



**Poder Judiciário da Paraíba**  
**3ª Câmara Cível**  
**Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides**

Processo nº: 0804583-06.2020.8.15.0000  
Classe: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)  
Assuntos: [Abuso de Poder, COVID-19]  
AGRAVANTE: ROGERIO CUNHA ESTEVAM  
AGRAVADO: GOVERNADOR DA PARAÍBA

**Vistos, etc.**

Cuida-se de Agravo de Instrumento interposto por **ROGÉRIO CUNHA ESTEVAM** em face da decisão interlocutória proferida pelo juiz da 6ª Vara da Fazenda Pública da Capital, nos autos da Ação Popular, movida em face do **GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA**, que indeferiu o pedido liminar contido na inicial.

Afirma o recorrente, que incorreu em erro o magistrado de primeiro grau, tendo em vista que o mesmo faz menção a uma suposta autorização legislativa na Lei de Diretrizes Orçamentárias para uso de reserva de contingência do Governador. Afirma que, *“existe previsão percentual de uso da reserva de contingência na LDO, contudo, a sua destinação está vinculada ao previsto no art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, aos passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, e desde que haja presentes os riscos no Anexo de Riscos da LDO.”*

Argumenta também, que *“a aludida prática é recorrente na gestão estadual exercida pelo governo do PSB, uma vez que, como citado alhures, recentemente, o c. Tribunal de Contas do Estado, também declarou ilegal a anulação da dotação da Reserva de Contingência, pelo Ex-Governador Ricardo Vieira Coutinho, também para emprego na Secretaria de Comunicação, para gastos vultosos com publicidade, superiores a R\$ 19.000.000,00 (dezenove milhões de reais).”*

Assevera ainda, que não houve qualquer motivação para a abertura do crédito suplementar, violando assim os arts.7º, 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, bem como *“apesar da Assembleia Legislativa haver desautorizado o orçamento de 29 milhões de reais para publicidade, reduzindo-o a 6 milhões, dentro da sua prerrogativa constitucional, o governador do Estado, por decreto suplementar (e não extraordinário – próprio para calamidades), transportou mais de 7 milhões da reserva de contingência, sem autorização legislativa.”*

Por tais razões, requer a concessão a de tutela de urgência, para sustar o Decreto Estadual 40.152/2020 que determinou a abertura de crédito suplementar, *“para realização de despesas com divulgação dos programas e ações do governo do Estado da Paraíba,*

*no valor nominal de R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais)”, como forma de lúdima distribuição de justiça.”*

**É o relatório. Decido.**

Cumpre observar que a antecipação de tutela é medida de nítida *excepcionalidade*, cujo reflexo consiste no deslocamento dos efeitos do provimento final a que se almeja, para contexto processual distinto, em razão do preenchimento de certos requisitos legais propostos pelo Código de Processo Civil. Noutros termos, na tutela antecipada, o magistrado julga o próprio direito pretendido na inicial, reconhece sua procedência de forma *cognitiva sumária* e o atende, apenas com a ressalva acerca da *não definitividade do provimento*.

Deveras, a faculdade que dispõe o magistrado *a quo* de possibilitar a antecipação dos efeitos da tutela, de igual modo se estende à pretensão deduzida em sede recursal. Nesta ocasião, o relator do agravo, *ad referendum* do órgão colegiado competente para julgar o recurso, dispõe da faculdade de antecipar os efeitos objetivados pela própria pretensão recursal.

Entretanto, para que se possa deferir a tutela de urgência, nos termos em que propugnado pelo art. 300 do Código de Processo Civil, necessária se faz a evidência dos seguintes elementos: a) a probabilidade do direito e b) perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

O demandante ajuizou Ação Popular contra o Governador do Estado da Paraíba, alegando suposta ilegalidade em razão do desvio de finalidade e lesividade ao patrimônio público do Decreto Estadual n. 40.152/2020, que determinou a abertura de crédito suplementar, para *“realização de despesas com divulgação dos programas e ações do governo do Estado da Paraíba, no valor de R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais), de forma lesiva ao patrimônio público.”*

Pois bem.

Inicialmente observa-se que despesa suplementar decorreu da anulação da dotação orçamentária – “reserva de contingência.” Esmiuçando o tema, o ente estatal ora agravado, apresentou proposta orçamentária inicial para gastos com divulgação no valor de R\$ 29.000,00 (vinte e nove milhões de reais). Contudo, a referida proposta foi corrigida através de emendas parlamentares, chegando-se ao valor de R\$ 6.021.516,00 (seis milhões, vinte e um mil quinhentos e dezesseis reais), consoante a LOA do exercício financeiro de 2020).

