proferida pela Presidência do Tribunal de Justiça está prevista no § 9º do art. 4º da Lei federal nº 8.437/1992.

No mesmo sentido é o **Enunciado nº 626 da Súmula do Supremo Tribunal Federal**, *in verbis*:

A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.



A **ultratividade** se faz possível porque os requisitos ensejadores da suspensão não estão jungidos à verossimilhança do direito da parte autora, mas sim às circunstâncias autorizadas elencadas na lei.

II.4. Efeito expansivo da decisão suspensiva

Como visto, o requerente também pleiteou “a extensão dos efeitos da decisão a todas as liminares, tutelas antecipadas ou provimentos liminares em toda e qualquer ação em curso na Justiça Comum, em todo o território estadual, de objeto idêntico, sejam as já eventualmente concedidas, sejam supervenientes ao presente pedido”.

O art. 4º, § 8º, da Lei Federal nº 8.437/1992, estabelece que “as liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma **única decisão**, podendo o Presidente do Tribunal **estender** os efeitos da suspensão a **liminares supervenientes**, mediante simples **aditamento do pedido original**”. (destaquei)

Pelas disposições do supracitado parágrafo é possível pleitear **i)** a suspensão **em bloco** de várias medidas liminares e **ii)** a extensão dos efeitos da decisão do Presidente para suspender os efeitos de tutelas **supervenientes**, mediante **aditamento do pedido original**, sendo que, em ambas as hipóteses, o **objeto das liminares deve ser idêntico**.

Obviamente, que, tanto para a suspensão em bloco, quanto para a extensão de efeitos, **o requerente deve invariavelmente instruir o pedido com as peças necessárias** para que o Presidente do Tribunal possa apreciá-lo devidamente, inclusive quanto à presença dos requisitos formais exigidos para seu conhecimento e processamento. Entre os documentos imprescindíveis ao exame da medida suspensiva, merece destaque a inicial da ação e a decisão cuja eficácia se quer suspender.

Interpretando o § 8º do art. 4º do referido diploma legal à luz dos princípios da economia e da celeridade processual, afigura-se-me razoável admitir, todavia, **a extensão de efeitos da decisão paradigma também para as tutelas proferidas anteriormente**, desde que, frise-se, tenham elas o mesmo objeto, bem como sejam indicadas e apresentadas nos autos pelo requerente.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.18.074486-4/000

Assim, o pedido de concessão de efeitos a todas as decisões eventualmente concedidas, mas não trazidas aos autos, e às supervenientes (futuras) deve ser indeferido.

III. DISPOSITIVO

À vista do exposto, **DEFIRO, em parte e de modo definitivo**, o pedido para suspender tão somente os efeitos da tutela de urgência concedida nos autos da Ação Ordinária nº 5002343-20.2018.8.13.0290, ficando, pois, indeferido o efeito expansivo, tal como postulado pelo requerente.

Declaro que os efeitos da decisão suspensiva deverão subsistir **até o trânsito em julgado da ação de origem**, nos exatos termos exposto alhures.

Por derradeiro, julgo prejudicado o pleito de concessão de efeito suspensivo liminar em virtude da concessão definitiva da medida suspensiva.

Comunique-se, com urgência, ao Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Vespasiano.

Intime-se. Cumpra-se.

Belo Horizonte, 18 de julho de 2018.

Desembargador NELSON MISSIAS DE MORAIS
Presidente