



EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

CARLOS MOISÉS DA SILVA, GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, vem à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, ajuizar a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face do artigo 2º, §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 17.527, de 29 de maio de 2018, com base nas razões e fundamentos que passa a aduzir:

**1. DA NORMA IMPUGNADA.**

Ajuíza-se a presente ação direta de inconstitucionalidade contra o artigo 2º e respectivos §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 17.527, de 28 maio de 2018, publicada no Diário Oficial nº 20.779 (28/05/2018).

A lei, de iniciativa parlamentar, estabeleceu de forma impositiva ao Poder Executivo a obrigatoriedade de repassar, até o 15º dia de cada mês, sob a forma duodecimal, os recursos consignados à área da saúde na Lei Orçamentária Anual.

Confira-se o teor do dispositivo:

~~“(...) Art. 2º (Vetado)~~

Art. 2º Até o 15º (décimo quinto) dia de cada mês serão impositivamente repassados ao Fundo Estadual de Saúde, sob a forma duodecimal, os recursos consignados à área da saúde na Lei Orçamentária Anual (LOA), observadas as disposições do art. 155 da Constituição Estadual e do art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Estadual, na forma das redações que lhes foram dadas pela **Emenda à Constituição nº 72**, de 9 de novembro de 2016.

§ 1º Em caso de comprovada frustração da arrecadação tributária estimada na LOA respectivamente vigente, em trimestre anterior, até o final do exercício fiscal os repasses duodecimais subsequentes poderão ser



proporcionalmente contingenciados, em face do efetivamente arrecadado.

§ 2º Em caso de comprovado incremento posterior da arrecadação tributária contingenciada na forma do § 1º deste artigo, até o final do exercício fiscal os repasses duodecimais subsequentes deverão proporcionalmente compensar o déficit financeiro havido, em face das dotações orçamentárias originalmente consignadas. (Veto parcial rejeitado MSV 1264/18)

O então Governador do Estado encaminhou à Assembleia Legislativa mensagem de veto (MSV mº 1264/18) ao dispositivo em questão por usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de projetos de lei em matéria orçamentária (art. 165, inciso III da CF/88). Ademais, asseverou o então Governador a impossibilidade de modificação do cronograma orçamentário nas ações de saúde.

Não obstante as razões técnicas apresentadas na mensagem de veto, formuladas em estudo da Secretaria de Estado da Fazenda, e jurídicas, consubstanciadas no parecer nº 164/18 da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, a Assembleia Legislativa rejeitou o veto governamental em 04/12/2018.

É importante ressaltar ainda que o conteúdo normativo do dispositivo impugnado tem relação direta com a Emenda Constitucional Estadual nº 72/2016, que aumentou o percentual mínimo obrigatório de vinculação da receita estadual a investimentos na saúde. A aludida emenda, também de origem parlamentar, é objeto de outra ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado nesse e. STF (ADI nº 5.897), de relatoria do e. Ministro Luiz Fux.

## 2. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Violação aos artigos 84, inciso XXIII e 165 inciso III da Constituição Federal. Iniciativa privativa e indelegável do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre matéria orçamentária.

Na hipótese legislativa em apreço, as normas procedimentais do devido processo legislativo **não foram atendidas** - vale dizer: foi desrespeitada a iniciativa privativa e indelegável do Chefe do



Poder Executivo para a proposição legislativa em matéria orçamentária.

A norma impugnada modificou o cronograma orçamentário a cargo do Poder Executivo, instituindo o pagamento mensal (duodecimal) impositivo, até o dia 15º de cada mês, para as despesas com saúde.

A Assembleia Estadual não dispõe de competência para iniciar projeto de lei em matéria orçamentária e, ao realizá-lo, incorreu em vício formal por afronta aos artigos 84, inciso XXII e 165, inciso III da CF/88, confira-se:

Art. 84. **Compete privativamente ao Presidente da República: (...)**

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e **as propostas de orçamento** previstos nesta Constituição;

(...)

Art. 165. Leis de **iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão: (...)

III - os orçamentos anuais.

