



**GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA DE BRASÍLIA
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

A **GOVERNADORA DO ESTADO DE RORAIMA, MARIA SUELY SILVA CAMPOS**, neste ato representada por seu Procurador Geral do Estado de Roraima, isentos legalmente de instrumento de mandato, conforme disposto na respectiva Lei Orgânica, vem, respeitosamente, com fulcro no art. 103, V, da Constituição Federal de 1988, e na forma da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, ajuizar **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, tendo por objeto o art. 50 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Roraima, Lei nº 1005 de 27 de julho de 2015, republicada no Diário Oficial do Estado nº 2586 de 20 de agosto de 2015, o que faz com espeque nas razões que passa a aduzir.

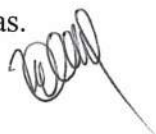
I – CABIMENTO DE CONTROLE DIRETO DE CONSTITUCIONALIDADE TENDO COMO OBJETO LEIS ORÇAMENTÁRIAS:

Sabe-se que o objeto do Controle Concentrado de Constitucionalidade é a **lei** ou **ato normativo** que se mostram incompatíveis com a Constituição. No passado, esta Corte possuía um entendimento limitativo de que as Leis Orçamentárias, de forma geral, não poderiam ser objeto de controle concentrado, já que se tratavam de leis com efeitos concretos, ato administrativo em sentido material, ou ainda, leis com objeto determinado e com destinatários certos. Sem embargo, é bom lembrar que esta colenda Corte admitia, em situações excepcionais, o cabimento de Ações Diretas para impugnar normas orçamentárias, quando o legitimado ativo comprovasse um mínimo coeficiente de abstração e generalidade do ato impugnado, a exemplo do que restou decidido no julgamento da ADI n 2.925, na qual se discutia a abstração da norma que tratava da “suplementação de crédito para reforço de dotações vinculadas aos recursos da CIDE-Combustíveis”.

Evoluindo, acertadamente, em seu entendimento esta Corte Suprema passou a admitir o controle concentrado de constitucionalidade das leis orçamentárias. Isto porque o controle de constitucionalidade visa combater lei ou ato normativo que se mostrem incompatíveis com o sistema constitucional.

A revisão da jurisprudência por esse Tribunal quanto à matéria foi amplamente debatida e discutida pelo Plenário por ocasião do julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.048/DF, tendo como relator o Ministro Gilmar Mendes que reconheceu, em sede cautelar, o cabimento da ADI 4.048, posto que referida ação dirigia-se ao ataque de uma típica norma de caráter orçamentário, no caso, a Medida Provisória 405/2007, que determinara a abertura de crédito extraordinário.

Sem adentrar no mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.048/DF, é importante verificar que essa ação tinha por objetivo atacar uma medida provisória de natureza orçamentária, o que levou os Ministros dessa Suprema Corte a suscitarem uma questão de ordem antes mesmo do exame do mérito da ação, a fim de definirem se seria ou não cabível Ação Direta de Inconstitucionalidade para impugnar uma típica norma orçamentária, vale dizer, se deveria ou não ser aplicado à espécie o entendimento clássico da Corte no sentido do descabimento de controle direto de constitucionalidade que tenha por objeto normas orçamentárias.



Assim, após ampla discussão, decidiu o Plenário, por maioria de votos, admitir o cabimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, em julgamento histórico no qual o relator da ação, Ministro Gilmar Mendes, enfatizou que, ao passar a admitir o cabimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade para a impugnação abstrata de leis orçamentárias, o Supremo, por sua nova composição, estava se retratando de um erro do passado.

É importante trazer a baila, o resumo da decisão noticiado pelo Informativo do STF n. 502 sobre a MC-ADI 4.048-DF, *in verbis*:

“Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu da ação, por entender estar-se diante de um tema ou de uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato — independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto — de inegável relevância jurídica e política, que deveria ser analisada a fundo. Asseverou-se que os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas, eis que a própria Constituição adotou como objeto desse processo os atos tipicamente normativos, ou seja, aqueles dotados de um mínimo de generalidade e abstração. Considerou-se, entretanto, que outra deveria ser a interpretação no caso de atos editados sob a forma de lei. Ressaltou-se que essas leis formais decorreriam ou da vontade do legislador ou do próprio constituinte, que exigiria que certos atos, mesmo que de efeito concreto, fossem editados sob a forma de lei. Assim, se a Constituição submeteu a lei ao processo de controle abstrato, meio próprio de inovação na ordem jurídica e instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não seria admissível que o intérprete debilitasse essa garantia constitucional, isentando um grande número de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas e, talvez, de qualquer forma de controle. Aduziu-se, ademais, não haver razões de índole lógica ou jurídica contra a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas, e que estudos e análises no plano da teoria do direito apontariam a possibilidade tanto de se formular uma lei de efeito concreto de forma genérica e abstrata quanto de se apresentar como lei de efeito concreto regulação abrangente de um complexo mais ou menos amplo de situações. Concluiu-se que, em razão disso, o Supremo não teria andado bem ao reputar as leis de efeito concreto como



inidôneas para o controle abstrato de normas. Vencido, no ponto, o Min. Cezar Peluso que não conhecia da ação, por reputar não se tratar no caso de uma lei, sequer no aspecto formal.” (Grifos nossos)

Pela análise comedida e criteriosa dos fundamentos da decisão transcrita, percebe-se que esta Corte Constitucional, por sua nova composição, procurou estabelecer uma clara distinção entre os atos estatais de efeitos concretos editados sob a forma de lei ou de medida provisória (que seriam atos normativos de efeitos concretos) e aqueles outros desvestidos de roupagem legal.

Enquanto estes últimos continuariam não podendo ser objeto de questionamento em sede de controle concentrado, os primeiros não mais estariam isentos de controle abstrato de constitucionalidade. Poderiam doravante ser impugnados, quando formal ou materialmente viciados em sua constitucionalidade, por intermédio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, e não mais apenas por meio de controle difuso de constitucionalidade.

Seguindo este novo entendimento jurisprudencial que entende cabível Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de leis orçamentárias, essa Corte também prolatou a seguinte decisão:

*EMENTA: Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 100 da Lei nº 11.514, de 14 de agosto de 2007. 3. Consideração dos efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional, na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e da respectiva lei. 4. **Preliminar de não-cabimento rejeitada: o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas de diretrizes orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes.** 5. O art. 100 da Lei nº 11.514/2007 possui conteúdo normativo comum a qualquer programa orçamentário, que deve conter, obrigatoriamente, a estimativa das*



receitas, a qual, por sua vez, deve levar em conta as alterações na legislação tributária. 6. A expressão "legislação tributária", contida no § 2º do art. 165, da Constituição Federal, tem sentido lato, abrangendo em seu conteúdo semântico não só a lei em sentido formal, mas qualquer ato normativo autorizado pelo princípio da legalidade a criar, majorar, alterar alíquota ou base de cálculo, extinguir tributo ou em relação a ele fixar isenções, anistia ou remissão. 7. A previsão das alterações na legislação tributária deve se basear nos projetos legislativos em tramitação no Congresso Nacional. 8. Apesar da existência de termo final de vigência da CPMF e da DRU (31 de dezembro de 2007), não seria exigível outro comportamento do Poder Executivo, na elaboração da proposta orçamentária, e do Poder Legislativo, na sua aprovação, que não o de levar em consideração, na estimativa de receitas, os recursos financeiros provenientes dessas receitas derivadas, as quais já eram objeto de proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 50, de 2007). O princípio da universalidade em matéria orçamentária exige que todas as receitas sejam previstas na lei orçamentária, sem possibilidade de qualquer exclusão. 9. Medida cautelar indeferida. ADI 3949 MC / DF - DISTRITO FEDERAL

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,

Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 14/08/2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Conforme exposto, com essa nova mudança de entendimento não resta dúvida do cabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre leis orçamentárias, não existindo óbice para a análise do mérito desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

II - DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS

A Lei roraimense nº 1005/2015 (republicada), que “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Estado para o exercício de 2016 e dá outras providências”, estabelece em seu art. 50, *caput*, que:



“Art. 50. As despesas totais com pessoal observarão, além da legislação pertinente em vigor, o estabelecido nos arts. 19 e 20, § 5º da Lei Complementar nº 101/2000, considerando os seguintes limites: Poder Executivo 47,5%, Poder Judiciário, 6,0%, Poder Legislativo 4,5% e Ministério Público 2,0%.”

