

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

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA, Antônio Oliverio Garcia de Almeida, conforme Termo de Posse em anexo (doc. 01), assistido pela Procuradoria-Geral do Estado, isentos legalmente de instrumento de mandato, conforme disposto na respectiva Lei Complementar nº 71/2003, vem, respeitosamente, com fulcro no art. 103, V, da Constituição da República, 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 a **Emenda Constitucional Estadual nº 048/16**, que alterou a redação do art. 138 da Constituição do Estado de Roraima, apresentando, para tanto, os seguintes fundamentos:

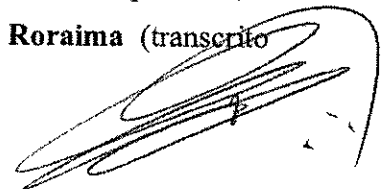
1. DA NORMA IMPUGNADA.

A Emenda Constitucional n. 048/16 alterou o teor do art. 138 da Constituição do Estado de Roraima que passou a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 138. O Sistema Estadual de Saúde será mantido com recursos do orçamento da União, do Estado, dos Municípios e da seguridade social, além de outras fontes.

*Parágrafo único. As despesas anuais com o Sistema Estadual de Saúde não serão inferiores a 18% (dezoito por cento) do orçamento estadual. (parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional no 048/2016).”
(destacou-se).*

O objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é, portanto, o parágrafo único do art. 138 da Constituição do Estado de Roraima (transcrito



acima) com redação dada pela Emenda Constitucional 048/16. Visa-se a declaração total de inconstitucionalidade de tal norma pelos fundamentos a seguir expostos.

2 - DOS FUNDAMENTOS DA INCONSTITUCIONALIDADE.

2.1 – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA (VÍCIO DE INICIATIVA).

O processo legislativo da referida Lei em testilha mostra-se viciado, por usurpação de competência, no caso concreto, do Governador do Estado de Roraima, tendo em vista que a Emenda Constitucional foi de autoria de Deputado Estadual, conforme cópia do processo legislativo em anexo (doc. 02).

Destaca-se, inicialmente, que o Estado Democrático de Direito se assenta na premissa da separação e harmonia entre os Poderes constitucionalmente estabelecidos, apoiando-se como cláusula pétrea (art. 60, §4º, III, CF/88), consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência.

Tendo como parâmetro a Constituição da República Federativa do Brasil, verifica-se que foi conferida, em caráter privativo, ao Chefe do Executivo a iniciativa de proposta de lei que trate de matéria orçamentária e de direito financeiro, consoante determina o art. 61, §1º, II, alínea “b”, da CF/88, que nestes termos anuncia:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

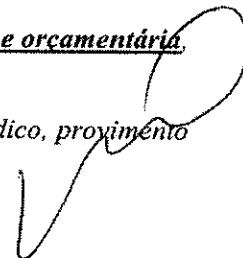
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI”

É oportuno consignar que é entendimento sedimentado na doutrina e na jurisprudência pátria que as hipóteses previstas na Constituição Federal de iniciativa reservada ao Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas no âmbito estadual, distrital e municipal, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. Em apoio a essa tese, recorre-se ao magistério de Pedro Lenza:

“as hipóteses previstas na Constituição Federal de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva.”¹

Portanto, pelo princípio da simetria constitucional, para legislar sobre matéria orçamentária, a competência privativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual, sistemática disposta na Constituição Federal que deve ser obedecida pelos entes federados.

Ademais, além da previsão principiológica da simetria, há também expressa previsão legal na própria Constituição Estadual de Roraima, em consonância com a Carta Magna, *ex vi* do artigo 63, inciso I, estabelecendo a reserva de iniciativa de lei sobre a matéria:

“Art. 63. É da competência privativa do Governador a iniciativa de Leis que disponham sobre:

I - Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento, matéria fiscal e tributária;” (Grifos não originais)

¹ LENZA, 2011, P. 495.

Não se pode perder de perspectiva, no que concerne ao sentido da locução constitucional “orçamento e matéria fiscal” –, que tal expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam a atividade financeira do Estado.