Em caso semelhante - ADI nº 820-RS, Rel. Min. Eros Grau - em que se examinou a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar e o artigo 202 da Constituição gaúcha que introduziram limitação orçamentária e discriminaram a execução orçamentária do Poder Executivo, o e. STF reconheceu a inconstitucionalidade material e formal por vício de iniciativa, confira-se trechos do voto-condutor:

"No caso concreto, o § 2º do artigo 202 da Constituição gaúcha e a Lei estadual n. 9.723/92, um e outra estabelecem a vinculação de dez por cento dos recursos destinados às despesas de manutenção e conservação de escolas públicas estaduais **mediante transferências trimestrais** de verbas as unidades escolares, devendo esses recursos ser transferidos a cada estabelecimento de ensino com depósito em conta corrente, a ser movimentada pelo diretor de escola por um membro designado pelo Conselho Escolar da Instituição". ...

"16. E há, na espécie, vício de iniciativa, vez que os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária, pena de incorrer em vício formal. Veja-se o disposto no artigo 165, III, da Constituição do Brasil, **que confere privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre matéria orçamentária** [ADI n. 1.689-2, Sydney Sanches, DJ de 2.5.03]. (...)



A incursão de um Poder (Legislativo) no campo legislativo constitucionalmente outorgado a outro Poder (Executivo) é razão suficiente para fundamentar o pedido de declaração de inconstitucionalidade de lei por vício formal orgânico.

Quanto ao tema citamos o entendimento do e. Min Celso de Mello: "**esfera exclusiva do Poder Executivo a competência para instaurar o processo de formação das leis orçamentárias em geral.**" (...) (ADI 514 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 18/3/1994).

Desse modo deve ser reconhecida a inconstitucionalidade formal do artigo 2º, §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 17.527/18, pois, a norma tratou de matéria orçamentária e assim submete-se a restrição de iniciativa dos artigos 84, inciso XXIII e 165, inciso III da Constituição Federal.

### 3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

3.1 Indevida intromissão do Poder Legislativo na Direção Superior da Administração Estadual. Competência Exclusiva do Poder Executivo para realizar sua programação financeira e a execução de suas despesas (art. 84, inciso II, combinado com art. 25 da CF/88). Violação à Separação dos Poderes (art. 2º CF/88).

A norma impugnada estabeleceu a seguinte diretriz:

"Até o 15º (décimo quinto) dia de cada mês serão impositivamente repassados ao Fundo Estadual de Saúde, sob forma duodecimal, os recursos consignados à área da saúde na Lei Orçamentária Anual (LOA) (...) "(Art. 2º da Lei Estadual nº 17.527/18)..

A medida legislativa invade a competência privativa do Chefe do Executivo Estadual, a quem cabe a Direção Superior da Administração Estadual, o que contraria o disposto nos **arts. 25 e 84, inciso II, da CF/88**.

A norma impugnada ao regulamentar de maneira impositiva a forma de execução das despesas do Poder - fixando os prazos para transferência (até o dia 15 de cada mês); determinando a fórmula de repasse (duodecimal) - invadiu esfera de atribuições do administrador público e com isso malferiu o princípio republicano



da Separação dos Poderes (art. 2º da CF/88).

Colaciona-se o elucidativo julgado quanto à competência para estabelecer a programação financeira do Poder Executivo:

Disposição constitucional estadual que impõe o pagamento de 13º salário aos servidores estaduais em data e forma definidas. **Abuso do poder constituinte estadual, por interferência indevida na programação financeira e na execução de despesa pública, a cargo do Poder Executivo, nos termos da CF.** [ADI 1.448, rel. p/ o ac. min. Joaquim Barbosa, j. 16-8-2007, P, DJ de 11-10-2007. ]

O e. Ministro Ayres Brito, em voto-vista proferido na ADI nº 820/RS, que enfrentou **tema idêntico** ao dos autos e foi julgada procedente para declarar inconstitucional dispositivo legal que invadiu ato de gestão do Poder executivo por ofensa ao princípio da Separação dos Poderes, registrou:

"10. Não é o que se dá, todavia, com a lei regulamentadora do dispositivo constitucional alvo da presente ADIN. Aqui, no âmbito dos dispositivos da lei estadual nº 9.723, de 16 de setembro de 1922, enxergamos, sim, violação ao princípio republicano da Separação dos Poderes. E assim nos posicionamos em face dos detalhes procedimentais a que desceu a Lei em causa, a ponto de fixar os prazos de transferência (a cada três meses) dos recursos orçamentários para sub-unidades da Secretaria Estadual de Educação, de logo indicadas; o tipo de depósito bancário a ser feito (conta-corrente); a previsão dos únicos agentes públicos autorizados a fazer movimentação da respectiva conta (o diretor da escola e um membro do Conselho Escolar dessa escola).

