



EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, com fundamento nos artigos 102, I, *a*, e 103, inciso V, da Constituição Federal, e artigo 2º, inciso V, da Lei nº 9.882/99, vem, respeitosamente, ajuizar a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, indicando:

1. como objeto: as Leis estaduais n. 8.071/18 e n. 8.072/18, que conferem, respectivamente e a contar de 1º de setembro de 2018, **reajuste de 5% (cinco por cento) na remuneração dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e dos servidores do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro** (doc. 1); e
2. como fundamento jurídico do pedido a violação (i) ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes (art. 2º); (ii) à competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para exercer a direção superior da Administração (art. 84, inciso II); (iii) aos princípios do sistema orçamentário (arts. 165 a 169), sobretudo, o princípio constitucional da responsabilidade fiscal; (iv) aos princípios constitucionais da moralidade e da razoabilidade (art. 37, *caput*); (v) ao princípio constitucional da igualdade (art. 5º, *caput*, e art. 3º, inciso IV); (vi) ao princípio da continuidade dos serviços públicos; e (vii) à iniciativa do Defensor Público Geral para o processo legislativo relativo à remuneração de seus servidores (art. 134, § 2º, c/c art. 99, §2º), todos contidos na Constituição da República.



A demonstração da satisfação dos requisitos processuais, bem como da procedência do pedido, de sua relevância jurídica e do perigo da demora será feita no relato a seguir.

I. DOS FATOS:

A adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela LC n. 159/17 e o GRAVE RISCO DE SUA EXCLUSÃO face aos reajustes implementados pelas leis estaduais impugnadas

É notória a atual e particular conjuntura econômica e financeira do Estado do Rio de Janeiro, atingido gravemente, a partir do ano de 2016, pelas mudanças ocorridas no mercado petrolífero mundial, pela sensível redução na receita dos *royalties* do petróleo, pela grave crise da Petrobrás e toda a sua cadeia de produção e pela desaceleração da economia, com a consequente redução das receitas tributárias.

A situação de penúria das finanças estaduais restou evidenciada no resultado fiscal projetado de 2016, que alcançou déficit de 25,2%, equivalente a R\$ 20 bilhões. Em abril de 2016, o saldo da conta única para utilização do Tesouro era negativo em valor superior a R\$ 1 bilhão.

Nesse cenário, o Estado, impossibilitado de honrar com a totalidade de suas múltiplas obrigações, se viu diante de um quadro de atraso no repasse de verbas para a prestação de serviços públicos, dos duodécimos aos Poderes e órgãos autônomos, do pagamento de salários, proventos e créditos de prestadores de serviços. Configurou-se verdadeiro quadro falimentar, que culminou com a edição da Lei estadual nº 7.483, de 08 de novembro de 2016, que reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro, declarado pelo Decreto estadual nº 45.692, de 17 de junho de 2016, com respaldo no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.



A agravar essa situação, o relatório de gestão fiscal, publicado no Diário Oficial estadual de 15 de fevereiro de 2017, atestou a superação do limite máximo de gastos com pessoal estabelecido pelo artigo 20 da LRF, decorrendo disso severos óbices, inclusive para a obtenção de recursos (art. 23 da LRF).

Foi então que, em maio de 2017, foi publicada pela União a Lei Complementar nº 159/17, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) dos Estados e do Distrito Federal, classificado como uma ação planejada, coordenada e transparente **de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados** e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação de medidas emergenciais e de reformas institucionais (art. 1º da LC 159/17).

E, após longa tratativa com a União Federal e a adoção das inúmeras medidas necessárias ao preenchimento das condições de habilitação ao Plano, o Estado, finalmente, aderiu ao regime de recuperação previsto na Lei Complementar nº 159/2017, o que representou verdadeira salvação para o ente político e para a população fluminense.

Com ele, suspendeu-se a exigibilidade dos contratos de financiamento nos quais a União figura como garantidora e permitiu-se a contratação de novos empréstimos, o que assegurou ao Estado do Rio de Janeiro enorme oxigenação. Programas e políticas públicas estaduais puderam ser retomadas – faltava até mesmo gasolina para as viaturas policiais – e, aos poucos, pagamentos foram retomados, possibilitando-se, inclusive, a quitação dos salários e proventos dos servidores do Poder Executivo, que estavam em atraso e haviam sido parcelados.

Todavia, esses benefícios concedidos ao Estado pelo artigo 9º da Lei Complementar nº 159/17 foram acompanhados de vedações impostas ao Estado, dentre



as quais a impossibilidade de concessão de qualquer espécie de reajuste na remuneração dos servidores estaduais (artigo 8º da LC¹).

O parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017, imbuído na premissa da UNIDADE DO ENTE POLÍTICO, dispõe textualmente, como não poderia deixar de ser, que as restrições impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal abrangem TODOS os Poderes, órgãos e entidades do Estado aderente.

A supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, a sua vez, é desempenhada pelo Conselho de Supervisão, ao qual compete, dentre outras atribuições, monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação e apresentar ao Ministério da Fazenda, mensalmente, relatório simplificado sobre a sua execução e sobre a evolução da situação financeira do Estado, com vistas a apontar os riscos **ou a ocorrência de desrespeito às vedações de que trata o artigo 8º** (art. 7º da LC).

O descumprimento pelo Estado das vedações impostas pela Lei Complementar nº 159/2017 importam em sua exclusão do Plano, com a antecipação do vencimento de todas as dívidas contraídas e atualmente suspensas com a União.

Como alude a Nota Técnica SUBFIN/GAB nº 50/2018 da Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, a exclusão do Regime corresponderia à imediata obrigação de pagamento, pelo Estado à União Federal, de mais de R\$ 27 bilhões. Isto sem considerar os encargos de inadimplência (doc. 2).

¹ “Art. 8º São **vedados** ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a **concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos**, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do **caput** do art. 37 da Constituição Federal;

(...)

VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

(...)

Parágrafo único. **O Regime de Recuperação Fiscal impõe as restrições de que trata o caput deste artigo a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado”.**



Em outras palavras: a exclusão do Estado do Rio de Janeiro do Regime de Recuperação Fiscal levará ao retorno do caos financeiro e à derrocada final das finanças estaduais, com prejuízo a toda a coletividade.

Em que pese a clareza das regras postas pela União e a gravidade advinda de seu descumprimento, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em 23 de agosto de 2018, derrubou o veto apostado pelo Governador do Estado aos projetos de lei que reajustam em 5% (cinco por cento), a contar de 1º de setembro de 2018, a remuneração dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e dos servidores do Ministério Público do Estado e da Defensoria Pública; promulgando-as.

As razões do veto registram a veiculação de medida proibida pela Lei Complementar nº 159/2017, o potencial risco de exclusão do Estado do Rio de Janeiro do Regime de Recuperação e a irreparabilidade dos prejuízos daí decorrentes, *in verbis*:

“A despeito das elogiáveis intenções, o Projeto de Lei não merece ser acolhido.

De fato, são notórias as gravíssimas circunstâncias envolvendo as finanças públicas estaduais, que estão sendo paulatinamente enfrentadas pelo Governo do Estado, tendo sido essencial para buscar o equacionamento das contas públicas o ingresso do Estado do Rio de Janeiro no regime de recuperação fiscal previsto pela Lei Complementar federal n. 159/2017.

*Por força da adesão ao Plano de Recuperação Fiscal e considerando que **o Estado do Rio de Janeiro não pode sequer cogitar de sua exclusão do citado regime, que acarretaria o imediato inadimplemento perante a União Federal e a retomada de bloqueios das contas públicas, é inviável a concessão do aumento pretendido.***

Com efeito, o reajuste proposto, a contar de 1º de setembro de 2018, viola o inciso I do artigo 8º do Regime de Recuperação Fiscal - LC 159/2017, in verbis:

‘Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I – a concessão, a qualquer título, de vantagem, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal’.



A norma é transparente ao dispor que a única possibilidade legal de concessão de reajuste para os servidores estaduais, na vigência do Plano de Recuperação Fiscal, seria a de revisão geral anual outorgada pela CRFB/88 no inciso X do caput de seu art. 37, o que o Tesouro Estadual não pode conceder na atual conjuntura.

Diante do que restou exposto, fui levado a apor veto total ao Projeto de Lei ora encaminhado à deliberação dessa Egrégia Casa Legislativa” (destacamos, doc. 3).

Nessa mesma linha, o Conselho de Supervisão Fiscal, mediante a Resolução nº 8, de agosto de 2018, aprovou o relatório de monitoramento do Estado do Rio de Janeiro referente ao mês de junho de 2018, e nele fez constar expressamente que as proposições normativas objeto desta ação declaratória de inconstitucionalidade configuram “indício de descumprimento às vedações” impostas pela Lei Complementar nº 159/2017, alertando que, “caso venham a se concretizar, são causas para a extinção do Regime de Recuperação Fiscal”. Confira-se:

“(…) o Conselho monitora os atos que se configuram como indício de descumprimento às vedações que, caso venham a se concretizar, são causas para a extinção do Regime de Recuperação Fiscal. Os atos em atenção estão listados a seguir:

[...]