Vislumbra-se, muito facilmente, que a Lei 1005/2015 do Estado de Roraima, republicada no DOE nº 2586, 20 de agosto de 2015 (**DOC.02**), especialmente no dispositivo supra transcrito, violou os limites globais previstos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, em especial, os artigos 24 e 169 da Constituição Federal.

É imperioso ressaltar que o projeto original de Lei de Diretrizes Orçamentárias enviado pelo Exma. Sra. Governadora do Estado de Roraima à Assembleia Legislativa do Estado de Roraima não padecia do vício de inconstitucionalidade apontado e que o dispositivo do art. 50 foi alterado na Assembleia Legislativa. Ocorre que a alteração substancial do conteúdo do artigo promovida no Legislativo Estadual desencadeou uma inconstitucionalidade a diversos preceitos do texto maior.

Constatando o vício da inconstitucionalidade a Exma. Governadora do Estado vetou o art. 50 do projeto de Lei nº 1005/2015 (**DOC. 03**). Não obstante as razões do veto, a Assembleia Legislativa Estadual sancionou o projeto de lei rejeitando as razões do veto (**DOC. 04**). Cumpre demonstrar a alteração de conteúdo promovida pela Assembleia Legislativa à redação do projeto elaborado pelo Executivo:

Redação original:

Art. 50. As despesas totais com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública observarão, além da Legislação pertinente em vigor, os limites previstos na Lei Complementar 101/2000

Redação alterada pela Assembleia Legislativa:



*“Art. 50. As despesas totais com pessoal observarão, além da Legislação pertinente em vigor, o estabelecido nos arts. 19 e 20, §5º da Lei Complementar 101/2000, considerando os seguintes limites, **Poder Executivo, 47,5%; Poder Legislativo, 4,5%;** Poder Judiciário, 6%; e do Ministério Público, 2%.”*

Dessa forma, o assunto será pormenorizadamente desenvolvido nos tópicos seguintes.

III - ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – DA DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL DE FIXAÇÃO DOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL POR MEIO DE LEI COMPLEMENTAR

O art. 50 da Lei roraimense nº 1005/2015 violou flagrantemente o art. 24 e o art. 169 da CF, e conseqüentemente o art. 20 da LRF, senão vejamos:

Art. 169** - A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

A União utilizando-se de sua competência constitucionalmente determinada editou a Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal que fixou:

"Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento)." (...)



Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

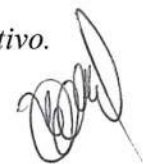
c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão



será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

Verifica-se, desde logo, que o referido preceito impugnado alterou os limites, já estabelecidos em Lei Complementar Nacional, para os gastos do poder executivo e do poder legislativo estadual, padecendo do vício de inconstitucionalidade, primeiramente invadiu a competência reservada à União para tratar da matéria, uma vez que o art. 22 da Constituição Federal atribuiu à União a competência para legislar sobre normas gerais sobre direito financeiro, não bastasse o vício de usurpação de competência, a matéria foi tratada em Lei Ordinária, mas especificamente em Lei orçamentária, lei essa temporária e de conteúdo concreto, mesmo a Constituição exigindo Lei Complementar para disciplinar o assunto.

Esta Corte, por diversas vezes, já pronunciou a inconstitucionalidade de dispositivos tratados em Lei Ordinária quando a matéria deveria ser tratada por meio de Lei Complementar, vejamos alguns precedentes:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO TRIBUNAL. LEI ORDINÁRIA 9932, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1999, QUE DISPÕE ACERCA DA TRANSFERÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DA IRB-BRASIL RESSEGUROS S/A - IRB-BRASIL RE PARA A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP. VÍCIO FORMAL. LEI COMPLEMENTAR. EFEITOS DA EC 13/96 SOBRE AS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO E REGULAÇÃO DO SETOR DE RESSEGUROS. 1. A Emenda Constitucional 13, de 1996, ao suprimir a expressão "órgão oficial ressegurador" do inciso II do artigo 192 da Carta Federal, aboliu o monopólio da IRB-Brasil Resseguros S/A - IRB-BRASIL Re. 2. A regulamentação do sistema financeiro nacional, no que concerne à autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão fiscalizador, é matéria reservada à lei complementar. 3. As funções regulatórias e de fiscalização conferidas à IRB - Brasil Resseguros S/A pelo Decreto-lei 73/66, recebido pela Constituição de 1988, não podem ser alteradas por lei ordinária. 4. Entendimento divergente do relator, que apenas suspendia a vigência da expressão "incluindo a competência para conceder autorizações", constante