11. Em minudente dispor sobre atos que são nitidamente de gestão conduz o Poder Legislativo a se substituir ao Poder Executivo, de modo a caracterizar um tipo de intromissão que me parece realmente ofensivo da pureza do princípio que se lê no art. 2º da Constituição de 1988. Princípio que, de tão essencial ao regime republicano, foi clausulado como pétreo pelo art. 60, § 4º, inciso de nº. III da mesma Constituição-cidadã."

Desse modo, a usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo - programação financeira e a execução de despesas públicas - acarreta violação aos arts. 2º, 84, II, da Carta Política.

Medida que se impõe é a declaração de inconstitucionalidade material do artigo 2º, §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 17.527/18 por expressa contrariedade aos artigos 2º, 25, 84, inciso II da Constituição Federal.





3.2. Inconstitucionalidade da imposição de repasses duodecimais à área da saúde. (art. 165, incisos II e III e §§ 5º e 8º c/c 168 da CF/88). Os gastos mínimos com a saúde devem ser auferidos ao final do exercício financeiro. Princípio da Anualidade Orçamentária (Art. 198, § 2º inciso II da CF/88).

O Poder Executivo, à luz do quanto determina a Constituição Federal, deve observar a regra de repasses duodecimais tão somente em relação aos recursos destinados aos demais Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública, conforme expresso no art. 168 da CF/1988.

Em relação à execução orçamentária dos órgãos e entes que compõem o Poder Executivo, a sistemática segue a disciplina estabelecida na Lei Orçamentária Anual, competindo ao Administrador despender os recursos autorizados nos termos de sua programação financeira, segundo cronograma de execução de desembolso em obediência às normas orçamentárias e ao efetivo fluxo da arrecadação.

A regra constitucional se justifica em razão do princípio da separação dos Poderes, do qual decorre a autonomia, possibilitando aos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público e a Defensoria Pública, a distribuição prioritária de suas dotações orçamentárias, sob a sistemática duodecimal, para fazer frente a suas despesas mensais.

Ressalte-se, portanto, que quando o legislador constituinte optou por adotar a sistemática de repasses duodecimais, o fez **expressamente**, no aludido art. 168. Anote-se:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

De outro lado, a Constituição Federal determina que a aferição da aplicação de recursos em saúde deve ser feita de **forma**



**anual**, e não mensal (Art. 198, § 2º, da CF/1988):

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:(...)

§ 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Veja-se, a propósito, o seguinte trecho da ementa da ADI 2.894, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 17/10/2003, *verbis*:

"Sistema único de saúde: reserva à lei complementar da União do estabelecimento de "critérios de rateio dos recursos e disparidades regionais" (CF, art. 198, § 3º, II): conseqüente plausibilidade da arguição da **invalidez de lei estadual que prescreve o repasse mensal aos municípios dos recursos mínimos próprios que o Estado deve aplicar em ações e serviços de saúde**"; **risco de grave comprometimento dos serviços estaduais de saúde**: medida cautelar deferida para suspender a vigência da lei questionada."

O princípio da **anualidade orçamentária** autoriza, respeitadas as dotações orçamentárias e as regras contidas nas leis orçamentárias (LOA/LDO/PPA), ao Poder Executivo exercer de maneira plena a gestão financeira dos recursos no decorrer do exercício financeiro.

Já o princípio da **flexibilidade orçamentária**, inserido no artigo 165, § 8º da CF/88, atribui "certo grau de flexibilidade ao Poder Executivo para que esse possa ajustar a execução às contingências operacionais e à disponibilidade efetiva de recursos". (SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 156 p.)

Informações técnicas apresentadas pela Secretaria Estadual da Fazenda atestam o prejuízo da medida e sinalizam que a adoção da metodologia de duodécimos para os repassasse da saúde acarretará quebra no fluxo de caixa e irá **comprometer o pagamento/repasse de outras despesas/transferências de caráter**



**obrigatório e continuado**, comprometendo a manutenção de diversos serviços públicos.

A Lei Federal nº 101/2000 (LRF) estabeleceu os critérios para a execução orçamentária, confira-se:

"Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Portanto, a legislação questionada fere abertamente os princípios da anualidade e o da flexibilidade inseridos no texto constitucional, que possibilitam a realização de ajuste na execução do orçamento público às contingências operacionais e à disponibilidade efetiva de recursos ao longo do exercício financeiro (arts. 165, incisos II e III, 168 e 198, § 2º inciso II da CF/88).