O fato é que o ajuste a menor realizado pela Assembleia Legislativa, ocasionou a necessidade de obtenção de mais receita para o fim inicialmente proposto (gastos com divulgação), fazendo com que o Estado da Paraíba adotasse uma solução baseada na abertura de créditos adicionais.

Segundo o recorrente, o referido crédito seria ilegal, haja vista o desvio de finalidade e lesividade ao patrimônio.

O fundamento jurídico do magistrado para construção da sua decisão, foi baseada nos arts.166, § 8º da Constituição Federal, art. 91 do Decreto-Lei 200/1967, art.33 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado da Paraíba e art. 42 da Lei Federal 4.320/1964.

Reza o art. 166 da Constituição Federal:

**§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. (grifo nosso)**

Ou seja, no caso em análise, houve um redução no montante que seria destinado as divulgações da SECOM de R\$ 22.978,00 (vinte e dois milhões novecentos e setenta e oito reais), utilizando-se o demandado do crédito suplementar amparado pela norma acima disposta.

Em seguida, a decisão objurgada trouxe como pilar de sustentação o art.91 do Decreto-Lei 200/1967, cuja a redação assim dispõe:

Art. 91.Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, **cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais. (grifo nosso)**

Logo, conforme bem explicou o magistrado de primeiro grau, “*a LOA conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, será estabelecida na LDO, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.*”

Indaga-se: Havia previsão para abertura de créditos adicionais na Lei de Diretrizes Orçamentárias?

Sim!Analisando a referida norma, necessário se faz a transcrição do art.33 da citada lei, senão vejamos:

Art. 33 – A Lei Orçamentária anual conterà dotação consignada à reserva de contingência valor equivalente até 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida, para atender o disposto no inciso III, do art. 5º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e de **1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da mesma receita (RCL) consignada à Reserva de Contingência para cobertura de Emendas Parlamentares no Código 9999.9998.0287, para atender as emendas individuais parlamentares ao**

**projeto de lei Orçamentária anual**, quando de sua tramitação no Poder Legislativo, sendo que metade desse percentual será destinada obrigatoriamente a ações e serviços público de saúde. (grifo nosso)

Mas, não é só na LDO que se encontra previsão para abertura de créditos suplementares, o art.7º, I e § 3º da Lei 4.320, informa a Lei Orçamentária Anual poderá autorizar a abertura de créditos suplementares, senão vejamos:

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

(...)

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

Reza o art.43 da Lei 4320:

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.

Analisando a Lei Orçamentária Anual, encontramos a seguinte redação no art. 5º da referida norma:

Art. 5º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:

I - superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - excesso de arrecadação;

III - anulação, parcial ou total, de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizadas em lei;

IV - operações de crédito autorizado em forma que juridicamente possibilite o Poder Executivo realizá-las

Sobre a exigência de decreto do Executivo para abertura de crédito suplementar, bem como os pressupostos autorizativos, observam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis:

Uma vez que tais créditos se relacionam com o orçamento anual, nunca poderia ser de outra forma. Lembramos, entretanto, que a iniciativa das leis que abram créditos ou que, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública é de competência exclusiva do Executivo, conforme dispõe o art. 84, inciso XXIII, combinado com os arts. 165 e 166, §§ e incisos respectivos, da Constituição do Brasil.

Assim, toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto.

**Entretanto, a fim de evitar burocracias, a Lei 4.320, no seu art. 7º, I, e a Constituição do Brasil, pelo art. 167, § 8º, autorizam a inclusão, na lei de orçamento, de dispositivo que permite ao Executivo abrir créditos suplementares até determinado limite. Assim sendo, somente o Executivo tem competência legal para abrir créditos suplementares, através de decretos, sem, entretanto, ouvir necessariamente o Legislativo, uma vez que a competente autorização já lhe é dada em lei específica ou na própria lei de orçamento.**[1]

(file:///C:/Users/ornim/Desktop/Home%20Office/Agravo%20de%20Instrumento/Liminares/0806.2020.8.15.0000%20-%20A%C3%A7%C3%A3o%20Popular%20-%20Cr%C3%A9dito%20Suplementar%20-%20Gastos%20com%20propaganda%20-%20indeferimento.docx#\_ftn1) (grifo nosso)

Desta feita, encontra-se superada a questão quanto a autorização de lei para a efetivação do crédito suplementar.