do artigo 1º da Lei 9932/99, por considerar que os demais dispositivos disciplinam matéria típica de lei ordinária. Liminar referendada pelo Pleno para suspender, até o julgamento final desta ação, a eficácia dos artigos 1º e 2º; parágrafo único do artigo 3º; artigos 4º ao 10; e artigo 12, da Lei 9932, de 20 de dezembro de 1999, do Distrito Federal. ADI 2223 MC / DF - DISTRITO FEDERAL

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA

Julgamento: 10/10/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

No mesmo sentido;

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. REPARTIÇÃO DO ICMS. ART. 158, IV E 161, I, DA CF/88. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. USINA HIDRELÉTRICA. RESERVATÓRIO. ÁREAS ALAGADAS. 1. Hidrelétrica cujo reservatório de água se estende por diversos municípios. Ato do Secretário de Fazenda que dividiu a receita do ICMS devida aos municípios pelo "valor adicionado" apurado de modo proporcional às áreas comprometidas dos municípios alagados. 2. Inconstitucionalidade formal do ato normativo estadual que disciplina o "valor adicionado". Matéria reservada à lei complementar federal. Precedentes. 3. Estender a definição de apuração do adicional de valor, de modo a beneficiar os municípios em que se situam os reservatórios de água representa a modificação dos critérios de repartição das receitas previstos no art. 158 da Constituição. Inconstitucionalidade material. Precedentes. 4. Na forma do artigo 20, § 1º, da Constituição Federal, a reparação dos prejuízos decorrentes do alagamento de áreas para a construção de hidrelétricas deve ser feita mediante participação ou compensação financeira. Recurso extraordinário conhecido e improvido. RE 253906 / MG - MINAS GERAIS
RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE
Julgamento: 23/09/200. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

Por óbvio, não há dúvidas que, o ato impugnado, Lei Ordinária, invadiu competência reservada à Lei Complementar, nos termos do art. 169 da Constituição Federal, padecendo assim de inconstitucionalidade material. Ademais, conforme será esclarecido no



próximo tópico, a Lei Complementar deveria ser editada pela União, em razão da sua competência para editar normas gerais sobre direito financeiro.

IV. DA COMPETENCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO:

Sendo a Federação o sistema de organização de Estado adotado pelo Brasil, surge-se o problema da repartição, da distribuição de competências entre os entes federados; União, Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios.

No entendimento de José Afonso da Silva, competência *“é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão, ou ainda a um agente do poder público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.*

Como forma de evitar conflito entre os entes, a Constituição distribuiu e fixou as competências e o fez utilizando-se do importante *princípio da predominância do interesse*, e, seguindo esta diretriz, atribuiu em seu art. 24, incisos I e §1º a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito financeiro, com primazia para União elaborar as normas gerais.

Mesmo em temas de competência concorrente, no Brasil, há predominância da União. Ao consagrar no art. 24, a possibilidade de a União, Estados, Municípios e Distrito Federal editarem normas sobre o tema, acrescentou-se o § 1º para estabelecer que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, e que há o império das normas gerais, e somente essas sobre a das demais unidades federativas.

Carlos Mário da Silva Velloso observa que a competência concorrente preconizada por este art. 24 é não cumulativa, haja vista caber à União a edição de normas gerais, e aos Estados e no Distrito Federal especificar a regra primitiva nacional.

Este dispositivo do art. 24, inciso I da Constituição Federal, que fixa a competência da União deve ser complementado com o art. 163, inc. I, da Constituição



Federal, que destina à Lei Complementar a legislação sobre finanças públicas. Ressalta-se que, literalmente, enquanto no art. 24, inc. I, a competência é apenas para edição de normas gerais, a competência do art. 163 é bem mais ampla. Estes dispositivos devem ser lidos, ainda, em concomitância com o art. 169 CF que exige Lei Complementar para regulamentar a fixação dos limites de gastos com pessoal ativo e inativos das três esferas de poderes de todos os entes federados. A harmonia das finanças públicas é questão tão fundamental para o sistema federativo, que justifica a mais grave ação possível na convivência de uma federação que é o uso do instrumento da intervenção.

