

**TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.232 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **FLAVIA CALADO PEREIRA**
REQDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **POLO DE CINEMA DO PARANÁ - PROCINEMA -
ASSOCIAÇÃO CULTURAL DE CINEMA DO
PARANÁ**
ADV.(A/S) : **FLORI ANTONIO TASCA**
AM. CURIAE. : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES
INDEPENDENTES DE TELEVISÃO - ABPITV**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DAS PRODUTORAS INDEPENDENTES
DO AUDIOVISUAL BRASILEIRO - API**
AM. CURIAE. : **SINDICATO INTERESTADUAL DA INDÚSTRIA
AUDIOVISUAL - SICAV**
ADV.(A/S) : **IVAN BORGES SALES**
ADV.(A/S) : **NICHOLLAS DE MIRANDA ALEM**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL HENRIQUE QUINHONES GEMELLE
LEAL**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CINEASTAS DO RIO
DE JANEIRO - ABRACI**
ADV.(A/S) : **BRYAN PHILLIP DE JONGH MARTINS**
ADV.(A/S) : **SHARLYNN MARGERY DE JONGH MARTINS**
AM. CURIAE. : **CONEXÃO AUDIOVISUAL CENTRO-OESTE, NORTE
E NORDESTE - CONNE**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE CINEASTAS - APACI**
ADV.(A/S) : **NARA PINHEIRO REIS AYRES DE BRITTO**
AM. CURIAE. : **PARTIDO VERDE - PV**
ADV.(A/S) : **VERA LUCIA DA MOTTA**
ADV.(A/S) : **LAURO RODRIGUES DE MORAES REGO JUNIOR**
ADV.(A/S) : **CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO**

Tutela Provisória Incidental na Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADI 7232 TPI / DF

7.232

Distrito

Federal

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : FLAVIA CALADO PEREIRA
REQDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : POLO DE CINEMA DO PARANÁ - PROCINEMA - ASSOCIAÇÃO CULTURAL DE CINEMA DO PARANÁ

ADV.(A/S) : FLORI ANTONIO TASCA
AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES INDEPENDENTES DE TELEVISÃO - ABPITV

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DAS PRODUTORAS INDEPENDENTES DO AUDIOVISUAL BRASILEIRO - API

AM. CURIAE. : SINDICATO INTERESTADUAL DA INDÚSTRIA AUDIOVISUAL - SICAV

ADV.(A/S) : IVAN BORGES SALES
ADV.(A/S) : NICHOLLAS DE MIRANDA ALEM
ADV.(A/S) : RAPHAEL HENRIQUE QUINHONES GEMELLE LEAL

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CINEASTAS DO RIO DE JANEIRO - ABRACI

ADV.(A/S) : BRYAN PHILLIP DE JONGH MARTINS
ADV.(A/S) : SHARLYNN MARGERY DE JONGH MARTINS
AM. CURIAE. : CONEXÃO AUDIOVISUAL CENTRO-OESTE, NORTE E NORDESTE - CONNE

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE CINEASTAS - APACI
ADV.(A/S) : NARA PINHEIRO REIS AYRES DE BRITTO
AM. CURIAE. : PARTIDO VERDE - PV
ADV.(A/S) : VERA LUCIA DA MOTTA
ADV.(A/S) : LAURO RODRIGUES DE MORAES REGO JUNIOR
ADV.(A/S) : CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO

ADI 7232 TPI / DF

DECISÃO

TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL.
APROVAÇÃO, PELO CONGRESSO NACIONAL,
DO PROJETO DE LEI N. 21, PELO CONGRESSO
NACIONAL, APÓS DEFERIMENTO DE
MEDIDA CAUTELAR PELO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE
PROVIDÊNCIAS DO PODER EXECUTIVO
PARA CUMPRIMENTO INTEGRAL E
TEMPESTIVO DA DECISÃO PROFERIDA.
ESVAZIAMENTO DA MEDIDA DEFERIDA
PELO DECURSO DO TEMPO. NECESSIDADE
COMPROVADA DE PRORROGAÇÃO DO
PRAZO PARA GARANTIA DA EFICÁCIA DA
MEDIDA CAUTELAR. TUTELA INCIDENTAL
DE URGÊNCIA DEFERIDA.

