**NOTA TÉCNICA Nº 01/2016/ACM**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ

A Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 03/2016, de autoria do Poder Executivo do Estado do Ceará, foi encaminhada à Assembléia Legislativa estadual, visando instituir “Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado, que vigorará por dez exercícios financeiros”, bem como acrescer o §7º ao artigo 205 da Constituição do Estado, atribuindo nova disciplina ao repasse do duodécimo aos Poderes estatais.

A pretensão legislativa contida na mensagem nº 8070/2016, que encaminha a referida PEC não pode ser aprovada, mormente no que se refere ao artigo 2º, haja vista a latente violação formal e material à Constituição Federal, conforme será cabalmente demonstrado nas razões de direito a seguir delineadas.

Pelo que se extrai dessa proposta, mais notadamente do artigo 2º, a controvérsia apresentada pela PEC tange-se ao seu caráter perene (viger por 10 exercícios financeiros), projetando ao Estado do Ceará restrições gravosas as quais não são necessárias, adequadas e tampouco proporcionais frente à realidade orçamentária estadual hodierna.

A despeito do exarado, a reportada proposta assinala, artigo 2º, que acresce ao artigo 205 da Constituição do Estado o parágrafo §7º, preconizando que “o repasse de duodécimo aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, realizado mensalmente, na forma do §5º, do artigo 2015, da Constituição do Estado, observará os limites percentuais previstos na lei orçamentária considerando a receita efetivamente arrecadada pelo Estado no período de referência”.

Esta emenda constitucional objetiva alterar o repasse do duodécimo aos Poderes do Estado, condicionando-o a receita efetivamente arrecadada pelo erário. Contudo, o artigo 168 da Carta Magna define:

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. (grifo nosso)

Isto é, os recursos devem ser entregues em duodécimos até o dia 20 de cada mês, independentemente da programação financeira ou fluxo de arrecadação, incorrendo, inclusive, em crime de responsabilidade o prefeito municipal que assim não proceder (artigo 29-A, §2º, inciso II, CF/88).

Para amparar a proposta constitucional em celeuma, o Poder Executivo menciona apenas e tão somente a decisão proferida no âmbito do Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Segurança nº 34483, a qual permitiu o repasse à menor do duodécimo ao Poder Judiciário fluminense para condizer cm a receita corrente líquida efetivamente arrecadada por àquele erário estadual.

Ocorre que a problemática compreendida no julgamento desse *writ* referiu-se a uma situação calamitosa específica e excepcional enfrentada pelo Estado do Rio de Janeiro, destoante por completo do cenário orçamentário experimentado pelo Estado do Ceará.

Não obstante, a Egrégia Corte Superior assentou seu entendimento, seja pelas decisões do pleno ou monocráticas, ratificando a impossibilidade de repasse não integral do duodécimo aos entes autônomos, conforme se extrai dos recentes excertos jurisprudenciais abaixo colacionados, *ipsis litteris*:

**EMENTA:** ARGUIÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATO DO GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ CONSISTENTE NO NÃO REPASSE DE DUODÉCIMOS ORÇAMENTÁRIOS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. [...]

2. O repasse dos recursos correspondentes destinados à Defensoria Pública, ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo e ao Ministério Público sob a forma de duodécimos até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88) é imposição constitucional; atuando o Executivo apenas como órgão arrecadador dos recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem.

3. O repasse dos duodécimos das verbas orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública quando retidos pelo Governado do Estado constitui prática indevida em flagrante violação aos preceitos fundamentais esculpidos na CRFB/88. [...]

6. Arguição por descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, para fixar a seguinte tese: “**É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual**”.

(**STF**, [ADPF nº 339](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=339&classe=ADPF&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M) / PI PIAUÍ; Relator (a) Min. LUIZ FUX; Julgamento: 18/05/2016; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação; DJe-159 DIVULG 29-07-2016 **PUBLIC 01-08-2016**) (grifo nosso).

**EMENTA:** [...] No rigor da dogmática constitucional-financeira, há, no caso concreto, um inadimplemento estatal relacionado a um dever constitucional imposto ao Executivo do Estado-membro em questão. Isso porque há patente abusividade no exercício de uma competência financeira, justamente por parte de quem detém posição de primazia no tocante à execução orçamentária, nos termos do modelo presidencialista optado pelo Povo no livre exercício de sua soberania. Em suma, conclui-se que houve clara ofensa aos preceitos fundamentais do acesso à Justiça e da assistência jurídica integral e gratuita, porquanto a retenção injusta de duodécimos referentes à dotação orçamentária do órgão no presente exercício financeiro representa, em concreto, um óbice ao pleno exercício de função essencial à Justiça. Ante o exposto, conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, configurada a plausibilidade jurídica das alegações e em virtude do perigo de lesão grave, defiro, com base no §1º do art. 5º da Lei 9.882/99, medida liminar ad referendum do Tribunal Pleno, para determinar que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais proceda ao repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, compreendidos os créditos suplementares e especiais, sob a forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em conformidade com o que determina a Constituição Federal no artigo 168, inclusive quanto às eventuais parcelas já vencidas.

(**STF**, ADPF nº 384 / Relator (a) Min. EDSON FACHIN, DJE nº 22, **divulgado em 04/02/2016**).

**EMENTA:** **Somente lei complementar poderá definir os critérios e prazos para o repasse dos recursos a que alude o artigo 168, da Constituição Federal.**

(**STF** - ADI 1.974-6 RO, Min. Relator Cézar Peluso) (grifo nosso).

**EMENTA:** É inegável, portanto, que o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás possui direito líquido e certo ao repasse dos recursos correspondentes à sua dotação orçamentária até o dia 20 de cada mês, **não havendo falar, outrossim, no caso, em impossibilidade concreta de cumprir o dever constitucional à míngua de recursos.** [...] Repasse Duodecimal no era. 168 da Constituição. **Garantia de independência, que não está sujeita à programação financeira e ao fluxo da arrecadação.** Configura, ao invés, uma ordem de distribuição prioritária (não somente equitativa) de satisfação das dotações orçamentárias, consignadas ao Poder Judiciário.

(**STF** - MS 21.450/MT, Rel. Min. Octavio Gallotti) (grifo nosso).

Em consonância com as razões anteriormente expostas, os ministros relatores determinaram o repasse do duodécimo na conformidade da imposição constitucional, salientando que o Executivo deve atuar apenas como órgão arrecadador dos recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem.

Ademais, os limites para despesa com pessoal ativo e inativo dos Estados devem ser estabelecidos por **lei complementar**, sendo vedada a disposição sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual através de emenda constitucional, como tenciona o Governo Estadual do Ceará, com arrimo no artigo 165, §9º e 169 da Constituição Federal. Senão, vejamos:

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

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

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

Por fim, oportuno trazer a baila o cuidado que a sociedade espera da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará no seu exercício primordial de legislar; clamando, sempre, pelo fortalecimento e independência das instituições, devendo esse egrégio Poder rejeitar qualquer imposição ilegítima, sem assento na Constituição, que importe, ao fim, na restrição indevida de serviços públicos essenciais ao bom funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Diante do exposto, observados os argumentos apresentados nesta nota técnica e, considerando as diretrizes legislativas aqui apresentadas, a Associação Cearense de Magistrados (ACM) manifesta-se pela não aprovação do artigo 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 03/2016, requestando a essa Augusta Casa que vote pela supressão desse normativo, em razão da patente afronta da pretensão legislativa do Poder Executivo do Ceará frente às diretrizes orçamentárias estabelecidas na Constituição Federal.

Fortaleza, 19 de dezembro de 2016.

Cordialmente,

Antônio Alves de Araújo

Presidente da ACM