As regras contidas na Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, têm o caráter de *lei nacional* e constituem um importante instrumento de efetivação da harmonia entre os entes políticos. Como *norma geral* que é, as regras compreendidas na Lei de Responsabilidade Fiscal visam demarcar, na prática, o campo de independência de todos os entes políticos, missão essa determinada pelo constituinte.

O disposto no art. 169 da Constituição Federal não deixa dúvidas sobre o caráter nacional da lei complementar que se exige para fixar os percentuais de despesas com pessoal ativo e inativo dos entes políticos e de todas as esferas de poder. A redação do artigo é ainda mais explícita, pois não cuida de determinar apenas a disciplina da "despesa com pessoal ativo e inativo" das diversas esferas da Federação, mas trata de mencionar expressamente a previsão de "limites estabelecidos em lei complementar". É clara e explícita a legitimidade da União para legislar sobre a matéria, em especial, se este preceito, art 169, for combinado com os arts. 163 e 24, inciso II, todos da Constituição Federal.

De fato, a previsão de que a União haveria de legislar sobre "normas gerais" relativas a direito financeiro e sobre orçamento, nos termos do art. 24, I e II, e § 1º, bem como editar lei complementar sobre finanças públicas, conforme determinação do art. 163, I, encontra especial e expressa solidificação nas normas constantes do Capítulo II do Título VI da Constituição Federal. Assim, fica demonstrada a absoluta impossibilidade de o Legislador Estadual adentrar em matéria reservada à União, conforme prescrição dos seguintes preceitos constitucionais; art. 24, inciso II, art. 163, art. 169, e, violação ao art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

É oportuno esclarecer que o disposto no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, que fixa o limite com gastos com pessoal ativo e inativo de todos os entes



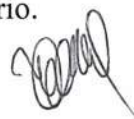
federados, foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, ainda em trâmite neste tribunal, mas o Pleno julgando a Medida Cautelar, decidiu pela manutenção dos efeitos do dispositivo. Vejamos a decisão:

DECISÃO: PROSEGUINDO NO JULGAMENTO, O TRIBUNAL, OR MAIORIA, VENCIDOS OS SENHORES MINISTROS ILMAR GALVÃO (RELATOR), SEPÚLVEDA PERTENCE, OCTAVIO GALLOTTI, NÉRI DA SILVEIRA E O PRESIDENTE (MINISTRO CARLOS VELLOSO) INDEFERIU A MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO ARTIGO 20 DA LEI COMPLEMENTAR N. 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. RETIFICOU O VOTO PROFERIDO ANTERIORMENTE O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO. EM SEGUIDA, O JULGAMENTO FOI ADIADO POR INDICAÇÃO DO RELATOR. PLENÁRIO, 11.10.2000.

Assim, o preceito do art. 20 da LRF continua produzindo todos os seus efeitos em face da presunção de constitucionalidade das leis e por ser norma geral em matéria de direito financeiro deve ser observado por todos os entes da federação.

Com efeito, é de se alertar que, **a alteração por parte do Legislador Estadual do limites de gastos com pessoal ativo e inativo do Executivo Estadual para 47,5%, quando o correto e já fixado em Lei Complementar Nacional é 49%, e a alteração do percentual de gastos com pessoal ativo e inativo do poder Legislativo Estadual de 4,5%, quando o fixado em Lei Complementar Nacional é de 3%**, configura uma verdadeira aberração jurídica, eivada de inconstitucionalidade que salta aos olhos. Sobretudo em razão da usurpação da competência da União, além de afrontar o princípio da separação e harmonia dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição da República.

As Leis Estaduais devem guardar plena harmonia não só com o texto constitucional, mas, também, com os princípios da *Lex Fundamentallis* e com as normas de caráter nacionais. Dessa forma, não pode o Legislador Estadual, por meio de Lei Ordinária, alterando o projeto de Lei de iniciativa do Governador, tratar de matéria que o sistema constitucional exige Lei Complementar Nacional. Percebe-se que a ingerência parlamentar adentrou em campo não permitido pelo ordenamento pátrio.