ii. Projeto de Lei nº 1024/2015 que reajusta em 5%, a contar de 1º de setembro de 2018, as remunerações dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, de cargo de provimento em comissão, funções gratificadas e funções comissionadas, do Quadro único de Pessoal do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro foi aprovado em 28 de junho na ALERJ. O impacto anual estimado para servidores ativos e inativos é de cerca de R\$ 170 milhões. Ressalta-se que o PL em questão foi vetado integralmente pelo Governador em 13 de julho.

iii. Projeto de Lei nº 1091/2015 que reajusta em 5% (cinco por cento) a remuneração, a contar de 1º de setembro de 2018, dos servidores do Quadro Permanente dos Serviços Auxiliares do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e dos servidores do Quadro Permanente de Pessoal de Apoio Administrativo da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro. O impacto anual estimado para servidores ativos e inativos, incluindo ambos os órgãos, é de R\$ 25 milhões. Ressalta-se que o PL em questão foi vetado integralmente pelo Governador em 13 de julho” (destacamos, doc. 4).



Em que pese ser objeto de capítulo próprio, desenvolvido no final desta petição inicial, já está, de antemão, cabalmente demonstrado o *periculum in mora* do Estado: grave risco de exclusão do Regime de Recuperação Fiscal, conforme antecipado pelo Conselho de Supervisão do Ministério da Fazenda.

De fato, as leis estaduais impugnadas violam, a um só tempo, o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º, da CF), na medida em que partem da falsa e inaceitável premissa de que os servidores do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública estariam alheios e imunes à séria realidade de crise do Estado, a qual, a bem da verdade, pretendem reservar exclusivamente ao Poder Executivo, impedindo, na prática, que o Chefe deste Poder exerça a direção superior da Administração (art. 84, inciso II, da CF).

Os princípios do sistema orçamentário (arts. 165 a 169, da CF), sobretudo, o princípio constitucional da responsabilidade fiscal, também são maculados pelas normas impugnadas, insensíveis à realidade financeira estadual e ao árduo esforço do Governo para reequilibrar as finanças e permitir a superação do cenário de crise; revelando-se, assim, verdadeiramente imorais, irrazoáveis e anti-isonômicas (violação ao art. 37, *caput*, art. 5º, *caput* e art. 3º, inciso IV).

A imoralidade reside não só na absoluta falta de sensibilidade quanto à unidade do orçamento e do ente político (afinal, o Estado que aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal é a pessoa jurídica de direito público interno e não apenas a Chefia do Poder Executivo), como na inconsequência de seus dramáticos efeitos para toda a população fluminense: a exclusão do Regime e a paralisação dos serviços públicos, que seriam descontinuados².

² Em entrevista ao Jornal O Globo, veiculada em 25/08/17, o Secretário Estadual de Fazenda, Luiz Cláudio Gomes, afirmou que seria catastrófico para o Estado ser excluído do Regime de Recuperação Fiscal (RRF): “A saída do Rio do RRF resultaria numa cobrança do governo federal ao estado próxima de R\$ 18 bilhões. Para se der uma ideia, temos folha salarial de R\$ 3 bilhões por mês. Seriam de cinco a seis meses sem pagar (os servidores). Seria catastrófico”.



A quebra de isonomia, para além da desarmonia entre os Poderes de Estado em si, está no tratamento desigual que é imposto aos servidores estaduais.

Dentro da lógica constitucional de coesão (independência e harmonia), não é razoável que servidores de um Poder fiquem sem receber seus salários enquanto servidores de outros Poderes e órgãos autônomos tenham sua remuneração reajustada. Da mesma forma, o princípio constitucional da razoabilidade é afrontado quando se corre o risco de excluir o ente político de exitoso Programa de Recuperação Fiscal, do que resultaria verdadeira catástrofe para a sua população, à custa de aumento de remuneração de um grupo seletivo de servidores, aumento esse, não é demais repisar, expressamente proibido pelas regras do Regime.

Assim, as leis estaduais impugnadas, por violarem diversas regras e princípios da Constituição da República, devem ser declaradas inconstitucionais. É o que se passa a demonstrar analiticamente, após breve comprovação do preenchimento dos requisitos processuais.

II. LEGITIMAÇÃO ATIVA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Nos termos do art. 103, inciso V, da Constituição da República, os Governadores de Estado possuem legitimação ativa para propor a ação direta de inconstitucionalidade.

A pertinência temática, por sua vez, decorre dos princípios e regras constitucionais que se pretende ver tutelados por meio da presente ação de controle concentrado e cuja violação é apta a ensejar, como já se afirmou, a exclusão do Estado do Rio de Janeiro do Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 159/17, ao qual se aderiu em setembro de 2017.



Nessa linha de raciocínio, é evidente a pertinência temática, já que está em jogo nesta ação a própria permanência do Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal da União.