1. Na presente ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada em 30 de agosto de 2022, “em face da Medida Provisória nº 1.135, de 26 de agosto de 2022, que ‘Altera a Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, a Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022, e a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, para dispor sobre o apoio financeiro ao setor cultural e ao setor de eventos’”, o Plenário deste Supremo Tribunal, em 9 de novembro de 2022, referendou o deferimento de medida cautelar desta Relatoria nos termos seguintes:

“...patenteia-se quadro de inconstitucionalidade determinante do deferimento da medida cautelar requerida, para suspender os efeitos da medida provisória n. 1.135/2022, com efeitos ex tunc, repristinando-se as Leis n. 14.399/2022, n. 14.148/2021 e a Lei Complementar n. 195/2022. ...”

2. Em 23.12.2022, peticiona incidentalmente o autor alegando que “... o Governo Federal, em um primeiro momento, não diligenciou tempestivamente

ADI 7232 TPI / DF

para o cumprimento integral da ordem – execução orçamentária no setor cultural ainda em 2022; e, mesmo que o tivesse feito, possivelmente não haveria tempo hábil para haver a integral e adequada execução até o dia 31/12/2022. Ou seja, houve uma compressão dos fatos pela pelo apertado do próprio calendário ante a aparente morosidade intencional do chefe do Poder Executivo Federal”.

Por essa indolência administrativa, afirmada pelo autor como conduta “intencional” do Poder Executivo, o objeto da medida cautelar deferida para que o mandamento legislativo suspenso pela cautelar deferidas fosse devidamente cumprido, com a entrega dos recursos aos entes federados, na forma dos dispositivos legais alterados pela medida provisória n. 1.135/2022, se teria perdido e o seu acatamento não teria ocorrido e nem ocorrerá pelo escoamento do prazo para execução dos recursos e a proximidade do final do período orçamentário previsto naquela legislação, a saber, 31.12.2022 (art. 22 da Lei Complementar n. 195/2022).

Essa a circunstância encarecida pelo partido político autor na petição de tutela cautelar incidental. Pleiteia ele a este Supremo Tribunal, em caráter de urgência pela proximidade do final do prazo definido em lei e pela possibilidade de se ter a inefetividade da medida cautelar deferida por este Supremo Tribunal

“(i) seja autorizada a execução da Lei Complementar nº 195/2022 (Lei Paulo Gustavo) pelos entes federados subnacionais até 31/12/2023, com devolução ao Tesouro Nacional dos recursos não utilizados até referida data; (ii) que o Governo Federal, em razão da aprovação do PLN 21/2022 pelo Congresso Nacional na data de ontem, por meio do Ministério da Fazenda e do Ministério do Turismo, efetue, até o dia 31/12/2022 – sob pena de apuração de responsabilidade dos agentes públicos responsáveis pela criação de embaraço aos repasses ao setor cultural –, o empenho global e emissão de Nota de Empenho para

ADI 7232 TPI / DF

a unidade gestora da SECULT/MTUR, nos termos dos itens 3.2.2.7, 3.2.2.7.1, 3.2.2.7.2 e 3.2.2.7.3 do Manual do SIAFI, para fins de cumprimento da Lei nº 4.320/1964, tendo em vista a impossibilidade de discriminar a priori os valores para os favorecidos pelo empenho dos recursos, isto é, os Entes Federados, por meio da plataforma + Brasil; (iii) a SECULT/MTUR inscreva em restos a pagar os recursos empenhados nos termos do item anterior.”