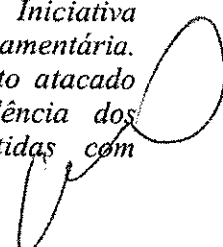
A atividade fiscal do Estado é aquela desempenhada pelos poderes públicos com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços públicos, sendo um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo; e também, fundamentalmente, um meio de intervir na economia, de pressionar ou estimular a estrutura produtiva e de modificar as formas distribuição de renda.

A Constituição Federal atribui competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo (federal, estadual e municipal), para a iniciativa de atos normativos que disponham sobre orçamento e matéria fiscal (artigo 61, §1º, II, b, da CF/88 c/c artigo 63, inciso I). Iniciativa que fica cerceada com a imposição e automaticidade resultantes do parágrafo único do artigo 138 da Constitucional do Estado de Roraima, interferindo e vinculando o orçamento do Poder Executivo sem um estudo detalhado sobre o impacto financeiro e a própria capacidade econômica de cumprir com esta diretriz.

Corroborando o posicionamento de inconstitucionalidade de projeto de lei de autoria parlamentar de lei de iniciativa de Chefe do Poder Executivo, há farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – CONCESSÃO. Surgindo a relevância e o risco de manter-se com plena eficácia os preceitos atacados, impõe-se o deferimento da medida acauteladora, suspendendo-os. PROJETO DE LEI – INICIATIVA EXCLUSIVA – EMENDA PARLAMENTAR – DESVIRTUAMENTO. A ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa a projeto de lei de iniciativa exclusiva leva a concluir-se pela inconstitucionalidade formal” ADI 5442 MC / DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 17/03/2016 Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária. Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com



indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2. O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes. 3. Ação julgada procedente” ADI 584 / PR - PARANÁ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 19/03/2014 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Nesse passo, ao se realizar uma leitura do disposto na emenda constitucional, esta trouxe previsão que somente seria possível por meio de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Estadual ao dispor sobre matéria financeira e orçamentária.

O ato normativo em causa, cuja formação derivou de iniciativa parlamentar, tratou de matéria financeira e orçamentária, interferiu na gestão orçamentária do executivo e “engessou” o orçamento do estado, com o que incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Governador do Estado, sem cuja provocação formal não se pode ter como legítimo e válido o processo legislativo instaurado.

A vinculação orçamentária destinada à saúde além de índices nacionais, embora nobre a sua finalidade, inviabiliza a gestão administrativa e financeira do Poder Executivo estadual. A emenda majorou despesa obrigatória de caráter continuado, além de haver tramitado desacompanhada de nota técnica contendo estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sendo este outro vício que afrontou, ainda, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme será exposto.

Não se está a negar a possibilidade de que o Estado de Roraima realize gastos com saúde em limites superiores aos 12% da Receita Corrente Líquida², previsto na Lei Complementar nº 141/2012, mesmo porque não é porque existe a faculdade de aumentar despesas que ela será exercida sem critérios plausíveis e sem controle, uma vez que esta análise deve ser realizada em cada exercício financeiro e de acordo com a

² Receita Corrente Líquida – RCL.

realidade econômica/financeira do Estado, posto que a conjuntura poderá exigir o aumento de gasto essencial, desde que devidamente prevista e planejada.

Mas, no caso, é de ser observar que a competência é do Governador do Estado: gastos com saúde acima de 12% da RCL, e, se decorrer daí decisão para elevar os gastos, ela será coletiva (aprovando a Assembleia o orçamento) e devidamente estudado em cada exercício financeiro. Além de, obviamente, uma decisão política (do Poder executivo e do Poder Legislativo), o que por certo continuará limitando esses dispêndios serão, como sempre se fez, as restrições orçamentárias, por força de frustração na arrecadação, ou a necessidade do cumprimento de eventuais metas fiscais estabelecidas nas leis de diretrizes anuais.

Vislumbra-se muito facilmente que a EC n.º. 48/2016 que alterou o parágrafo único do art. 138 da Constituição do Estado de Roraima (original do DOE anexo), especialmente no dispositivo supratranscrito, violou os artigos art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, bem como o art. 63, I, da Constituição Estadual.

Assim, além de violar preceitos constitucionais quanto à distribuição de competências, a Emenda Constitucional Estadual cria uma vinculação orçamentária e uma **obrigação ao Estado de Roraima, especificamente ao Poder Executivo**, uma vez que é de competência exclusiva do Governador do Estado propor criação de atos normativos que versem sobre orçamento e direito financeiro.