Sobre o tema dispõe a Jurisprudência deste E.STF:

EMENTA:- Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Liminar. 2. Emenda Constitucional nº 17, de 19 de novembro de 1999, do Estado de Rondônia. 3. Alegação de inconstitucionalidade formal e material. Sustentação de violação aos arts. 2º; 61, § 1º, II, "b" e 84, III, da CF. 4. O inciso I inserido no art. 189, da Constituição de Rondônia, rege tema de índole financeira, matéria que está reservada à legislação federal. Relevante a quaestio juris de inconstitucionalidade do dispositivo em face do art. 24, I e § 1º, da Constituição. Conveniência de não ser aplicado o disposto no inciso I do art. 189 da Constituição de Rondônia, até julgamento final da ação, deferida, no ponto, a cautelar. 5. Suspensão da eficácia do § 5º do mesmo dispositivo, em consequência da suspensão do inciso I do art. 189, aludido. 6. Medida liminar indeferida no que concerne ao § 6º introduzido no art. 189 da Constituição de Rondônia. ADI 2124 MC / RO - RONDÔNIA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgamento: 30/06/2000. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

Isso porque, somente caberia à norma estadual suplementar a legislação federal e não poderia em nenhuma hipótese violar os preceitos gerais estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista o disposto no *caput* do art. 169 da Lei Maior. Assim, devem os Entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) se auto-conter para evitar ingerências indevidas (e inconstitucionais) nas esferas de competência.

Com efeito, no momento em que o Legislador Estadual inovou o projeto de lei ordinária, incluindo limites diferentes dos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal para os gastos com pessoal ativo e inativo dos três Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública, matéria típica de conteúdo geral, já disciplinada em Lei Complementar Nacional (LC 101/2000), houve por violar materialmente a CR-88, por afronta ao disposto no art. 169 da Constituição, que exige Lei Complementar para fixar os limites de gastos com pessoal. Ademais, violou, ainda, a repartição de competência definida constitucionalmente, que



reservou à União a competência para tratar da matéria, de maneira a malferir o Pacto Federativo.

É de se frisar ainda, que a redução no limite de despesas para o Executivo, e consequentemente o aumento indevido do Legislativo estadual no total de 1,5%, conforme determinado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Roraima, objeto do presente processo, na prática, pode acarretar o engessamento administrativo do Governo do Estado de Roraima, uma vez que pode inviabilizar a concessão de vantagens pecuniárias, aumentos salariais de servidores públicos, ou mesmo inviabilizar a criação de cargos, empregos, entres outras consequências.

Notadamente, mostra-se ofensivo ao Princípio da Separação de competências e ao Pacto Federativo o artigo 50 da Lei Estadual 1005/2015, vez que fixou limite de despesas com pessoal diverso do previsto em lei complementar de caráter nacional.

Por isso, não se mostra jurídico que uma norma infraconstitucional (Lei Estadual) crie novos limites de gastos com pessoal na esfera estadual diverso do fixado em Lei Complementar de âmbito nacional, sem que tal previsão derive explicitamente da Lei Maior.

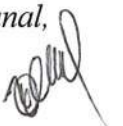
Desta forma, a norma ora impugnada (artigo 50 da Lei Ordinária Estadual 1005/2015) violou tanto o princípio da repartição de competências como o Pacto Federativo.

Patente, pois, o vício material, que incluiu como atribuições do Poder Legislativo Estadual matérias tipicamente da competência da União e reservada à Lei Complementar, ferindo a Lei Maior diretamente e desrespeitando, assim, o princípio da Separação de Poderes, de observância obrigatória pelos Estados-Membros.

V - DO PEDIDO CAUTELAR

Impõe-se a medida liminar, com fulcro no art. 10, da Lei 9868/99 tendo em vista a urgência em coibir a agressão constitucional já noticiada. *In verbis*:

Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal,



observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

(...)

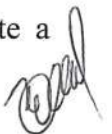
§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado. (g.n.)

No caso, tem-se que a concessão imediata da cautelar revela-se mais que necessária pela notória violação ao regime constitucional. Por sua vez, O E. STF já assentou que a concessão de medida cautelar pauta-se pelos critérios consubstanciados no perigo da demora na prestação jurisdicional (*periculum in mora*) e na plausibilidade jurídica da inconstitucionalidade alegada (*fumus boni juris*), nos termos dos artigos 2º, §§1º e 4º, 3º, II e III, e 8º da Lei 11.738, de 16 de julho de 2008.

No que se refere ao *periculum in mora*, importa assinalar que a Lei Estadual nº 1005/2015 impugnada gera uma instabilidade jurídica e política, tendo em vista que cria uma insegurança nos limites de gastos com despesas com pessoal do Executivo e do Legislativo. No caso vertente, ainda não se pode deixar de mencionar a indisfarçável e grave interferência do Poder Legislativo Estadual na própria ordem constitucional, inclusive com forte vulneração da autonomia da União para legislar por meio de Lei Complementar sobre a matéria. Frise-se, por necessário, que o ato normativo questionado produz efeitos imediatos, o que reforça o “perigo da demora”.

Não obstante isso, de se consignar que o *periculum in mora*, antes presente com a publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016 (Lei Estadual nº 1005/2015), avulta-se ainda mais. Isso porque a violação constitucional alhures apontada veio efetivamente se concretizar com o início do exercício financeiro corrente (2016).

Com efeito, a Receita Corrente Líquida (RCL) estimada para o presente exercício financeiro perfaz o montante de exatos **2.890.498.793,00** (dois bilhões, oitocentos e noventa milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, setecentos e noventa e três reais). De outra banda, verifica-se que a previsão de gastos com pessoal do Poder Legislativo Estadual para o o mesmo exercício financeiro perfaz exatos **RS 127.804.727,00**, correspondente a



4,42% da RCL, conforme previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2016 (Diário Oficial do Estado nº 2614, de 30 de setembro de 2015 – **DOC. 5'**).

A fim de demonstrar a inconstitucionalidade, segue o cálculo da **Receita Corrente Líquida**, cujos dados foram retirados do Diário Oficial do Estado de Roraima (DOE nº 2614, de 30 de setembro de 2015):²

Cálculo da Receita Corrente Líquida

Receita Corrente Líquida =	+ Receita Corrente
	- Contribuições
	- Transferências Constitucionais aos municípios
Receita Corrente Líquida =	3.253.252.302,00 (folha 143 - já deduzido Fundeb)
	- 171.900.352,00 (folha 143)
	- 190.853.157,00 (folha 143 - Fonte 116)
Receita Corrente Líquida (RCL):	2.890.498.793,00
Despesa Pessoal Poder Legislativo (DPPL):	127.804.727,00
Despesa Pessoal Assembleia:	79.637.000,00 (folha 150)
Despesa Pessoal TCERR:	48.167.727,00 (folha 151)
Relação DPPL/RCL:	4,42% (> 3,0%)

De se convir, portanto, que **a previsão de gastos com pessoal do Legislativo Estadual extrapola e muito os 3% estabelecidos pela legislação de referência (art. 20 da LRF c/c arts. 24 e 169 da CF/88).**

Significa, assim, dizer que há o risco iminente de o Executivo Estadual, a partir de janeiro do corrente ano (dia 20, que se repercutirá a cada dia 20 de cada mês), vir a ser compelido a efetuar indevidamente o repasse do duodécimo com acréscimo indevido a maior para pagamento de despesas do Legislativo Estadual, de modo a comprometer ainda mais sua saúde financeira, já fortemente abalada pela crise financeira instalada em todo o País, uma vez ser essa a referência (4,50%, prevista no artigo 50 da LDO – Republicado) para o Projeto de Lei Orçamentária.

Por sua vez, o *fumus comissi delicti* exsurge da própria argumentação jurídica acima exposta, sobretudo no indisfarçável atentado aos princípios da separação e autonomia

¹ Disponível no site: <http://www.imprensaoficial.rr.gov.br/diarios/doe-20150930.pdf>, páginas 138 e seguintes.

² Quadro demonstrativo do cálculo de RCL replicado na folha 141 do **DOC. 05**.

dos Poderes (art. 2º, c/c inciso III, § 4º, do art. 60). É relevante destacar, ainda, que as previsões trazidas pela Lei Ordinária Estadual, uma lei orçamentária, ora atacada, se aplicadas, proporcionarão grave perturbação à ordem pública, com transtorno evidente ao desempenho das atividades e dos serviços públicos prestados pelo Estado de Roraima.

Por isso, em reverência à precaução e como meio de impedir a concretização de efeitos danosos ao serviço público, é medida salutar a concessão do provimento cautelar.

Insista-se, ainda, no fato de que, diante da presença dos requisitos legais autorizadores da medida cautelar, sua concessão liminar é imprescindível, pois, frente à possível decisão favorável que venha a ser concedida ao final, poderá ser ineficaz, a despeito de seu efeito vinculante, na medida em que já se tiverem produzidos em concreto os danos para a boa administração roraimense.

Ademais, ante a plausibilidade da tese jurídica suso exposta, e considerando que a demora no julgamento definitivo desta ADI implicará que o ESTADO DE RORAIMA, pelo período ínsito de tramitação de uma causa desse jaez, fique obrigado à observância de uma Lei flagrantemente inconstitucional, prejudicando de maneira eficaz a boa organização do aparato estatal, torna-se mais que necessária a concessão, *in limine*, de medida cautelar que suspenda imediata e integralmente a eficácia dos textos normativos acoimados de inconstitucionais, na forma do art. 102, inciso I, alínea “p”, da Lei Fundamental, assim como pelo art. 170, § 1º, c/c o art. 21, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.


VI – DO ROL DE DOCUMENTOS ANEXADOS

Apresenta-se, conforme exigência do artigo 3º da Lei 9868/99, o seguinte documento:

DOC. 01 – DOE 2568, 27 de julho de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentária nº 1005/2015;

DOC. 02 – DOE 2586, 20 de agosto de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentária nº 1005/2015- Republicação;

DOC. 03 – Veto da Governadora, Mensagem Governamental nº 027 de julho de 2015.



DOC. 04 – Of./S.L./PRES./Nº 124/2015 – Rejeição do Veto

DOC. 05 – Diário Oficial do Estado (DOE nº 2614, de 30 de setembro de 2015), que expressa o detalhamento da previsão de despesas com pessoal do Poder Legislativo Estadual para o exercício financeiro de 2016 maior que 3,0% da RCL, leia-se: em 4,42%.

VII - DOS REQUERIMENTOS FINAIS

Em suma, demonstrou-se que o dispositivo ora impugnado é flagrantemente inconstitucional e opera contra a autonomia do Poder Executivo Estadual, além de implicar violação a normas constitucionais que disciplinam a política administrativa.

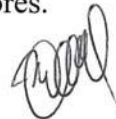
Diante do exposto, requer a Vossa Excelência, que determine:

a) inicialmente, a concessão da medida cautelar para suspender, *ex tunc*, os efeitos dos dispositivos legais objeto da ação (art. 50 da Lei Estadual nº 1005/2015, republicada no Diário Oficial do Estado nº 2586 de 20 de agosto de 2015) até seu julgamento definitivo, tendo em vista a ofensa a princípios e preceitos constitucionais, consoante acima demonstrado;

b) a notificação da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, para prestar as informações que entender cabíveis, no prazo estipulado pela Lei nº 9.868/99;

c) após a citação do Advogado-Geral da União para proceder à defesa dos atos normativos impugnados e oitiva do Exmo. Sr. Procurador Geral da República – nos termos do art. 103, §§ 1º e 3º da CF – para, ao final, ser julgado procedente o pedido, declarando inconstitucional as normas impugnadas;


d) Após a declaração de inconstitucionalidade, que seja comunicada a Assembleia Legislativa do Estado para as providências ulteriores.



Termos em que,
Pede-se deferimento.

Boa Vista-RR, 11 de janeiro de 2016.

Vanessa Alves Freitas
Procuradora do Estado de Roraima



Venilson Batista da Mata
Procurador-Geral do Estado de Roraima

Thiciane Guanabara Souza
Procuradora do Estado de Roraima



Maria Suely Silva Campos
Governadora do Estado de Roraima