Desse modo, estão caracterizadas a legitimação ativa e a pertinência temática.

III. MÉRITO

III.1. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

III.1.a. Violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes

Conforme bem destacado por esse e. Tribunal Constitucional, “o sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir **modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional**”³

Extraí-se, assim, como núcleo do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, regra segundo a qual não se pode admitir, no âmbito do Estado, uma instância hegemônica, que não esteja sujeita a controle.

Pois bem. A adesão ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela União representou, frise-se, verdadeira boia de salvação para o Estado do Rio de Janeiro.

Reabriu-se, a partir de setembro de 2017, uma nova e única oportunidade para o reequilíbrio das finanças do Estado⁴.

³ STF, MS 23.452/RJ, Ministro Relator Celso de Mello, p. 12/05/2000.

⁴ A dramática crise financeira do Estado do Rio de Janeiro foi reconhecida em inúmeras oportunidades por essa e. Corte Constitucional, merecendo destaque as decisões proferidas na ADFP n. 405, que proibiu o sequestro de verbas públicas por decisões judiciais, devolvendo ao Poder Executivo a administração das



Nos termos da Lei Complementar nº 159/17, a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal se dá como ente político da Federação, representado por seu Governador, a quem compete o poder de direção geral da Administração. Tanto é assim que o Regime está orientado pelo princípio da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração, que devem, em igualdade de condições, observar às vedações impostas pelo Regime.

É evidente que **a consagração do Estado do Rio de Janeiro como um corpo político antecede as teorias de limitação e divisão de poder, sendo inviável sustentar-se que os Poderes e instituições autônomas do Estado possam extrair de suas garantias constitucionais prerrogativas que importem na própria ruína do Estado**, o que, de fato, ocorrerá na hipótese de sua exclusão do Regime de Recuperação Fiscal.

Dentro desse contexto, a independência do Poder Judiciário e dos órgãos constitucionais autônomos (Ministério Público e Defensoria) não pode servir ao seu absoluto descolamento da realidade fática do Estado em que estão inseridos. Do mesmo modo, **a garantia de autogoverno não tem o alcance de governança isolada, de um “faz de conta” utópico, em que não há crise financeira, nem serviços essenciais interrompidos.**

Assim, a concessão, por lei, de reajuste salarial expressamente proibido pelo Regime de Recuperação Fiscal aos servidores do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria, com real risco de exclusão do Estado do Rio de Janeiro do referido Regime, **não está amparado no princípio da separação dos poderes e, pior, atenta mesmo contra a harmonia por ele perseguida.**

receitas estaduais, e na STA nº 871, que afastou a obrigação do Estado de nomear candidatos aprovados em concurso público, face à sua exaustão financeira.



Independência de poderes não significa, por certo, cada um por si e o Poder Executivo por todos. Nem tampouco o aval para, por meio de ato normativo de sua iniciativa, gerar prejuízo irreparável para todos os outros, como a exclusão do Estado do Rio de Janeiro do Regime de Recuperação Fiscal.

As leis objeto desta ação declaratória de inconstitucionalidade violam o princípio da independência e harmonia dos Poderes na medida em que, insensíveis à realidade fática do Estado, que mal consegue manter em dia suas obrigações primárias, (i) colocam o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública como instâncias hegemônicas, acima do modelo de neutralidade e igualdade institucional traçado pela Constituição Federal; e (ii) aniquilam o Poder Executivo e a prerrogativa de seu Chefe de direção geral da Administração Pública, consistente, no caso dos autos, na adesão do Estado ao RRF e na sua vital manutenção.

O abuso de independência/autonomia é tão evidente que, mesmo antes do término do processo legislativo das referidas leis estaduais, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Ministério da Fazenda já havia atestado que tais projetos poderiam levar à exclusão do Estado do Rio de Janeiro do Regime (doc. 4) e, ainda assim, prosseguiu-se com o processo legislativo, que culminou com a aprovação das leis.

Esse expediente, a olhos vistos, fulmina a desejada harmonia entre os Poderes, preceito fundamental explicitado pelo artigo 2º da Constituição, não podendo, por óbvio, ser amparado por essa e. Corte Constitucional, na forma como já reconhecido na ADPF nº 114, na ADPF nº 387 e na ADPF nº 405.



III.1.b. Violação aos princípios da moralidade e da razoabilidade

O princípio da moralidade previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição da República impõe aos agentes públicos o dever legal de boa administração, do qual decorrem, dentre outros imperativos, a atuação vinculada ao interesse público⁵.

Seu estabelecimento como parâmetro de constitucionalidade já foi reafirmado por essa e. Suprema Corte quando da edição da Súmula Vinculante nº 13, que trata do nepotismo.