**4. Pedido Cautelar.**

**Presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Perigo de dano irreparável à gestão orçamentária do Estado. Necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa do Estado de Santa Catarina.**

No caso em questão é essencial a concessão de medida cautelar para **suspender a eficácia do art. 2º, §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 17.527/2018**, visto que presentes o "*fumus boni iuris*" e o "*periculum in mora*".

Quanto ao ***fumus boni iuris***, restou demonstrado nos tópicos anteriores a inconstitucionalidade formal e material da norma impugnada à luz da Constituição Federal e da Jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal.

Já o **perigo da demora** consiste no fato de que, enquanto não suspensa a eficácia da lei atacada, a execução financeiro-orçamentária do Poder Executivo ficará sobremaneira prejudicada, tendo em vista que está submetida a um cronograma de repasse de recursos, o qual depende da realização de outras ações financeiras para a apuração do valor destinado à saúde.





A exigência ANTECIPADA do repasse de recursos, destinado à saúde até o dia 15 de cada mês, inviabiliza o fluxo de caixa do Tesouro Estadual e acarretará comprometimento no pagamento/repasse de outras despesas/transferências que têm caráter obrigatório e continuado, o que prejudicará a execução de serviços públicos essenciais.

De igual modo, também está presente o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, na medida em que a aplicação da lei Estadual em comento gera dispêndio financeiro ao Estado, compelindo o administrador público a readaptar seu fluxo de caixa para atender as exigências previstas no aludido diploma normativo.

Aplica-se ao caso o seguinte julgado:

A plausibilidade da tese de inconstitucionalidade é de ser reconhecida, tendo em vista tratar-se de norma que, à primeira vista, invade competência privativa do Chefe do Executivo, **a quem incumbe exercer a direção superior da administração estadual, campo em que se insere a programação financeira e a execução da despesa pública.**

De outra parte, patente é o periculum in mora, diante dos danos que a observância da norma poderá acarretar para o Tesouro do Estado. (Pet n° 494, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 03/04/92)

Nesses termos, diante da plausibilidade jurídica dos argumentos de inconstitucionalidade aduzidos, do perigo de dano irreparável à gestão orçamentária e da necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local, deve ser acolhido o pleito de suspensão da eficácia do artigo 2°, §§ 1° e 2° da Lei Estadual n° 17.527/2018 até o julgamento do mérito da presente ação.

#### 5. DO PEDIDO

ANTE O EXPOSTO, o Governador do Estado de Santa Catarina requer a esse Supremo Tribunal Federal:

- (a) o deferimento da medida cautelar para suspender os efeitos do art. 2°, §§ 1° e 2° da Lei Estadual n°17.527/2018;
- (b) a integral procedência dos pedidos formulados na

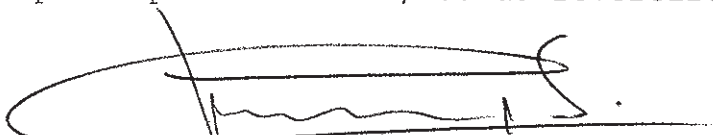



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

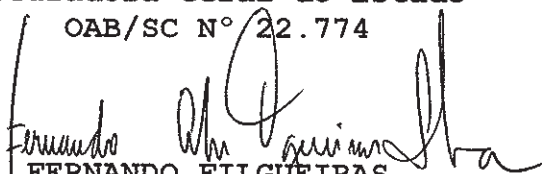
ação, para declarar a inconstitucionalidade formal e material do artigo 2º, §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 17.527/2018.

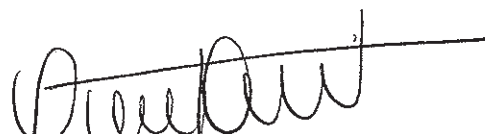
Nesses termos, pede deferimento.

Florianópolis para Brasília, 08 de fevereiro de 2019.

  
**CARLOS MOISÉS DA SILVA**  
Governador do Estado de Santa Catarina

  
**CÉLIA IRACI DA CUNHA**  
Procuradora-Geral do Estado  
OAB/SC N° 22.774

  
**FERNANDO FILGUEIRAS**  
Procurador do Estado  
OAB/SC N° 26.054B

  
**Queila de Araújo Duarte Vahl**  
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica

  
**Eduardo Zanatta Brandeburgo**  
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos