

05/12/2016

Queda a petição,
devido ao impedimento
a Com. de Constitucional

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB

13/07/2016

PROPOSTA DE INDICAÇÃO



Ilmo. Sr. Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros Dr. Tício Lins e Silva

I. A. B.
PROTÓCOLO
N.º 038
EM 13/07/2016
Sandra

EMENTA: Análise da Constitucionalidade e Legalidade do Decreto de Calamidade Pública no Estado do Rio de Janeiro

No dia 17 de junho próximo passado, o Governo do Rio de Janeiro publicou no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, o Decreto nº 45.692 que oficializou o Estado de Calamidade Pública no Estado do Rio de Janeiro.

Para esta medida de gravidade extrema, o Governador em exercício Francisco Dornelles fez alusão à grave crise financeira que poderia afetar serviços essenciais e as Olimpíadas.

Em entrevista nos meios de comunicação, Dornelles afirmou que o objetivo do decreto é "apresentar à sociedade do Rio de Janeiro as dificuldades financeiras do estado, abrindo caminho para medidas duras no campo financeiro".

O artigo 2º do Decreto assim prevê, *verbis*:

"Ficam as autoridades competentes autorizadas a adotar medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos essenciais, com vistas à realização dos Jogos"

Não faltaram justificativas para a assinatura do Decreto, destacando-se a grave crise financeira; a queda na arrecadação de receitas, principalmente de ICMS e royalties do

✓



petróleo; os esforços de "reprogramação financeira" para ajustar as contas; a dificuldade de honrar compromissos com os Jogos; as dificuldades em prestar serviços públicos essenciais; e a chegada, já em junho, de delegações olímpicas.

Como efeito prático, o Presidente interino Michel Temer liberou mais de R\$ 2 bilhões de reais para o Rio de Janeiro, com base nesta estratégia.

Entretanto, a medida é polêmica e tem provocado debates entre especialistas em Direito Constitucional e Direito Administrativo já que a Constituição prevê as hipóteses que embasariam o citado Ato do Poder Executivo.

Na hipótese de ilegalidade do ato, o Decreto de Calamidade Pública poderia, em tese, acarretar em Pedido de Impeachment por parte da Assembléia Legislativa, além de eventuais Ações de Improbidade junto aos órgãos competentes até porque existem despesas obrigatórias em áreas prioritárias como saúde e educação que estariam sendo atingidas pelo descontrole das contas públicas.

O citado Decreto foi um ato de surpresa elaborado sem qualquer discussão com a Assembléia Legislativa e a sociedade civil organizada e demonstra a total incapacidade de gerência e ausência de planejamento por parte do governo estadual, já que contraiu dívidas contando com recursos que não existiam e que podem variar de acordo com o mercado, como as receitas dos royalties.

Além do mais, o Decreto cria uma possibilidade concreta de recebimento de recursos diretos da União, o que pode provocar grandes problemas em relação aos demais Estados da Federação, a maioria com gravíssimos problemas de falta de equilíbrio das contas públicas.

Em face à situação acima relatada, este Relator vem propor a este Egrégio Sodalício, se entender pela pertinência da presente Indicação, que venha aprofundar a constitucionalidade e legalidade do citado Decreto através da Comissão de Direito Constitucional, bem como a efetividade de sua edição, levando-se em conta que os

/



servidores públicos ativos e inativos do Estado do Rio de Janeiro, em sua grande maioria, não tem recebido sua remuneração e proventos, respectivamente, na data correta; os professores estaduais encontram-se há mais de quatro meses em greve, a situação da saúde e demais serviços públicos é caótica e não existe perspectiva de melhora no curto e médio prazo.

Finalmente, na técnica legislativa observa-se que existe fundamentação jurídico-legal para justificar a medida, o que, salvo melhor juízo, não aconteceu no caso presente onde se mencionou “no uso de suas atribuições constitucionais e legais”.

Uma das justificativas, inclusive, não corresponde à realidade dos fatos, em especial a vinda de delegações estrangeiras no mês de junho, já que estamos no mês de julho e não há nenhuma divulgação de chegada de Delegação de qualquer país participante dos Jogos Olímpicos de 2016.