Como admitir, assim, dentro da norma que pode ser extraída desse princípio constitucional que duas leis estaduais possam validamente, a pretexto de conferir reajuste na remuneração de seus servidores, levar o Estado do Rio de Janeiro a ser excluído do Regime de Recuperação Fiscal, em prejuízo a toda a coletividade?

Atenta, sim, contra a moralidade a concessão, a qualquer custo, dos impugnados aumentos de remuneração, mesmo diante do relatório do Conselho de Supervisão do Ministério da Fazenda, que aponta tal medida como ato potencialmente capaz de excluir o Estado do exitoso Regime (doc. 4).

Na linha da doutrina de CLÈMERSON MERLIN CLÈVE:

“Todos os poderes de Estado, ou melhor, todos os órgãos constitucionais, têm por finalidade buscar a plena satisfação dos direitos fundamentais. Quando o Estado se desvia disso ele está, do ponto de vista político, se deslegitimando, e do ponto de vista jurídico, se desconstitucionalizando”⁶.

⁵ MOREIRO NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa: do conceito à efetivação. In Revista de Direito Administrativo 190, 1992, p.8.

⁶ O controle de Constitucionalidade e a Efetividade dos Direitos Fundamentais, in Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais (org. José Adércio Leite Sampaio), 2003, p. 388.



Não podem, portanto, ser consideradas como instrumentadoras da moralidade constitucional leis que concretizam interesses pecuniários e próprios de um grupo de servidores do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria às custas do retorno do Estado do Rio de Janeiro ao caos financeiro e social.

Mas não é só. A patente violação ao princípio da moralidade é concomitante à violação ao princípio da razoabilidade, cuja fixação como parâmetro de controle de validade decorre, nas palavras do d. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, de sua *“decorrência natural do Estado Democrático de Direito e do princípio do devido processo legal”*⁷.

Conforme leciona o ilustríssimo Ministro:

*“Trata-se de um parâmetro de avaliação dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo o ordenamento jurídico: a justiça. Mais fácil de ser sentido do que conceituado, o princípio habitualmente se dilui num conjunto de proposições que não o libertam de uma dimensão bastante subjetiva. É razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar”*⁸.

Vê-se, com isso, que a validade dos atos normativos depende não apenas de sua razoabilidade interna, entendida como a *“existência de uma relação racional e proporcional entre seus motivos, meios e fins”*, mas também de sua **razoabilidade externa**, compreendida como *“sua adequação aos meios e fins admitidos e preconizados pelo texto constitucional”*, tais como: a ordem, a segurança, a paz, a solidariedade e a justiça⁹.

⁷ Razoabilidade e isonomia no direito brasileiro. In Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 163.

⁸ Ob. cit. p. 155.

⁹ Ob. cit. p.156.



Dessa forma, ainda que dotada de razoabilidade interna, se a lei contrariar valores expressos ou mesmo implícitos na Constituição não será legítima à luz do princípio da razoabilidade, devendo ser invalidada pelo Poder Judiciário.

Pois bem. A análise dos valores envolvidos, no caso presente, leva, de forma nítida, à conclusão de que as leis estaduais objeto desta ação direta não gozam de razoabilidade externa, na medida em que levarão ao desatendimento, pelo Estado, de inúmeros compromissos políticos e sociais com assento constitucional, são eles: saúde, segurança, educação, moradia, continuidade dos serviços públicos e proteção ao meio ambiente.

Ou seja, **o que está em jogo é o interesse público primário do Estado do Rio de Janeiro**, que *“consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover”*¹⁰.

E, novamente nas palavras do i. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, o interesse público primário – que se busca preservar com esta ação direta – não é passível de ponderação, revelando-se na verdade, por sua relevância, como “o parâmetro de ponderação”. Confira-se:

*“O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais – dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação; ele é o parâmetro da ponderação”*¹¹.

Incontestável, pois, a violação ao princípio constitucional da razoabilidade.

¹⁰ Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Saraiva, 1 ed, 2009, p. 71.

¹¹ Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Saraiva, 1 ed, 2009, p. 71.



Mas, ainda que o interesse público em jogo fosse passível de ponderação, o que se admite por argumentar, a solução jurídica não poderia ser outra senão a declaração de inconstitucionalidade das leis estaduais.

Em diversas ocasiões, o Supremo Tribunal Federal aplicou a técnica da ponderação, instrumentalizada através do postulado da proporcionalidade, como forma de controle da discricionariedade administrativa e de racionalização dos processos de definição do interesse público permanente. Confira-se significativo trecho de decisão da lavra do Ministro GILMAR MENDES, que guiou o plenário da Corte Suprema no julgamento da Intervenção Federal n. 2.257-6/SP:

“Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito”.