O recorrente na fundamentação do seu recurso, afirma ainda que, o Decreto não possui motivação, sendo tal assertiva sem fundamento. Ainda que sucintos os motivos, o Decreto Estadual n.40.152 informa que a destinação do crédito será para a Secretaria de Estado da Comunicação Institucional, com a finalidade de “*divulgação dos programas e ações institucionais*”, preenchendo assim o requisito da fundamentação.

Argumenta também o agravante, que “*o Estado da Paraíba, especificou na Lei de Diretrizes Orçamentárias, os riscos fiscais, como sendo, aqueles que decorrem de ações judiciais (bloqueio ou sequestro de valores por ordem judicial), riscos de natureza macroeconômicos e de variações em relação à dívida pública (variação das taxas de juros vincendos, variação cambial) que podem impactar na arrecadação de receitas tributárias. Assim, a reserva de contingência deveria, como se espera, ser obrigatoriamente destinada a situações imprevistas, descritas na LDO, e que pudessem impedir a execução da política governamental.*”

Ora, observa-se que o recorrido realiza a alocação da verba aqui discutida em meio a decretação de um estado de calamidade em razão da pandemia do Covid-19 (Decreto Estadual n. 40.134/2020), momento único da história da humanidade. A princípio, despesas com publicidade e propaganda não estariam enquadradas em créditos suplementares oriundos da reserva de contingência. Todavia, necessário se faz verificar o ato combatido de forma mais abrangente.

E fato público e notório que o Estado da Paraíba vem despendendo maiores gastos que o normal com publicidade e propaganda em razão da pandemia enfrentada, e ainda assim, *en passant*, não tem sido o suficiente para atingir boa parte da população quanto aos cuidados necessários para o enfrentamento das mazelas do Covid-19. Logo, em razão do momento único, deve-se enquadrar o gasto com publicidade e propaganda, como algo imprevisto e excepcional, levando-se a máxima importância de que *“uma informação pode salvar vidas.”*

Ademais, pode-se observar que os casos relatados e reprovados pelo tribunal de Contas do Estado da Paraíba em relação a abertura de créditos suplementares, em nenhum deles é possível verificar o enfrentamento da excepcionalidade trazida pela pandemia atualmente enfrentada, de forma que na atual conjectura, mostram-se insuficientes a título de comparativo.

Ausente, pois, o *fumus boni iuris*.

No mais, registre-se que uma vez tida por ausente um dos pressupostos autorizadores da tutela antecipada, torna-se *prescindenda* a análise, neste momento, do *periculum in mora*. Com efeito, a cumulação objetiva de ambos os pressupostos circunstanciais é de todo necessária à guisa de concessão da tutela pretendida, é dizer, *conditio sine qua non* para tanto, e isso por imposição do sistema processual civil em vigor.

Assim, ante as circunstâncias que permeiam o caso em apreço, não se mostra possível vislumbrar a efetiva **co-existência** dos pressupostos legais autorizadores da concessão da medida excepcional, razão pela qual outro caminho não resta senão **indeferir ao presente recurso o efeito ativo pleiteado**.

De mais a mais, lembre-se que esta decisão liminar está sendo analisada com espeque em cognição sumária — juízo de probabilidade, portanto — restando limitada a afirmar o provável nesta conjuntura fático-probatória, e que, por essa razão mesma, se subjeta à provisoriedade.

Por tais razões, **INDEFIRO O PEDIDO DE EFEITO ATIVO** ao presente recurso.

Intime-se a agravado para, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, responder ao agravo, na forma do art. 1.019, II do CPC. Após o decurso do prazo, com ou sem resposta, remetam-se os autos à douda Procuradoria de Justiça.

**Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.**

João Pessoa, 26 de abril de 2020.

*Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides*

**RELATOR**

---

[1]

(file:///C:/Users/ornim/Desktop/Home%20Office/Agravo%20de%20Instrumento/Liminares/0804583-06.2020.8.15.0000%20-%20A%C3%A7%C3%A3o%20Popular%20-

28/04/2020

· Tribunal de Justiça da Paraíba

%20Cr%C3%A9dito%20Suplementar%20-%20Gastos%20com%20propaganda%20-%20indeferimento.docx#\_ftnref1) REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JR, J. Teixeira. A Lei 4.320 comentada. 31 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002-2003, p. 111-112

Assinado eletronicamente por: **Saulo Henrique de Sá e Benevides**

**28/04/2020 10:57:02**

<http://pje.tjpb.jus.br:80/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **6070559**



2004281057028860000006050362

IMPRIMIR

GERAR PDF