Rio de Janeiro, 13 de julho de 2016

SÉRGIO LUIZ PINHEIRO SANT'ANNA

Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 216, 5º andar 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921/2210-3473

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Ofício nº SE-173/2016

Rio de Janeiro, 14 de julho de 2016.

Prezado Consócio,

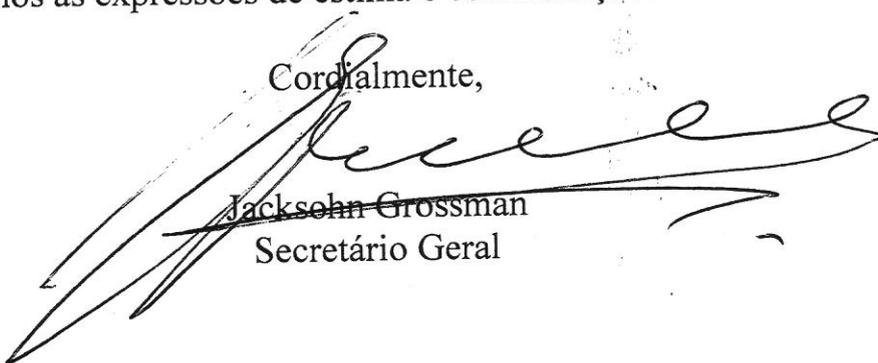
Referência: Indicação nº 051/2016, de autoria do Dr. Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna, sobre "Análise da Constitucionalidade e Legalidade do Decreto de Calamidade Pública no Estado do Rio de Janeiro".

Comunicamos que o Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros decidiu submeter à Comissão de Direito Constitucional a Indicação em referência.

Lembramos que, na forma do Regimento Interno, em seu artigo 86, o prazo para apresentação do parecer é de 30 (trinta) dias, e que deve ser precedido de ementa e encerrado com conclusões, em cópia impressa e, se possível, também, por meio virtual.

Reiteramos as expressões de estima e consideração.

Cordialmente,


Jackson Grossman
Secretário Geral

Excelentíssimo Senhor
Dr. José Ribas Vieira
DD. Presidente da Comissão de Direito Constitucional
Rua Barão da Torre, 489 - Apto. 104
Cep:22411-003 Rio de Janeiro RJ

Aprovado por unanimidade

24.08.2016

J. R. U.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL



Indicação nº 51, de 2016, a respeito do Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, que dispõe sobre o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro. A grave crise econômica que assola o Estado do Rio de Janeiro e, em especial, a queda na arrecadação no imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços e nos *royalties* e participações especiais do petróleo não se amoldam à definição de estado de calamidade pública nem autorizam o contingenciamento de receitas vinculadas constitucionalmente. Opinarmento que se dirige no sentido da inconstitucionalidade do ato administrativo em epígrafe.

Trata-se de indicação formalizada pelo Ilmo. Dr. Sergio Sant'Anna, membro da Comissão de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros, a respeito do Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, que dispõe sobre o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro, *in textus*:

DECRETO Nº 45.692 DE 17 DE JUNHO DE 2016

"Art. 1º. Fica decretado o estado de calamidade pública, em razão da grave crise financeira no Estado do Rio de Janeiro, que impede o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.



Art. 2º. Ficam as autoridades competentes autorizadas a adotar medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos essenciais, com vistas à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 3º. As autoridades competentes editarão os atos normativos necessários à regulamentação do estado de calamidade pública para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 4º. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação”.

Despacho proferido pelo ilustre Presidente da Comissão de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros, Prof. Dr. José Ribas Vieira, que submeteu a indicação à cognição do ora Subscritor, para efeito de opinamento.

Passo a manifestar-me.

A despeito da norma veiculada pelo art. 145, inc. VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que confere ao Governador a atribuição para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual e, bem assim, da gravidade da crise econômica que assola o Estado do Rio de Janeiro, o Decreto estadual *sub examine* não se nos afigura válido.