O caso concreto revela que a independência e autonomia conferidas ao Poder Judiciário e aos órgãos autônomos quanto à iniciativa de leis que tratem da remuneração de seus servidores e o bem jurídico daí decorrente (o reajuste em si), no contexto de adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal, que veda, sob pena de exclusão, todo e qualquer aumento de remuneração, importarão na imediata interrupção da prestação dos mais básicos serviços públicos.

D.m.v., o benefício proporcionado pelo reajuste implementado pelas leis estaduais impugnadas não compensa, nem justifica, o grau de sacrifício (quiçá, aniquilamento) imposto ao interesse público estadual, representado por sua exclusão do Regime de Recuperação Fiscal.



Confia-se, assim, no reconhecimento por essa e. Corte da frontal violação dos princípios constitucionais da moralidade, da razoabilidade e da continuidade dos serviços públicos, com a declaração de nulidade das leis estaduais impugnadas.

III.1.c. Violação ao princípio da isonomia

A violação ao princípio da isonomia, para além da desarmonia entre os Poderes de Estado em si (objeto do item III.1, supra), está no tratamento desigual que é imposto, pelas leis estaduais impugnadas, aos servidores beneficiados pelo reajuste em relação a (i) todos os demais servidores públicos do Estado do Rio de Janeiro e (ii) à população do Estado do Rio de Janeiro.

Como já se relatou, a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal foi a medida necessária a salvaguardar o Estado do Rio de Janeiro, como ente federativo, do colapso financeiro.

As metas e vedações constantes da Lei Complementar nº 159/17 impostas ao Estado o foram como ente político – pessoa jurídica de direito público interno –, devendo, portanto, serem observadas por todos os Poderes e órgãos independentes (art. 8º, § único¹²).

Desenhou-se, assim, um ponderado regime, que veio ao socorro de TODOS os Poderes de Estado e deve, assim, obediência de TODOS os Poderes de Estado.

¹² “Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal: [...] Parágrafo único. **O Regime de Recuperação Fiscal impõe as restrições de que trata o caput deste artigo a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado**” (destacamos).



Nesse contexto, admitir a validade das leis estaduais que conferem reajuste de remuneração aos servidores do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria é segregar os efeitos e as restrições do Plano de Recuperação Fiscal ao Poder Executivo, em franco e inaceitável detrimento dos demais servidores públicos do Estado do Rio de Janeiro.

Negar unidade ao Plano, muito além de violar o princípio constitucional da harmonia e independência dos Poderes (item III.1.), permite a **temerária situação configurada pelas leis estaduais impugnadas, pelas quais, insista-se, os servidores do Poder Judiciário e dos órgãos constitucionalmente autônomos terão a sua remuneração aumentada enquanto todo o restante do funcionalismo público convive mensamente com a insegurança de percepção de seus salários** (que já foram pagos com atraso e de forma parcelada).

D.v., salvaguardar da crise e, para além, contemplar com reajuste seletivo grupo de servidores, colocando-os como mero expectadores da calamidade financeira, enquanto todos os demais estão sujeitos aos seus efeitos e às restrições impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal, viola o núcleo mais basilar do princípio constitucional da isonomia.

A reforçar as assertivas acima, milita a redação literal do art.37, X da Constituição da República:

“Art.37. (omissis)

(...)

*“X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;**”*

(grifo aditado)



O argumento de que as leis estariam garantindo tão somente a reposição de perdas inflacionárias não se sustenta, diante da literalidade do dispositivo constitucional acima.

O que a Carta Republicana assegura é a revisão **geral** da remuneração, o que pressupõe a extensão de índice correspondente às perdas inflacionárias **a todos os servidores do ente federativo**.

A edição de norma que incrementa a remuneração de segmentos específicos do funcionalismo estadual não é, por definição, geral. Travestrar o aumento particularizado em categorias claramente definidas de ato normativo de revisão salarial significa conspurcar a igualdade instituída pelo retrocitado comando constitucional.

Não é outra a opinião da doutrina especializada:

*“Duas características da aludida revisão remuneratória são sua **generalidade** (daí a denominação revisão geral) e sua **isonomia**, devendo, portanto, a revisão atingir **igualmente a todos os servidores**.”¹³*
(grifos originais)

Portanto, para além da isonomia explícita e genericamente assegurada a todos os servidores, o art.37, X da Carta da República delineia claramente os requisitos para a adoção da revisão geral, única ressalva à vedação expressa na Lei Complementar 159/17.

¹³ WILLEMANN, Flávio de Araújo e MARTINS, Fernando Barbalho. **Manual de Direito Administrativo**. Niterói: Impetus, 2015. p.275.



A aprovação de aumento sob este color contraria a essência do comando normativo e incorre em nova violação constitucional, impondo o reconhecimento da procedência desta ação.

Mas a afronta à isonomia também se coloca com relação à toda a população do Estado do Rio de Janeiro, já que as leis estaduais, a pretexto de conferir aumento remuneratório aos servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria, ensejarão a exclusão do Estado do Regime de Recuperação Fiscal, com prejuízo a todos os cidadãos.

A igualdade a partir daqui considerada é a expressa na regra do artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal, consubstanciada na promoção do bem de todos, como objetivo fundamental da República.

Isso porque, o interesse que está sendo violado é o interesse público primário, a razão de ser do próprio Estado, já que a exclusão do Estado do Rio de Janeiro do Plano de Recuperação Fiscal representa a não promoção de justiça, segurança e bem-estar social. Interesses de TODA a sociedade, que foram absolutamente preteridos quando da promulgação das leis estaduais impugnadas.

A escolha política que resultou nas leis inconstitucionais, com franca violação da isonomia como objetivo fundamental da República, reconduzirá o Estado do Rio de Janeiro a seguinte realidade: paralisação dos serviços públicos e investimentos sociais.

Esse desalinhamento não pode, *p.v.*, prevalecer, razão pela qual pugna o Estado do Rio de Janeiro pela declaração de inconstitucionalidade das leis estaduais impugnadas, sob pena de negativa à efetividade do postulado da isonomia previsto na Constituição.



III.1.d. Violação aos princípios do sistema financeiro e orçamentário

“A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações”¹⁴.

A Constituição Federal, em seus artigos 165 a 169, prevê uma série de regras atinentes ao orçamento público e traz a **responsabilidade fiscal como um dever constitucional**.

A *ratio* da norma (esta compreendida como o resultado da interpretação) é evitar que o gestor público assuma despesas sem avaliar as possíveis consequências desastrosas que as suas escolhas políticas possam trazer à economia do ente federativo.

Foi esta a importante lição trazida pelo i. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO no julgamento da ADPF 405, que, ao analisar a crise financeira do próprio Estado do Rio de Janeiro, foi preciso ao mencionar o “custo” trazido pela irresponsabilidade fiscal:

*“Penso que a segunda **lição que se extrai da crise do Rio** – e talvez nacional – é **o custo que tem a falta de responsabilidade fiscal**. Quer dizer, uma coisa que eu acho que nós devemos ter aprendido com o que estamos passando é que a responsabilidade fiscal não tem ideologia; ela é um fundamento da economia. E a falta de responsabilidade fiscal gera invariavelmente inflação, aumento de juros, quando não gera recessão e mais de 12 milhões de desempregados” (destacamos).*

¹⁴ Trecho da decisão do i. Ministro Luis Roberto Barroso na Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 34.448/DF, 10/10/16.



Portanto, toda e qualquer atividade financeira do Estado deve estar pautada em valores republicanos e democráticos que atraem a permanente responsabilidade dos agentes públicos e de toda a sociedade para com os bens públicos e com os fins do Estado.

Na medida em que levam à exclusão do Estado do Regime de Recuperação Fiscal, as leis impugnadas **representam grave retrocesso e colocam-se na extrema contramão do dever constitucional de gestão responsável.**

Afinal, como já registrado, o reequilíbrio das contas públicas, pelo Estado do Rio de Janeiro, só vem sendo possível em virtude de sua adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Registre-se, ainda, que o processo legislativo das leis impugnadas foi iniciado em 2015 (Projetos nº 1091/2015 e 1024/2015, doc. 5), com previsão de produção de efeitos financeiros a contar de 1º de maio daquele ano. Tanto é assim que os estudos de impacto orçamentário-financeiro se referem ao período de 2015 a 2017.

Ocorre que, quando anunciada, em 2016, a famigerada crise econômico-financeira do Estado, com o comprometimento, inclusive, do pagamento dos salários e proventos dos servidores públicos, as proposições legislativas tiveram sua tramitação paralisada.

E, para a surpresa do Estado, quase três anos depois e no contexto de adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal as leis foram aprovadas **com efeitos financeiros praticamente imediatos (a contar de 1º de setembro de 2018)**, sem que nenhum novo estudo de impacto orçamentário-financeiro constasse do processo legislativo.



Em nítido abuso do direito de legislar, a Assembleia Legislativa cometeu grave atentado à responsabilidade fiscal e à vontade constitucional de manter-se o equilíbrio orçamentário. Verdadeiro ato de improbidade financeira!

Das leis impugnadas, portanto, decorre inequívoca ofensa ao princípio constitucional da responsabilidade da gestão fiscal.

