

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J 16.03.2007
EMENTÁRIO Nº 2 2 6 8 - 3

19/12/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.652-1 RORAIMA

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
ADVOGADO(A/S) : PGE-RR - JOÃO FELIX DE SANTANA NETO
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
ADVOGADO(A/S) : MARCELO LUIZ ÁVILA DE BESSA E OUTROS

EMENTA: I. ADIn: L. est. 503/05, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006: não conhecimento.

1. Limites na elaboração das propostas orçamentárias (Art. 41): inviabilidade do exame, no controle abstrato, dado que é norma de efeito concreto, carente da necessária generalidade e abstração, que se limita a fixar os percentuais das propostas orçamentárias, relativos a despesas de pessoal, para o ano de 2006, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público: precedentes.

2. Art. 52, caput e §§ 1º e 3º: ausência de parâmetro constitucional de controle.

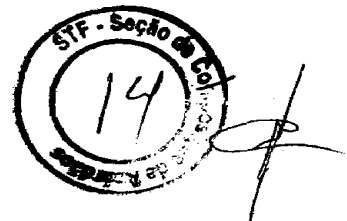
II. ADIn: L. est. (RR) 503/05, art. 52, § 2º: alegação de ofensa ao art. 167 da Constituição Federal: improcedência.

Não há vinculação de receita, mas apenas distribuição dos **superavit** orçamentário aos Poderes e ao Ministério Público: improcedência.

III. ADIn: L. est. (RR) 503/05, art. 55: alegação de contrariedade ao art. 165, § 8º, da Constituição Federal: improcedência.

O dispositivo impugnado, que permite a contratação de operação de crédito por antecipação da receita, é compatível com a ressalva do § 8º, do art. 165 da Constituição.

IV. ADIn: L. est. (RR) 503/05, art. 56, parágrafo único: procedência, em parte, para atribuir interpretação conforme à expressão "abertura de novos elementos de despesa".



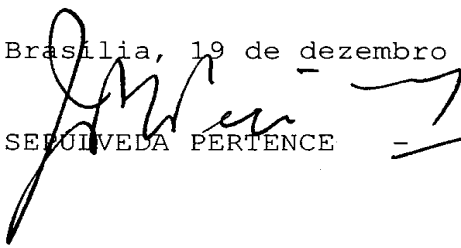
1. Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado.

2. "Abertura de novos elementos de despesa" - necessidade de compatibilização com o disposto no art. 167, II, da Constituição, que veda "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais".

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a Presidência da Sra. Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer da ação direta quanto ao artigo 41; *caput*, e §§ 1º e 3º do artigo 52 da Lei Estadual nº 503/2005, do Estado de Roraima. Também por unanimidade julgar improcedente o pedido quanto § 2º do artigo 52 e ao artigo 55, ambos da mesma lei. E julgar parcialmente procedente a ação direta para que se dê interpretação conforme à expressão "abertura de novos elementos de despesa", contida no artigo 56, parágrafo único, da lei questionada, de modo a que não exceda, a abertura, os créditos orçamentários ou adicionais, tudo nos termos do voto do Relator.

Brasília, 19 de dezembro de 2006.


SEPULVEDA PERTENCE - RELATOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.652-1 RORAIMA

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
ADVOGADO(A/S) : PGE-RR - JOÃO FELIX DE SANTANA NETO
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
ADVOGADO(A/S) : MARCELO LUIZ ÁVILA DE BESSA E OUTROS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Ação direta de inconstitucionalidade contra os seguintes dispositivos da L. est. 503/05, do Estado de Roraima:

"Art. 41. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como, o Ministério Público do Estado, terão como limites na elaboração de suas propostas orçamentárias, para pessoal e encargos sociais, a despesa com a folha de pagamento calculada de acordo com a situação vigente em junho de 2005, projetada para o exercício de 2006, considerando os eventuais acréscimos legais, inclusive revisão geral, a serem concedidos aos servidores públicos estaduais, alterações de planos de carreira e admissões para preenchimento de cargos, em conformidade com o disposto na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e nesta Lei, considerando como limite máximo para o Poder Executivo 47,5% (quarenta e sete vírgula cinco por cento); para o Judiciário, 6% (seis por cento); para o Legislativo, 4,5% (quatro vírgula cinco por cento); e para o Ministério Público, 2% (dois por cento), mantendo-se, assim, o mesmo percentual de despesa com pessoal e encargos sociais verificado no exercício de 2005.