Em suma, demonstrou-se que a norma constitucional estadual impugnada **é flagrantemente inconstitucional** e opera contra as normas constitucionais pertinentes à distribuição de competências.

É imperioso ressaltar que o vício de inconstitucionalidade formal subjetiva não está suprimido por se tratar de Emenda Constitucional. Verifica-se que, no caso em debate, o Poder Legislativo Estadual utilizou de “artimanha” para promulgar Emenda à Constituição sem a iniciativa e sem a participação do Chefe do Poder Executivo sobre matérias que teriam de obedecer à iniciativa do Governador.

Pois bem, diante do exposto acima, o Poder Legislativo, sabendo que não pode deflagrar o processo legislativo de determinadas leis, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo, resolve seguir caminho tortuoso para alcançar fim contrário aos ditames da Constituição Federal: deflagram o processo legislativo de

Emenda à Constituição – o qual sequer há a participação efetiva do Governador do Estado.

Fazendo isso, os membros do referido Poder Legislativo logram alcançar o fim pretendido: legislar, mediante reforma da Constituição, sobre matéria que não possuem atribuição constitucional para iniciar. Pode-se observar que não se está, no presente caso em análise, diante de uma limitação expressa ao Poder Constituinte Derivado Reformador, mas sim de uma limitação implícita. Ou seja, existem regras claras de como o processo legislativo deve ocorrer. E essas regras não podem, por óbvio, serem subvertidas. As regras do jogo não podem ser alteradas para se chegar a resultado diverso.

Ou seja, é caso evidente de tentativa de contornar norma expressa, sendo isso incabível: *“A existência de limitação explícita e implícita que controla o Poder Constituinte derivado-reformador é, igualmente, reconhecida por Pontes de Miranda, Pinto Ferreira e Nelson de Souza Sampaio, que entre outros ilustres publicistas salientam ser implicitamente irreformável norma constitucional que prevê as limitações expressas (CF, art. 60), pois, se diferente fosse, a proibição expressa poderia desaparecer, para, só posteriormente, desaparecer, por exemplo, as cláusulas pétreas. Além disto, observa-se a inalterabilidade do titular do Poder Constituinte derivado-reformador, sob pena de também afrontar a Separação dos Poderes da República.”*³

O Supremo Tribunal Federal sempre atento a esta prática inconstitucional, vem julgando neste sentido vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE RONDÔNIA. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição. II - O vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição do Estado de Rondonia e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da

³ MORAES, 2011, p. 693-694.

Carta local, ambos acrescidos por meio da Emenda Constitucional 56, de 30 de maio de 2007” (ADI 3930, Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2009, DJe-200 DIVULG 22-10-2009 PUBLIC 23-10-2009 EMENT VOL-02379-02 PP-00310)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal. II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva. III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso” (ADI 4154, Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/2010, DJe-110 DIVULG 17-06-2010 PUBLIC 18-06-2010 EMENT VOL-02406-02 PP-00246)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária. Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2. O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis

com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes. 3. Ação julgada procedente” (ADI 584, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 08-04-2014 PUBLIC 09-04-2014)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MILITARES. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Emenda Constitucional 29/2002, do estado de Rondônia. Inconstitucionalidade. À luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, § 1º, II, f, da CF/1988). Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar. Precedentes. Pedido julgado procedente” (ADI 2966, Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ 06-05-2005 PP-00006 EMENT VOL-02190-01 PP-00178 LEXSTF v. 27, n. 319, 2005, p. 77-81 RTJ VOL-00194-01 PP-00171)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL. ESCOLHA DO DELEGADO-CHEFE DA POLÍCIA CIVIL. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Não é materialmente inconstitucional a exigência de que o Chefe da Polícia Civil seja delegado de carreira da classe mais elevada, conforme nova orientação do STF. Precedente: ADI 3.062, Rel. Min. Gilmar Mendes. 2. Todavia, a instituição de requisitos para a nomeação do Delegado-Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo (CRFB/1988, art. 61, § 1º, II, c e e), e, desta forma, não pode ser tratada por Emenda Constitucional de iniciativa parlamentar. Precedentes. 3. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da EC nº 86/2013, do Estado de Rondônia, por vício de iniciativa”. (ADI 5.075, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe-175 4.9.2015)

“PROCESSO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. DESCABIMENTO DE ADITAMENTO. II – PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE PREVÊ AFASTAMENTO DE MEMBROS DA ALTA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. I – Não conhecimento da ação quanto à pretendida declaração de inconstitucionalidade do art. 111, §§ 1º e 2º, da Carta Estadual de Roraima, por não indicação dos fundamentos jurídicos do pedido (Lei nº 9.868/1999, art. 3º, I). II – Não conhecimento do aditamento à inicial quanto à nova redação do inciso XVIII do art. 33 da Constituição Estadual, dada pela EC nº 30/2012, haja vista que o dispositivo original está em debate na ADI 2.167 e não foi impugnado na inicial. III – Procedência do pedido quanto aos incisos XXXI e XXXII do art. 33 da Constituição Estadual, por tratarem de regime jurídico de servidores públicos sem observar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo. IV – Ação conhecida em parte, e, na parte conhecida, julgada procedente” (ADI 4.284, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe-113 12.6.2015)

Percebe-se, portanto, que a jurisprudência do STF tem sido bastante combativa às tentativas de burla aos ditames constitucionais no que se refere à usurpação de competência legislativa do Poder Executivo pelo Poder Legislativo estadual.

Em verdade, não se pode fazer tábula rasa dos princípios constitucionais, notadamente o princípio da separação dos Poderes, que, no regime democrático, serve para emprestar equilíbrio aos poderes constituídos, garantido pelo sistema *de check and balances*. Por outro lado, também, a limitação implícita que impossibilita a alteração das limitações expressas foi reconhecida e consagrada.

Acrescente-se ainda que *“a própria natureza do poder constituinte de reforma impõe-lhe restrições de conteúdo. É usual, nesse aspecto, a referência aos exemplos concebidos por Nelson de Souza Sampaio, que arrola como intangíveis à ação do revisor constitucional: a) as normas concernentes ao titular do poder constituinte, porque este se acha em posição transcendente à Constituição, além de a soberania popular ser inalienável; b) as normas referentes ao titular do poder reformador, porque não pode ele mesmo fazer a delegação dos poderes que recebeu, sem cláusula expressa que o autorize; e c) as normas que disciplinam o próprio procedimento de emenda, já que o poder delegado não pode alterar as condições da delegação que recebeu.”*⁴

Assim, para conferir eficácia clara às regras de iniciativa no que compete ao processo legislativo é imprescindível a observância da iniciativa do Chefe do Poder Executivo com o intuito de afastar eventuais burlas que venham a ocorrer por parte do Poder Legislativo.

2.2 DA VIOLAÇÃO AS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NO ARTIGO 198, § 2º e § 3º - MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR NACIONAL.

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

⁴ MENDES, 2010, p. 305.

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 da República 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.

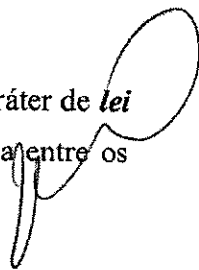
Mesmo em temas de competência concorrente, no Brasil, há predominância da União. Ao consagrar no art. 24, a possibilidade da União, Estados, Municípios e Distrito Federal editarem normas sobre o tema, acrescentou-se o § 1º para estabelecer que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União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

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 da União expressa no art. 198, §2º e 3º é bem clara quanto a necessidade de Lei Complementar da União para disciplinar a matéria.

Estes dispositivos exigem Lei Complementar para a fixação e regulamentação dos limites de gastos com saúde das três esferas de poderes de todos os entes federados e com o art. 167 c/c art. 165, § 9 e art. 84, inciso XXIII. 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 n. 141/2012 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 visam demarcar, na prática, o campo de independência de todos os entes políticos, missão essa determinada pelo constituinte.

Sobre o tema dispõe a jurisprudência do eg. Supremo Tribunal Federal:

“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)

As Leis Estaduais devem guardar plena harmonia não só com o texto constitucional, mas também com os princípios da Constituição Federal e com as normas de caráter nacionais. Dessa forma, não pode o legislador estadual, por meio de qualquer ato normativo, suprimindo a 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.

Isso porque, somente caberia à norma estadual suplementar a legislação federal e não poderia, em nenhuma hipótese, violar os preceitos gerais estabelecidos na Lei Complementar n. 141/2012, tendo em vista o disposto no parágrafo único do artigo 138 da Constituição Estadual de Roraima. Assim, devem os entes federativos se autoconter para evitar ingerências indevidas (e inconstitucionais) nas esferas de competência e distribuição de atribuições legislativas.

É de se frisar ainda, que a redução no limite de receita disponível para o Poder Executivo, objeto do presente processo, na prática, pode acarretar o engessamento administrativo e financeiro do Estado de Roraima, uma vez que pode inviabilizar o cumprimento de outras despesas obrigatórias e de caráter continuado.

A matéria tratada na norma impugnada - **art. 138, parágrafo único**, da Constituição do Estado de Roraima (com redação decorrente da EC no 48/2016) – versa sobre o percentual mínimo a ser aplicado nas despesas com ações e serviços de saúde no âmbito estadual.

A Constituição da República, ao dispor sobre os serviços públicos de saúde, na seção II, do capítulo II, do Título VIII, traçou normas de observância obrigatória pelos demais entes federativos, a seguir:

"Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre ~~I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;~~ ~~(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)~~

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) Regulamento

~~*I - os percentuais de que trata o § 2º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*~~

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

~~*IV - as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*~~

IV - (revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua

atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

~~§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006) (Vide Medida provisória nº 297, de 2006)~~

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010) Regulamento

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)" (destacou-se)

As normas transcritas acima determinam a forma pela qual é estabelecida, no âmbito federal, estadual e municipal, o percentual mínimo aplicado em ações e serviços públicos de saúde.

O art. 198, § 3º, da Constituição, especificamente quanto aos Estados e o DF, determina que Lei complementar nacional fixará os percentuais aplicados. Vê-se que a Constituição da República, neste ponto, reservou à União a competência legislativa para tal tema.

Tal competência foi instrumentalizada por meio da edição da Lei Complementar Nacional nº 141/2012 que, ao regulamentar a norma prevista no art. 198, §§ 2º e 3º fixou o percentual, ali previsto, em 12%.

“Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios”.

Constata-se, *data venia*, a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional estadual nº 48/2016 – aqui impugnada - ao dispor sobre matéria constitucionalmente reservada à União, como demonstrado anteriormente.

Registra-se, ainda, que, ao assim proceder a norma constitucional estadual ora tratada, inviabiliza, também, a previsão do **art. 198, §3º, da Constituição**: no sentido da necessidade da Lei Complementar que fixa os percentuais aplicados pelos Estados ser **reavaliada pelo menos a cada cinco anos**.

Isto porque, o tema foi inserido na Constituição Estadual por meio de emenda. É conhecida a grande diferença entre o processo legislativo das Emendas constitucionais e das Leis complementares/ordinárias, tanto quanto à celeridade procedimental, quanto ao quórum de aprovação.

Razão por que, busca-se a declaração de inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 138 da Constituição do Estado de Roraima.

3. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE NOTA TÉCNICA CONTENDO O IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 45/2016 E DA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 113 DO ADCT CF/88.

Verifica-se, desde logo, que o referido preceito impugnado alterou os limites, já estabelecidos em Lei Complementar Nacional, para os gastos do Poder Executivo com serviços de saúde, padecendo do vício de inconstitucionalidade, uma vez que invadiu a competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, bem como à União para tratar da matéria.

Por óbvio, não há dúvidas de que o ato impugnado invadiu competência reservada à Lei Complementar, padecendo assim de inconstitucionalidade material.

A noção de que seria adequada a previsão de gastos em saúde acima de limites legal, haveria de se assentar em bases juridicamente estáveis (norma constitucional e que mostrasse o impacto efetivo no orçamento do Estado) e em consonância com o princípio da reserva do possível.

Não se mostrará lícito, no caso, ao legislativo estadual, obstacularizar a atividade político-administrativa do executivo com gastos que não podem ser suportados pela máquina pública. Vê-se que, o Estado não quer exonerar-se de suas obrigações constitucionais de gastos com saúde, o limite de gastos de 12% será respeitado e cumprido adequadamente, mas a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – lei inconstitucional e sem impacto nas contas públicas, impede o cumprimento dos limites estabelecidos na Emenda Constitucional do Estado de Roraima nº 48/2016.