III.2. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL:

Vício de iniciativa no que tange à Defensoria Pública

Paralelamente à inconstitucionalidade material, a lei estadual n. 8.072/18, que trata do reajuste conferido aos servidores do Ministério Público e da Defensoria Pública padece de vício formal subjetivo, no que tange à iniciativa.

A referida lei estadual é de autoria do Procurador-Geral de Justiça, que, no exercício de sua competência constitucional, encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) projeto de lei dispondo sobre a concessão de reajuste aos servidores de seu “Quadro Permanente dos Serviços Auxiliares” (doc. 5).

A inclusão de dispositivo ao referido projeto de lei de iniciativa do Sr. Procurador-Geral de Justiça com alusão à Defensoria Pública foi objeto de emenda parlamentar da Comissão de Constituição e Justiça da ALERJ (Relator: Deputado estadual André Lazaroni).

Confira-se as emendas parlamentares:



“EMENDA MODIFICATIVA Nº 01

Altera-se a ementa, que passa ter a seguinte redação:

‘DISPÕE SOBRE A RECOMPOSIÇÃO DE PERDAS REMUNERATÓRIAS DOS SERVIDORES DO QUADRO PERMANENTE DE SERVIÇOS AUXILIARES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.’

EMENDA ADITIVA Nº 03

O projeto fica acrescido do seguinte artigo:

‘Art. - Fica reajustada em 5 % (cinco por cento) a remuneração, a contar de 1º de setembro de 2018, dos servidores do Quadro Permanente de Pessoal de Apoio Administrativo da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro’’. (doc. 6)

Todavia, como se extrai das regras constitucionais de iniciativa contidas nos artigos 134, § 2º, e 99, §2º, da Constituição Federal, de aplicação obrigatória aos Estados pelo princípio da simetria, é de competência privativa do Defensor Público Geral a iniciativa de lei que trate da remuneração de seus servidores.

Não foi por outra razão que a emenda não traz qualquer previsão de impacto orçamentário da medida como, aliás, demanda a lei de responsabilidade fiscal, com vista a concretizar o princípio constitucional da responsabilidade fiscal.

Dessa forma, além de todas as máculas de inconstitucionalidade material, a lei estadual em referência padece, ainda, de evidente vício de iniciativa, no que tange à Defensoria Pública, razão pela qual se confia na declaração de sua inconstitucionalidade.



IV. *PERICULUM IN MORA*

Conforme já alertado pelo Conselho de Supervisão do Ministério da Fazenda, quando da análise dos projetos que resultaram nas leis estaduais objeto desta ação direta, os reajustes conferidos configuram “indício de descumprimento às vedações” impostas pela Lei Complementar nº 159/2017 e “causas para a extinção do Regime de Recuperação Fiscal” (Resolução nº 8 de agosto de 2018, doc. 4).

Já há, assim, manifestação conclusiva do Conselho de Supervisão de que o reajuste promovido pelas leis estaduais configura prática proibida pelo Regime de Recuperação Fiscal, a ensejar a exclusão do Estado do Rio de Janeiro (artigo 8º da LC).

E a exclusão desse exitoso regime representa o colapso do Estado.

Como alude a Nota Técnica SUBFIN/GAB nº 50/2018 da Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, a exclusão do Regime corresponderia à imediata obrigação de pagamento, pelo Estado à União Federal, de mais de R\$ 27 bilhões. Isto sem considerar os encargos de inadimplência (doc. 2).

Evidente, pois, o *periculum in mora* do Estado, representado por sua real necessidade em manter-se no Regime de Recuperação Fiscal, preservando-se, assim, consequentemente, sua capacidade de atendimento dos interesses primários da população fluminense.



V. PEDIDOS

V.1. Pedido Cautelar

Configurados o *fumus boni iuris* e o grave *periculum in mora*, o Governador do Estado do Rio de Janeiro requer, com fulcro no artigo 10 da Lei nº 9.868/99, seja concedida medida liminar para determinar a imediata suspensão dos efeitos das leis estaduais n. 8.071/18 e n. 8.072/18, que conferem, respectivamente e a contar de 1º de setembro de 2018, reajuste de 5% (cinco por cento) na remuneração dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e dos servidores do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro.

V.2. Pedido Principal

Por todo o exposto, o requerente espera que seja julgado procedente o presente pedido para o fim de que essa E. Supremo, após colhidas as informações e ouvido o Ministério Público, reconheça, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a inconstitucionalidade das leis estaduais n. 8.071/18 e n. 8.072/18 do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 29 de agosto de 2018.

LUIZ FERNANDO DE SOUZA
Governador do Estado do Rio de Janeiro