Art. 52. Caso ocorra superávit orçamentário na previsão orçamentária, para atingir a meta prevista no art. 13 desta Lei, será atualizado nos termos da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, fixando-se separadamente o novo percentual que caberá para o conjunto de "projetos" e de "atividades" e "operações especiais", excluídas as despesas que constituem obrigações



constitucionais ou legais de execução, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida.

§ 1º O Poder executivo encaminhará ao Legislativo Estadual, no prazo estabelecido no **caput** do art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, minucioso estudo técnico com as novas estimativas de receitas e despesas, nos novos percentuais e montantes estabelecidos.

§ 2º Na hipótese da ocorrência do disposto no **caput** deste artigo, o Poder Executivo comunicará aos demais Poderes e ao Ministério Público Estadual, até o término do mês subsequente ao final do bimestre, acompanhado dos parâmetros adotados e das estimativas de receita e despesa, o montante que crescerá a cada um.

§ 3º Os Poderes e o Ministério Público do Estado, com base na comunicação de que trata o § 2º, publicarão ato, até o final do mês subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, estabelecendo os novos montantes disponíveis para empenho e movimentação financeira em cada um dos conjuntos de despesas mencionados no **caput** deste artigo.

Art. 55. Lei específica autorizará a contratação de operações de crédito por antecipação de receita e para financiamento da dívida, observadas as disposições da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

Art. 56. OMISSIS

Parágrafo único. Os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público Estadual, poderão, no decorrer da execução orçamentária do exercício de 2006, caso haja necessidade, promover alterações em seus orçamentos, através da transposição, do remanejamento, da transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, bem como, proceder a abertura de novos elementos de despesa, devendo, para tanto, informar ao Poder Executivo de todas as alterações efetuadas."

Trata-se da lei orçamentária estadual para o exercício de 2006. A comissão parlamentar relatora do ainda projeto de lei (PL 13/05) apresentou emendas aos arts. 13, 29, 35, 37, 39, 41, 43, 48, 52, 55, 56, 60 e 77.



O Governador do Estado vetou todas as alterações. A Assembléia Legislativa derrubou parcialmente o veto, exatamente em relação aos dispositivos agora impugnados.

Quanto ao art. 41, alega-se (f. 5):

"O art. 41, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, modificada pelos membros do Parlamento Estadual, contraria frontalmente a Constituição Federal em seu art. 169 e a Lei de Responsabilidade Fiscal nos seus arts. 19 e 20, que determinam os limites percentuais na esfera Estadual para gasto com pessoal, in verbis:"

Quanto ao art. 52, alega-se confronto com a LC 101/2000 e L. 4320/64 e o art. 167 da Constituição.

Alega-se inconstitucionalidade do art. 55 ante o teor do art. 165, § 8º e L. 4320/64.

Do parágrafo único, do art. 56, argúi-se incompatibilidade com os arts. 62, XV, 63, I e 112, da Constituição local, com a L. 4320/64 e com os arts. 61 e 165, da Constituição.

O em. Min. Nelson Jobim deferiu a liminar (art. 13, VIII, RISTF). Foi interposto agravo regimental.

Apliquei o art. 12, da L. 9868/99.

As informações foram prestadas (f. 534/555).

Manifestou-se o Advogado-Geral da União (f. 733/754).

É esta a ementa do parecer do Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando de Souza.



"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI 503, DE 04 DE AGOSTO DE 2005, DO ESTADO DE RORAIMA, QUE DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2006. ALEGAÇÃO DE AFRONTA A NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE FINANÇAS PÚBLICAS E INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO, E A NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA, DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 101/2000 E DA LEI FEDERAL 4.320/64. PARECER PELA EXTINÇÃO DO PRESENTE PROCESSO OBJETIVO, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, EM RELAÇÃO AOS ARTIGOS 41 E 52, CAPUT E §§ 1º E 3º, DA LEI RORAIMENSE; PELA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO QUANTO À PARTE FINAL DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 56 DA MESMA LEI ESTADUAL; E PELA CONSTITUCIONALIDADE DOS DEMAIS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS."