A um, porque a queda na arrecadação no imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços e nos *royalties* e participações especiais do petróleo, que são receitas variáveis, não se amolda à definição de estado de calamidade pública.

Com efeito, a configuração do estado de calamidade pública depende não somente da imprevisibilidade, mas também da inevitabilidade da situação de fato, que revele a absoluta **“inadequação do procedimento formal ao caso concreto,**



que reclama solução imediata incompatível com as formalidades” que a atividade da administração pública exige,¹ na medida em que

Os casos de guerra, grave perturbação da ordem e calamidade pública não dispensam a declaração do Poder Executivo, que deve delimitar o momento, a área abrangida e os riscos envolvidos. Há, pois, convergência desses elementos, devendo ser enquadrados como emergenciais. As situações de emergência são de valoração subjetiva do administrador público (...). Entretanto, tal situação há que estar baseada em fatos consumados ou iminentes, comprovados ou previstos, que justifiquem a exceção (...). Portanto, a simples inexistência de previsão e/ou disponibilidade orçamentária não pode, isoladamente, justificar a providência (...). O estado de emergência só se caracteriza quando ocorre ameaça de dado *ad rem* e *ad personam* por ato ou fato ligado à coisa de onde ela se irradia.²

Dentro dessa perspectiva, o art. 2º, inc. IV, do Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, que regula a Medida Provisória nº 494, de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, conceitua o estado de calamidade pública como **“situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”**, o que, a toda evidência, não é vislumbrado no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro.

A dois, porque o contingenciamento de receitas vinculadas constitucionalmente não tem supedâneo nos arts. 37, inc. XXII, 198, § 2º, e 212 da Constituição da República, que procedem à destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária,³ uma vez que

¹ FERRAZ, Sergio. *Dispensa de Licitação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. p. 32.

² SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Licitações e Contratos Administrativos*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 1998. p. 148 (grifado).



As vinculações de receitas são positivadas por instrumentos constitucionais, de forma alheia à lei orçamentária, e são utilizadas para individualizar uma fonte e destinação mediante o estabelecimento de um elo jurídico entre receitas e escopos pre-determinados, possuindo margem relativa de abolição do ordenamento e constituindo uma excepcionalidade à dinâmica orçamentária,⁴

tendo, inclusive, nos autos da ação direta de inconstitucionalidade sob o nº 1.689/PE, o Egrégio Supremo Tribunal Federal decidido que

O inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, hoje com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 14.09.2000, veda “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 e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, 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”. A vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente. É que, quanto a isso, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal encerra norma específica, fazendo ressalva expressa apenas das hipóteses tratadas nos artigos 198, § 2º (Sistema Único de Saúde) e 212 (manutenção e desenvolvimento do ensino).⁵

³ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 131.

⁴ CARVALHO, André Castro. *Vinculação de Receitas Públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 37 (grifado).

⁵ STF, ADI nº 1.689/PE, Rel. Min. Sydney Sanches, J. 12.03.2003, DJU 02.05.2003 (grifado). V., também, sobre o tema: STF, ADI nº 820/RS, Rel. Min. Eros Grau, J. 15.03.2007, DJU 29.02.2008; STF, Rcl nº 5.719/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, J. 24.03.2011, DJU 05.05.2011; STF, ADI nº 1.144/RS, Rel. Min. Eros Grau, J. 16.08.2006, DJU 08.09.2006; STF, Rcl nº 6.238/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, J. 21.10.2009, DJU 20.11.2009; STF, ADI nº 1.759/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, J. 14.04.2010, DJU 20.08.2010; STF, Rcl nº 6.735/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, J. 18.08.2010, DJU 10.09.2010; STF, ADI nº 2.447/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, J. 04.03.2009, DJU 04.12.2009; STF, Rcl nº 9.699/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, J. 19.12.2012, DJU 21.02.2013, e STF, ADI nº 4.102/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, J. 30.10.2014, DJU 10.02.2015.



À guisa de conclusão, o Decreto estadual nº 45.692, de 17 de junho de 2016, em tese, é eivado de inconstitucionalidade.

Rio de Janeiro, 16 de agosto de 2016.

GUILHERME PEÑA DE MORAES

Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Professor de Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Pós-Doutor em Direito Constitucional pela *Fordham School of Law – Jesuit University of New York (FU/NY)*

Alfredo Vera
Mauricio
07/06/2017

Mauricio o Javier
Alfredo Vera
as

o presidente de la Cámara
de Diputados y de los
de Diputados de la Cámara
de Diputados de la Cámara
de Diputados de la Cámara

07/06/2017



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080 - R.J. - Brasil

Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br



Ofício nº PR-1353/2017

Rio de Janeiro, 16 de junho de 2017.

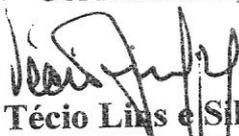
Senhor Presidente,

O INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, em sessão plenária do dia 14 de junho do corrente ano, aprovou parecer da lavra do Consócio Doutor Guilherme Peña de Moraes, proferido na indicação nº 051/2016, de autoria do Doutor Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna, sobre "Análise da Constitucionalidade e Legalidade do Decreto de Calamidade Pública no Estado do Rio de Janeiro".

Para conhecimento de Vossa Excelência encaminho cópias da Indicação e do Parecer na expectativa de que possam merecer a sua judiciosa apreciação, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da ordem jurídica democrática.

Aproveito o ensejo para reiterar protestos de elevada estima e consideração.

Cordialmente,


Tércio Lins e Silva
Presidente nacional

Excelentíssimo Senhor
Deputado **JORGE PICCIANI**
DD. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Palácio Tiradentes
Rua Primeiro de março, s/n – Praça XV
Cep:20010-090 Rio de Janeiro RJ



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080 - R.J. - Brasil

Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br



Ofício nº PR-1354/2017

Rio de Janeiro, 16 de junho de 2017.

Senhor Deputado,

O INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, em sessão plenária do dia 14 de junho do corrente ano, aprovou parecer da lavra do Consócio Doutor Guilherme Peña de Moraes, proferido na indicação nº 051/2016, de autoria do Doutor Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna, sobre "Análise da Constitucionalidade e Legalidade do Decreto de Calamidade Pública no Estado do Rio de Janeiro".

Para conhecimento de Vossa Excelência encaminho cópias da Indicação e do Parecer na expectativa de que possam merecer a sua judiciosa apreciação, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da ordem jurídica democrática.

Aproveito o ensejo para reiterar protestos de elevada estima e consideração.

Cordialmente,

Técio Lins e Silva
Presidente nacional

Excelentíssimo Senhor
Deputado **EDSON ALBERTASSI**
DD. Presidente da Comissão de Constituição e Justiça
Palácio Tiradentes
Rua Primeiro de março, s/n – Praça XV
Cep:20010-090 Rio de Janeiro RJ



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080 - R.J. - Brasil

Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br



Ofício nº PR-1355/2017

Rio de Janeiro, 16 de junho de 2017.

Senhor Deputado,

O INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, em sessão plenária do dia 14 de junho do corrente ano, aprovou parecer da lavra do Consócio Doutor Guilherme Peña de Moraes, proferido na indicação nº 051/2016, de autoria do Doutor Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna, sobre "Análise da Constitucionalidade e Legalidade do Decreto de Calamidade Pública no Estado do Rio de Janeiro".

Para conhecimento de Vossa Excelência encaminho cópias da Indicação e do Parecer na expectativa de que possam merecer a sua judiciosa apreciação, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da ordem jurídica democrática.

Aproveito o ensejo para reiterar protestos de elevada estima e consideração.

Cordialmente,

Técio Lins e Silva
Presidente nacional

Excelentíssimo Senhor
Deputado **PAULO MELO**
DD. Presidente da Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e
Controle
Palácio Tiradentes
Rua Primeiro de março, s/n – Praça XV
Cep:20010-090 Rio de Janeiro RJ