Conforme o princípio da responsabilidade fiscal ou do equilíbrio fiscal, os gastos públicos devem se limitar pela capacidade do Estado de arrecadar e de gerir adequadamente a sua dívida. O princípio da responsabilidade fiscal institui a ideia de uma correlação entre arrecadação e despesas públicas. Com base nesse princípio, não se justifica, por exemplo, alterações em regras que aumentem gastos públicos sem previsão das receitas correspondentes ou do impacto dos gastos continuados nas contas públicas.

A EC n. 95/2016 constitucionalizou o princípio da responsabilidade fiscal. Com a denominada “PEC do teto dos gastos”, tem lugar a constitucionalização de uma versão do princípio de austeridade fiscal, ao ser inserido o art. 113 no ADCT, oportunidade em que se constitucionalizou regra prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, a seguir:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Agora, a exigência de nota técnica elaborada contendo o impacto orçamentário da medida tem conteúdo constitucional aumentando, pois, o status normativo.

Nos termos da Constituição Federal, desde dezembro de 2016, nenhuma proposição legislativa cria ou altera despesa ou receita sem uma estimativa. Mas

claramente o dispositivo se dirige a toda proposição submetida à apreciação do Poder Legislativo tendente a criar ou aumentar despesa obrigatória ou renunciar receitas.

O dispositivo exige que essas proposições sejam acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário e financeiro para a sua edição. Não preenchido o requisito, o texto padece de constitucionalidade.

Desde a Emenda Constitucional n. 95/2016, implementou-se regime jurídico vertical, que impõe, desde a Constituição, os requisitos necessários para validade de novos atos normativos que produzam impacto orçamentário ou financeiro, com o objetivo de tornar imprescindível a análise da compatibilidade de proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita com o Novo Regime Fiscal.

Ora, no caso, com a redução da receita corrente líquida do Estado (uma vez que houve um aumento de 6% do percentual destinado a saúde), houve um impacto financeiro e orçamentário negativo imediato e contínuo no orçamento do Estado.

Há potencial risco ao caixa da administração pública estadual e o consequente prejuízo à continuidade de políticas públicas essenciais, e mesmo ao funcionamento da máquina pública.

Sabe-se que o orçamento público deve corresponder a realidade econômica, financeira do ente, sob pena de padecer do vício de inocuidade, de tal modo que, objetivamente, comprovado que determinado gasto não poderá ser cumprido e a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado em texto da constitucional.

O fato de o dispositivo ser inculcado no texto constitucional tem poderoso efeito sobre a observância da norma, implicando seu desrespeito em inconstitucionalidade formal objetiva.

A Lei nº 9.868/99, através do artigo 10 e seguintes, prevê a possibilidade de concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. No caso, tem-se que a concessão imediata da cautelar revela-se mais que necessária pela notória violação ao regime constitucional. Nesse ponto, 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*).

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*:

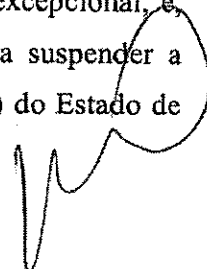
Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo 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.)

A fumaça do bom direito mostra-se evidenciada, porquanto a jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal já sedimentou a tese, e já se manifestou em matéria similar a debatida nesta ação direta, qual seja ADI 5449. Na qual entendeu o Supremo pela “impossibilidade do Legislativo local aumentar limite de gastos em violação parâmetros normativos contidos no art. 20 da lei de responsabilidade fiscal, e, com isso, se sobrepor à autoridade da União para dispor tema, sob pena de ficar caracterizada a lesão ao art. 169, caput, da CF”. O estado de inconstitucionalidade adquire lesividade especial quando considerado o fato de que nos exercício de 2017, e 2018 o legislativo local aumentou o limite de gastos com saúde trazendo previsão na Lei Orçamentária anual.

A iminência de realização de gastos continuados nesse patamar qualifica a pretensão veiculada nesta ação direta por um predicado de urgência excepcional, e, nesse sentido, autoriza a concessão da medida cautelar postulada, para suspender a eficácia do art. 50 e 51, da Lei 1.198/17 (lei de diretrizes orçamentárias) do Estado de Roraima.



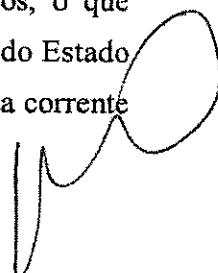
Por sua vez, evidencia-se o *fumus comissi delicti* da própria argumentação jurídica acima exposta, sobretudo no indisfarçável atentado aos princípios da separação e autonomia dos Poderes atentado aos princípios da separação e autonomia dos poderes (art. 2º, c/c inciso III, §4º, do art. 60). É relevante destacar, ainda, que as o dispositivo constitucional atacado, art. 138 da CE/RR, tem repercussão direta na Lei Orçamentária Anula, e como o referido Projeto de LOA para 2019 ainda não foi enviado para a assembleia legislativa, o dispositivo, ora atacado, se aplicado, proporcionará grave perturbação à ordem pública, econômico-financeira, 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 as finanças públicas, é medida salutar a concessão do provimento cautelar.

Ademais, é possível verificar no caso o juízo de verossimilhança das alegações é demonstrado pela documentação juntada à inicial e pelos precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Já com relação ao perigo da demora, necessário destacar que diante da malsinada Emenda Constitucional nº 48/2016 que alterou o artigo 138 da CE/RR, o executivo estadual restou forçado a seguir “regras de finanças públicas”, não previstas no texto constitucional, com violação do artigo 113 da ADCT, com interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de obrigar gastos com saúde em patamar superior ao previsto na constituição, bem como a seguir critérios de gastos públicos não previstos em Lei Complementar Nacional, gerando insegurança jurídica, financeira, política e administrativa.

Importa assinalar, ainda, que o art. 138 da Constituição Estadual traz grave interferência do Poder Legislativo Estadual na própria ordem constitucional, com vulneração da autonomia da União para legislar por meio de Lei Complementar sobre a matéria. Frise-se, que o ato normativo questionado produz efeitos imediatos, o que reforça o “perigo da demora”, haja vista que a previsão de gastos com saúde do Estado de Roraima já está extrapolando o limite constitucional/legal de 12% da receita corrente



líquida, com risco iminente de o Executivo Estadual, a partir da LDO /2019, vir a ser compelido a ter gastos indevidos, comprometendo, ainda mais, sua saúde financeira.

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.

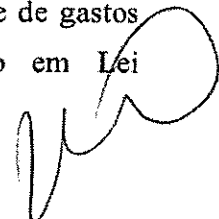
Ademais, ante a plausibilidade da tese jurídica suso exposta, e considerando que a demora no julgamento definitivo desta ADI implicará que o ESTADO DE RORAIMA, pelo período insito de tramitação de uma causa desse jaez, fique obrigado à observância de uma Lei flagrantemente inconstitucional, prejudicando 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.

5 - DOS REQUERIMENTOS FINAIS

Em suma, demonstrou-se que o art. 138 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 48/2016 é flagrantemente inconstitucional e opera contra os princípios constitucionais de direito financeiro, equilíbrio fiscal, não vinculação de receitas, 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 do dispositivo legal objeto da ação (art. 138 da Constituição do Estado de Roraima, incluído pela EC nº 48/2016) até seu julgamento definitivo, devendo retornar o limite de gastos com saúde ao limite de 12% da RCL, previsto em Lei



Complementar Nacional, art. 6º da LC Nº 141/2012, 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 a 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;

f) no mérito a declaração de inconstitucionalidade, e após a declaração que seja comunicada a Assembleia Legislativa do Estado para as providências ulteriores.

Termos em que,


p. deferimento.

De Boa Vista a Brasília, 09 de janeiro de 2019.



Antônio Oliverio Garcia de Almeida

Governador do Estado de Roraima



Krishlene Bras Ávila
Procurador-Geral do Estado em exercício

Vanessa Alves Freitas
Coordenadora em Brasília
Procuradora do Estado

Thiciane Guanabara Souza
Procuradora do Estado

6 - DO ROL DE DOCUMENTOS ANEXADOS

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

- a) Termo de Posse do Governador do Estado de Roraima
- b) cópia da Emenda Constitucional 48/2016;