Anota o autor que, “ainda que tardiamente, o Presidente da República atentou-se para a necessidade de modificação na LOA de 2022, garantindo o integral repasse de R\$ 3.862.000.000,00 aos entes subnacionais para aplicação em ações emergenciais que visem a combater e mitigar os efeitos da pandemia da covid-19 sobre o setor cultural, nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 195/2022 (Lei Paulo Gustavo). 7. Contudo, em razão da declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória, o art. 22 da referida Lei passou novamente a vigorar, com a aplicação do preceito de que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão autorizados a executar os recursos oriundos desta Lei Complementar até 31 de dezembro de 2022”, sob pena de devolução dos recursos não utilizados ao Tesouro Nacional em até 10 dias. 8. Ocorre, contudo, que, como referido PLN só foi aprovado pelo Congresso Nacional na data de ontem (22.12.22), sequer tendo havido sua sanção para efetiva conversão em lei até o momento, fato é que não há autorização para os repasses aos entes subnacionais – e, muito menos, o efetivo repasse em si, que depende, segundo a lógica da Lei Paulo Gustavo, de pedidos dos próprios entes subnacionais, os quais teriam prazo de 60 dias para a solicitação, nos termos do art. 3º da Lei.” (grifos nossos)

Observa também o partido político autor, em petição datada de 23.12.22, a dizer, no dia subsequente à aprovação do PLN 21/2022, não haver “como se exigir que os entes executem o orçamento até o final do ano, que ocorrerá em menos do que 10 dias. Trata-se, efetivamente, de uma obrigação de fazer coisa impossível, em razão do que inválido o postulado.”

ADI 7232 TPI / DF

Em razão disso, é essencial que seja dada aos entes subnacionais a possibilidade de execução orçamentária referente à Lei Paulo Gustavo no ano de 2023, sob pena de benefício do Governo Federal pela sua própria torpeza (edição de Medida Provisória inconstitucional e criação de embaraços artificiais aos repasses ao setor cultural). 10. Nesse sentido, aliás, a própria área técnica do Tribunal de Contas da União, em resposta a consulta formulada, esclareceu que "os recursos repassados por força da Lei Complementar 195/2022, por se tratar de transferência obrigatória da União, podem ser utilizados após o final de 2022, mesmo que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar neste exercício, à luz da jurisprudência do TCU" (documento anexo). Ou seja, não há óbice técnico-orçamentário para que a pretensão aqui externada seja cumprida, bastando que haja o decisum ratificador" (grifos nossos)

Examinados os elementos constantes do processo e os argumentos apresentados na petição de tutela incidental de urgência, decido.

3. Os recursos assegurados pelas Leis n. 14.148/2021 e n. 14.399/2022 e também na Lei Complementar n. 195/2022 para apoio financeiro ao setor cultural e ao de eventos têm de ser assegurados para que se dê cumprimento à urgência necessária, dotando-se de efetividade o apoio financeiro da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Sem a garantia da utilização daqueles recursos, na forma prevista na legislação, não se terá a garantia das ações emergenciais voltadas àquele setor, objeto específico do que previsto nas normas. Há urgência inequívoca e qualificada nas providências a serem adotadas para aplicação e concretude do que legalmente previsto, sendo a necessidade o fator determinante do regime de tramitação de urgência atribuído aos projetos, depois convertidos naqueles diplomas legais.

Anote-se ter cumprido o Congresso Nacional sua competência, com zelo e eficiência, no sentido de legislar para dar cobro às demandas sociais, especialmente atingidas e comprometidas com o advento da pandemia da covid-19, garantindo a entrega de recursos da União aos

ADI 7232 TPI / DF

entes federados para que os agentes, os órgãos e as entidades do setor cultural e de eventos possam apresentar seus projetos e possibilitar ao cidadão o acesso aos bens culturais.

4. A superveniência da Medida Provisória n. 1.135/2022 suspendeu a legislação que tinha sido votada pelo Congresso Nacional, o qual também rejeitara os vetos apostos aos projetos de lei por ele aprovados.

Deferiu-se a medida cautelar por este Supremo Tribunal, para suspender os efeitos daquela Medida Provisória e restabelecer-se a legislação, no sentido de ser garantida a entrega dos recursos previstos aos entes federados, para o atendimento das condicionantes a serem observadas pelas pessoas da Federação e cumprimento do prazo para que os agentes, órgãos e agentes do setor cultural e o de eventos possam também comprovar o cumprimento dos requisitos e das condições para auferirem os benefícios de que cuida a legislação.

5. O art. 22 da Lei Complementar n. 195/2022, restabelecida em sua eficácia pela medida cautelar deferida na presente ação por este Supremo Tribunal, dispôs sobre o prazo para a execução dos recursos garantidos naquele diploma legal e que esse está a se exaurir em 31.12.22 (“*art. 22 O Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão autorizados a executar os recursos oriundos desta Lei Complementar até 31 de dezembro de 2022*”).

Entretanto, não se fez viável a execução dos recursos e o atingimento das finalidades daquela legislação por causas estranhas aos beneficiários das medidas que o Poder Legislativo assegurara. Deixou-se em desvalia o setor cultural e o de eventos, cujos direitos e carência especiais tinham sido garantidos pelas normas.

Em primeiro lugar, aquela inexecução da legislação decorreu da edição da medida provisória n. 135/2022, que revogava parte da legislação e impedia o atendimento das demandas culturais amparadas

ADI 7232 TPI / DF

na forma das normas. Com a revogação de alguns dispositivos legais, não havia o que se buscar em termos de recursos no período de 2022.

Em segundo lugar, mesmo com a medida cautelar deferida na presente ação (em 5.11.2022) não foram adotadas as providências administrativas e normativas necessárias para que o que julgado por este Supremo Tribunal, naquela fase inicial da ação, pudesse dotar de efetividade o que decidido. Não se observou, ainda, a celeridade necessária para o cumprimento das normas restabelecidas em sua eficácia.

Com razão, portanto, o autor ao apresentar o pedido de tutela incidental de urgência, na qual demonstra que, sem a prorrogação requerida, poderá se concretizar o descumprimento da lei pelo Poder Executivo por medidas até aqui tidas como insubsistentes porque contrárias à Constituição.

Tanto não se admite juridicamente, porque seria deixar prevalecerem condutas ilegítimas e antijurídicas voltadas a frustrar a aplicação de lei formulada pelo Congresso Nacional. Quer dizer, haveria o atingimento de finalidades contrárias ao direito pelo voluntarismo de agente político, o que contraria o Estado de Direito.

6. Anote-se que, à petição apresentada incidentalmente, o autor faz anexar resposta do Tribunal de Contas da União a consulta formulada especificamente sobre a regularidade do esticamento do prazo legalmente previsto e que não se deu a cumprimento pela atuação intransigente e desembasada do Poder Executivo.

Consta daquele documento do Tribunal de Contas da União, em resposta à consulta n. TC 015.980-2022-7:

“Considerando que a natureza dos repasses da Lei Paulo

ADI 7232 TPI / DF

Gustavo é congênere à dos repasses efetuados por força da Lei Aldir Blanc, cabe a adoção do entendimento presente no Acórdão 1.118/2021- TCU-Plenário, devendo ser informado à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados que recursos repassados por força da Lei Complementar 195/2022, por se tratar de transferência obrigatória da União, podem ser utilizados após o final de 2022, mesmo que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar neste exercício, à luz da jurisprudência do TCU (em especial o Acórdão 4.074/2020 – Plenário) e do que estabelece o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. (itens 17-26 da presente instrução) ...” (grifos nossos).

A impossibilidade de se cumprir a legislação e ter-se a entrega dos recursos nela previstos aos entes federados para o devido aproveitamento pelo setor cultural e de eventos, dotando-se de efetividade o que legislado, por força de medidas insustentáveis juridicamente, na forma decidida cautelarmente por este Supremo Tribunal Federal, é de se ter por comprovada a necessidade de se postergar o prazo para a produção de efeitos da norma posta no art. 22 da Lei Complementar n. 195/2022, na forma pleiteada e com a adoção das medidas definidas pelo Tribunal de Contas da União.

Sem o alargamento do prazo previsto naquele dispositivo, para se superar o quadro de impossibilidade de se dotar de efetividade a legislação, em prazo razoável para que os entes federados possam pleitear os recursos e executá-los na forma das leis vigentes, o que se teria, então, seria o esvaziamento do que legislado e não observado pelo Poder Executivo federal, além de se contornar, sem cumprir, a medida cautelar exarada por este Supremo Tribunal no sentido de considerar válidos e eficazes os textos de lei questionados na presente ação.

Principalmente, não se há deixar de sublinhar que a medida cautelar

ADI 7232 TPI / DF

deferida na presente ação dotou-se de efeitos *ex tunc*, a dizer, fazendo-se retroagirem os seus efeitos ao período inicial de vigência da legislação alterada pela Medida Provisória n. 1.135/2022, cujos efeitos foram suspensos por este Supremo Tribunal.

Não fosse permitida a dilação do prazo previsto inicialmente nas normas legais e não cumprido pela ação do Poder Executivo federal teria se esvaziado o objeto e a finalidade da legislação, formulada como “*o conjunto de ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da covid-19.*”

O que foi considerado emergência a ser enfrentada com as medidas e os recursos previstos para serem entregues aos entes federados pela União foi alterado pela Medida Provisória n. 1.135/222. Ficaram, assim, sem atendimento os prazos necessários para se acudir à necessidade apurada pelo Poder Legislativo, e seria, ainda uma vez, desatendida a legislação se não houvesse providências, juridicamente sustentadas, para se permitir que o que foi indevida e inconstitucionalmente impedido de se cumprir, afinal continuasse a não sê-lo pelo decurso do tempo.

A ilegítima conduta do Poder Executivo teria, então, atingido seu objetivo em afronta à legislação e à jurisdição constitucional, o que esvaziaria a autoridade do direito.

7. Conquanto comprovada, nos autos, a urgência qualificada das providências pleiteadas, a impor o deferimento da tutela na forma requerida, não se há deixar de realçar que, na medida cautelar deferida em 5.11.22 e referendada na sessão virtual de 9.11.22 pelo Plenário deste Supremo Tribunal, ficou anotado respeitar-se o curso regular da apreciação e decisão legislativa sobre a Medida Provisória n. 1.135/2022, competência constitucional do Congresso Nacional.

Esse quadro determina que a tutela de urgência haverá de se

ADI 7232 TPI / DF

cumprir integralmente, adotando-se as providências para garantia da efetividade jurídica, administrativa e financeira da legislação vigente com o alargamento do prazo até 31.12.2023, sem se perder de vista, contudo, que o resguardo da competência do Congresso Nacional para apreciação e conclusão sobre a Medida Provisória n. 1.135/2022 pode conduzir, em sua finalização, à alteração de algum ponto cuidado pelas normas postas naquele documento em tramitação nas Casas do Parlamento.

7. Pelo exposto, defiro a tutela de urgência pleiteada para

a) autorizar a execução da Lei Complementar nº 195/2022 (Lei Paulo Gustavo) pelos entes federados até 31/12/2023 ou até que o Congresso Nacional conclua a apreciação da Medida Provisória n. 1.135/2022, devolvendo-se ao Tesouro Nacional os recursos não utilizados até aquela data, na forma das leis da República;

b) seja efetuado pelos órgãos federais competentes, especialmente o Ministério da Fazenda e o Ministério do Turismo, até o dia 31/12/2022, sem óbice direto ou indireto, sob pena de responsabilidade de quem der causa ou impedir o cumprimento integral das normas, o empenho global e emissão de Nota de Empenho para a unidade gestora da SECULT/MTUR, nos termos dos itens 3.2.2.7, 3.2.2.7.1, 3.2.2.7.2 e 3.2.2.7.3 do Manual do SIAFI, para fins de cumprimento da Lei nº 4.320/1964, pela impossibilidade de serem discriminados os valores para os favorecidos pelo empenho dos recursos, isto é, os entes federados pela plataforma + Brasil;

c) inscreva a SECULT/MTUR em restos a pagar os recursos empenhados nos termos do item b.

Pela urgência da presente medida, à Secretaria Judiciária para, com urgência e prioridade, adotar as providências cabíveis para ciência pelas autoridades competentes pelo cumprimento desta decisão.

ADI 7232 TPI / DF

Submeto ao imediato referendo a presente decisão de deferimento de tutela incidental de urgência em ação direta de inconstitucionalidade, requerendo à Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Rosa Weber, convocação de plenário virtual extraordinário nos primeiros dias do início do período ordinário forense (fevereiro de 2023) para apreciação e decisão do referendo pleiteado.

Publique-se.

Brasília, 29 de dezembro de 2022.

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Relatora