Requisitei novas informações sobre o valor total do orçamento autorizado pela Lei e o previsto no projeto (f. 767).

A Assembléia Legislativa informou que "**NÃO HOUVE QUALQUER ALTERAÇÃO**" (f. 773). Por sua vez, informou o requerente:

"Em consulta ao Secretário de Planejamento do Estado de Roraima, informamos que a **receita corrente líquida para 2006 é de R\$ 883.828.474,00 (oitocentos e oitenta e três milhões, oitocentos e vinte e oito mil, quatrocentos e setenta e quatro reais)**, portanto o **limite máximo para despesas de pessoal do Poder Legislativo à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (3%) seria de R\$ 26.514.854,00 (vinte e seis milhões quinhentos e quatorze mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais)** de outro lado, o **limite autorizado pela Lei Orçamentária Anual, após a derrubada do veto do Executivo pela Assembléia Legislativa (4,64%) ficou em R\$ 40.971.000,00 (quarenta milhões novecentos e setenta e um mil reais)**, o que significa exatamente um aumento de despesa com pessoal pelo Poder Legislativo, ao arrepio da proposta de competência exclusiva do Poder Executivo na ordem de **R\$ 14.456.146,00 (quatorze milhões quatrocentos e cinquenta e seis mil e cento e quarenta e seis reais)**."



É o relatório, cuja cópia deverá ser distribuída aos em.
Ministros.


Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE Relator

19/12/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.652-1 RORAIMAV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): Ao contrário do que alega o Governador, não existem duas leis estaduais com o mesmo número (L. est. 503).

É que houve a primeira publicação da lei, apenas com os artigos sancionados. Após a derrubada dos vetos, o restante da mesma lei foi promulgado e publicado.

A lei é relativa ao orçamento de 2006: a ação não perdeu o objeto.

II

Quanto ao art. 41 atacado, não houve alteração dos valores globais do projeto do orçamento.

Mesmo que assim não fosse, é inviável o exame deste dispositivo no controle abstrato por meio de ação direta, pois se limita ele a fixar os percentuais das propostas orçamentárias, relativos a despesas de pessoal, para o ano de 2006, dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público.

Não existe, no caso, a necessária generalidade e abstração: a norma é de efeito concreto, insusceptível de exame por ação direta de inconstitucionalidade (v.g., ADIn 2057, **Corrêa**, DJ



31.03.00; ADIn 203, **Celso**, DJ 20.4.90; ADIn 1716, **Pertence**, DJ 27.3.98).

III

Do **caput** e dos §§ 1º e 3º, do art. 52, alega-se somente ofensa à legislação infraconstitucional: também não conheço da ação quanto ao art. 52, §§ 1º e 3º, da L. est. 503, do Estado de Roraima, por ausência de parâmetro constitucional de controle.

IV

Quanto ao § 2º, do art. 52, da lei estadual, argúi-se:

"No que concerne ao art. 52, § 2º, este viola o art. 167, da CF, ao vincular receitas aos demais Poderes e ao Ministério Público, dada pela redação: § 2º Na hipótese da ocorrência do disposto no caput deste artigo, o Poder Executivo comunicará aos demais Poderes e ao Ministério Público Estadual, até o término do mês subsequente ao final do bimestre, acompanhado dos parâmetros adotados e das estimativas de receitas e despesas, o montante que acrescerá a cada um."

A vedação constitucional é:

"Art. 167 - São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por



antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;"

Não há vinculação de receita, mas apenas distribuição do **superavit** orçamentário aos Poderes e ao Ministério Público, pelo que julgo improcedente a ação quanto ao § 2º, do art. 52, da lei impugnada.

V

Extrato das alegações de inconstitucionalidade:

"DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 55, DA LEI ESTADUAL (RR) Nº 503 DE 04 DE AGOSTO DE 2005.

Art. 55. Lei específica autorizará a contratação de operações de crédito por antecipação da receita e para financiamento da dívida, observadas as disposições da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

A Constituição Federal em seu art. 165, § 8º, não destacou dentre as proibições, a inclusão de autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

A Carta Magna veda apenas a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, desde que aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Por sua vez, o art. 3º, da Lei nº 4320/64 ordena que a Lei de Orçamento compreenda todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. Finalmente, o art. 38, da Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta de forma detalhada as Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), eliminando qualquer poder discricionário do Executivo.



Portanto, o art. 55, da Lei de Diretrizes Orçamentárias é Inconstitucional, pois o mesmo possibilitará que o Poder Executivo apresente nova proposta quando do encaminhamento da LOA."

Impertinentes, os parâmetros infraconstitucionais invocados.

Eis o teor do § 8º, do art. 165, CF, que se alega ofendido:

"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei."

O dispositivo impugnado, que permite a contratação de operação de crédito por antecipação da receita, é compatível com a ressalva do § 8º, do art. 165 da Constituição.

Improcedente, neste ponto, a ação direta.

VI

Alega-se quanto ao art. 56, da lei de Roraima:

"A iniciativa de leis orçamentárias é privativa do Poder Executivo, conforme mandam os art. 61 e 165, da CF, e os art. 62, XV, 63, I e 112, da Constituição Estadual, dessa forma é totalmente inconstitucional o parágrafo único do art. 56, da Lei nº 503 de 04 de agosto de 2005."



Veda a Constituição (art. 167, VI, CF):

"VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa";

É permitida, pois, a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso, substantivada precisamente no dispositivo impugnado.

Quanto à "abertura de novos elementos de despesa", deve-se observar o inciso II, do art. 167, CF:

"Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;"

Não há, portanto, a alegada inconstitucionalidade, uma vez que o art. 56 atacado está de acordo com o sistema constitucional orçamentário, desde que - aí a procedência em parte - a expressão "abertura de novos elementos de despesa" não exceda os créditos orçamentários ou adicionais.

Esse o quadro:

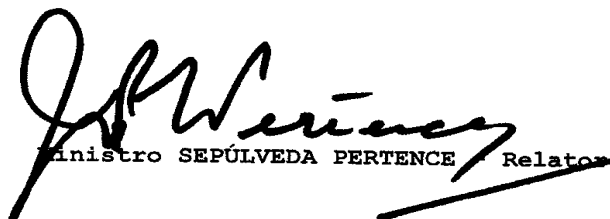
a) não conheço da ação quanto aos artigos 41; *caput* e §§ 1º e 3º do art. 52 da L. est. 503/05, do Estado de Roraima.

b) julgo improcedente o pedido quanto ao § 2º, do art. 52, e ao art. 55, da L. est. 503/05, do Estado de Roraima;



c) julgo parcialmente procedente a ação direta, para que se dê interpretação conforme à expressão "abertura de novos elementos de despesa", contida no parágrafo único do art. 56, da lei questionada, como explicitado.

É o meu voto.


Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE Relator

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.652-1

PROCED.: RORAIMA

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA

ADV.(A/S): PGE-RR - JOÃO FELIX DE SANTANA NETO

REQDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

ADV.(A/S): MARCELO LUIZ ÁVILA DE BESSA E OUTROS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da ação direta quanto aos artigos 41, *caput*, §§ 1º e 3º, e ao artigo 52, da Lei Estadual nº 503/2005, do Estado de Roraima. Também por unanimidade julgou improcedente o pedido quanto ao § 2º do artigo 52 e ao artigo 55, parágrafo único, ambos da mesma lei. E julgou parcialmente procedente a ação direta para que se dê interpretação conforme à expressão "abertura de novos elementos de despesa", contida no artigo 56, parágrafo único, da lei questionada, de modo a que não exceda, a abertura, os créditos orçamentários ou adicionais, tudo nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Marco Aurélio. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 19.12.2006.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deliberou retificar a decisão proferida na sessão plenária de 19.12.2006, para constar que não conheceu da ação quanto ao artigo 41 e quanto ao *caput* e §§ 1º e 3º do artigo 52, e para julgar improcedente a ação quanto ao artigo 55, todos da Lei nº 503/2005, do Estado de Roraima. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 01.03.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário