

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA ___ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE PORTO ALEGRE – RS.

COM PEDIDO LIMINAR!

FÁBIO MAIA OSTERMANN, brasileiro, solteiro, professor universitário, registrado no CPF/MF sob o nº 009.099.990-82, título de eleitor 084018730493, endereço eletrônico fabio.ostermann@al.rs.gov.br, com endereço profissional sito à Praça Marechal Deodoro 101- Sala 805, Centro Histórico, Porto Alegre - RS, 90010-300; e **GIUSEPPE RICARDO MENEGHETTI RIESGO**, brasileiro, advogado, solteiro, inscrito no CPF sob o número 030.947.520-12, título de eleitor número 107232450469, endereço eletrônico giuseppe.riesgo@al.rs.gov.br, com endereço profissional na Praça Marechal Deodoro 101- Sala 806, Centro Histórico, Porto Alegre/RS, 90010-300; ambos Deputados Estaduais com representação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, regularmente identificados nos documentos anexados à exordial, vêm perante vossa excelência, por intermédio de sua procuradora e com fundamento no art. 5º, LXXIII, da Constituição da República, e na Lei nº 4.7.17/1965, propor:

AÇÃO POPULAR

contra o Exmo. Sr. **EDUARDO FIGUEIREDO CAVALHEIRO LEITE**, brasileiro, solteiro, Governador do Estado do Rio Grande do Sul, portador do CPF nº 010.947.750-29 e do RG 1060265855 SSP/RS, com endereço profissional na Praça Marechal Deodoro, s/n, Centro Histórico, Porto Alegre – RS, CEP 90.010-905, pelos fatos e fundamentos jurídicos que passa a expor:

I

DA LEGITIMIDADE

A Constituição da República, em seu art. 5º, LXXIII, reconhece a qualquer cidadão a legitimidade “*para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (...)*”. Em sintonia com o referido comando constitucional, a Lei nº 4.717/65 também legitima **qualquer cidadão** a pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos à Administração Pública, bastando que, para tanto, faça-se prova da cidadania mediante apresentação do título eleitoral ou da documentação correspondente (art. 1º, §4º, da Lei nº 4.717/65).

Os documentos acostados aos autos atestam a condição necessária à propositura da demanda. De todo modo, é evidente que os requerentes, na qualidade de deputados estaduais e no gozo pleno de seus direitos políticos, têm plena legitimidade para figurar no polo ativo deste feito. A ação popular é instrumento constitucional reservado à cidadania, destinando-se a resguardar o patrimônio público e a moralidade administrativa¹. E essa é também uma missão tipicamente parlamentar. Por isso, a legitimidade ativa *ad causam* resta, aqui, inclusive reforçada.

¹ CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO POPULAR AJUIZADA EM FACE DA UNIÃO. LEI 4.717/65. POSSIBILIDADE DE PROPOSITURA DA AÇÃO NO FORO DO DOMICÍLIO DO AUTOR. APLICAÇÃO DOS ARTS. 99, I, DO CPC, E 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

(...)

2. A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 5º, LXXIII, que "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência". Tal ação é regulada pela Lei 4.717/65, recepcionada pela Carta Magna.

(...)

4. Segundo a doutrina, o direito do cidadão de promover a ação popular constitui um direito político fundamental, da mesma natureza de outros direitos políticos previstos na Constituição Federal. Caracteriza, a ação popular, um **instrumento que garante à coletividade a oportunidade de fiscalizar os atos praticados pelos governantes**, de modo a poder impugnar qualquer medida tomada que cause danos à sociedade como

No que concerne à **legitimidade passiva**, cuida-se de observar o disposto no *caput* do art. 6º da Lei nº 4.717/65, que assim reza:

A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

Note-se que as hipóteses de composição do polo passivo não se limitam à inclusão daqueles que tenham se beneficiado diretamente do ato lesivo, mas também daqueles que o tenham autorizado, aprovado, ratificado e praticado, além daqueles que, por omissão, tenham dado oportunidade à lesão. Por essa razão, não há dúvida alguma de que o **Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Sr. Eduardo Leite**, tem legitimidade para figurar no polo passivo desta ação. Ao levar a cabo o ato administrativo de nomeação de um conjunto significativo de servidores, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governador do Estado praticou o ato lesivo que, conforme se demonstrará a seguir, reveste-se de patente ilegalidade. Ademais, também é antijurídica, pelos mesmos fundamentos, a autorização da Chefia do Poder Executivo para o preenchimento de mais de 3.400 vagas via concurso público na Administração Estadual. Sendo a prática de tais atos prerrogativa e competência exclusiva do réu, a sua legitimidade é, pois, inafastável.

um todo, ou seja, visa a proteger direitos transindividuais. **Não pode, por conseguinte, o exercício desse direito sofrer restrições, isto é, não se pode admitir a criação de entraves que venham a inibir a atuação do cidadão na proteção de interesses que dizem respeito a toda a coletividade.**

(...)

(CC 47.950/DF, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/04/2007, DJ 07/05/2007, p. 252), grifos nossos.

II

DOS FATOS: O ATO LESIVO

Em meados do mês de janeiro do presente ano, restou amplamente publicizado o “Plano de Concursos e Nomeações dos Servidores Civis 2021-2022”, capitaneado pelo Governo do Estado. De acordo com informação do sítio oficial do Poder Executivo, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul anunciou a prática dos seguintes atos²:

1) Autorização (ANEX1) para realização de concursos públicos destinados ao preenchimento de 3.429 vagas na Administração Pública Estadual, em obediência à seguinte distribuição:

- a)* 948 vagas para a Secretaria de Saúde;
- b)* 1,5 mil vagas para a Secretaria de Educação;
- c)* 109 vagas para a Procuradoria-Geral do Estado;
- d)* 16 vagas para a Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre (FOSPA);
- e)* 72 vagas para o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPE PREV)
- f)* 98 vagas para o IPE-Saúde
- g)* 10 vagas para as Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul (CEASA);
- h)* 676 vagas para a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG);

2) A nomeação de 259 servidores, obedecendo à seguinte divisão:

- a)* 220 servidores para a Secretaria da Fazenda (100 auditores fiscais, 100 técnicos tributários e 20 auditores do Estado);
- b)* 39 analistas de planejamento, orçamento e gestão para a Secretaria de Orçamento, Governança e Gestão (SPGG);

² <https://estado.rs.gov.br/para-aprimorar-servicos-governo-anuncia-plano-de-reposicoes-de-servidores-em-areas-estrategicas>

Em consulta ao Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, é possível constatar a **perfectibilização de parte significativa das 259 nomeações anunciadas**. Todas elas foram publicadas no **Diário Oficial do dia 15 de janeiro de 2021 (ANEX2)**. Foram aproximadamente 200 nomeações, incluindo 39 servidores para o cargo de analista de planejamento, orçamento e gestão (Edital nº12/2018 SPPG), 01 servidor para o cargo de auditor do Estado (Edital nº 13/2018), 78 servidores para o cargo de Auditor-Fiscal da Receita Estadual (Edital nº 01/2018 – AFRE) e mais de 100 servidores para o preenchimento do cargo de Técnico Tributário da Receita Estadual (Edital nº 01/2018 – TTRE).

Segundo cálculos do próprio Poder Executivo, indicados no mesmo documento que anuncia o “Plano de Concursos e Nomeações”, o impacto fiscal anual relativo tão somente às nomeações seria de **69 milhões de reais**. Some-se a isso o impacto fiscal, seguramente muito maior, do preenchimento das outras 3.429 vagas por meio de concursos públicos. Embora não se tenha ainda projeção oficial, estima-se, em matéria do veículo Gaúcha ZH, que, uma vez preenchidas todas as vagas, o custo anual será de **R\$ 250 milhões**³. É inegável, portanto, que o Poder Executivo está levando a cabo um amplo programa de contratação de pessoal, praticando, de imediato, atos administrativos concretos no sentido de efetivá-lo.

Embora se pudesse falar, diante das combalidas finanças públicas do Estado, em uma espécie de lesividade de ordem política, fiscal e econômica, é evidente que a realização de concursos e nomeações, por si só, não é necessariamente *lesiva*, ao menos no sentido jurídico extraído da Lei nº 4.717/65. É sabido que, no campo da ação popular e em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (a exemplo

³ <https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2021/01/o-que-se-sabe-ate-o-momento-sobre-novos-concursos-no-rs-ckjz2ob0600ar019wa2b77g2x.html>

do REsp 1447237/MG⁴), é imprescindível a comprovação do **binômio ilegalidade-lesividade**. O ato não deve ser apenas lesivo⁵, mas ilegalmente lesivo. E este é exatamente o caso aqui.

Nesse sentido, o que se demonstrará nesta ação é o seguinte: **o Poder Executivo não preenche os requisitos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para executar um “Plano de Concursos e Nomeações”**.

É importante salientar, desde logo, que a vedação presente na LRF (Lei Complementar nº 101/2000) não engloba todas as áreas envolvidas no Plano do Governo do Estado. Veja-se o que diz o artigo que impõe vedações à contratação de pessoal pela Administração Pública:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

⁴ ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. IRREGULARIDADES FORMAIS AVERIGUADAS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, QUE NÃO ENSEJARAM, CONTUDO, DANO AO ERÁRIO (...).

(...)

⁵ Tem-se, dessa forma, como imprescindível a comprovação do **binômio ilegalidade-lesividade**, como pressuposto elementar para a procedência da Ação Popular e consequente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes.

(...) (REsp 1447237/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2014, DJe 09/03/2015)

⁵ Note-se que “lesivo”, na compreensão do Supremo Tribunal Federal, não necessariamente significa “lesivo ao patrimônio público”; ou seja, a lesão pode ser simplesmente à moralidade administrativa, por exemplo. Aqui, conforme se demonstrará, **houve lesão ao erário**. De qualquer forma, a tese fixada no julgamento do ARE 824781 (Tema 836) é a seguinte: “*Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe*”.

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - **provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;** (grifei)

Nota-se do teor da legislação supra que, excedidos os limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal para **despesas com pessoal**, fica o Poder (neste caso, o Poder Executivo) proibido de dar provimento a cargo público, admitir ou contratar pessoal, “ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança”. Em síntese, essas áreas prioritárias, desde que as contratações sirvam para fins de reposição, não estão inseridas no objeto desta ação.

No que concerne, porém, às nomeações já efetivadas pelo Exmo. Sr. Governador do Estado, tanto para a Secretaria da Fazenda como para a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, a ilegalidade é manifesta. Assim como é manifesta a ilegalidade da efetivação dos concursos (com posterior contratação na forma da lei) não vinculados a nenhuma dessas áreas prioritárias, a saber: as 109 vagas para a Procuradoria-Geral do Estado; as 16 vagas para a Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre; as 72 vagas para o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul; as 98 vagas para o IPE-Saúde; as 10 vagas para as Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul; e as 676 vagas para a Secretaria de Orçamento, Governança e Gestão.

III

DA ILEGALIDADE DO ATO

De acordo com o exposto acima, fica claro que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 22, parágrafo único, veda o aumento de despesas de

pessoal a partir de atos que impliquem criação de cargo público, concessão de vantagens, aumentos e reajustes, alteração na estrutura de carreira e, especialmente, **proíbe** o “provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança” (inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF). Tudo isso, é claro, desde que preenchida a condição presente na “cabeça” do próprio art. 22 e de seu parágrafo único: o órgão ou Poder precisa ter excedido 95% dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da mesma lei. E essa condição resta verificada, sem qualquer dúvida, no Poder Executivo Gaúcho.

A. Os limites com despesa de pessoal

Um dos objetivos principais da LRF consiste em impor limites a todos os poderes e órgãos, dentro das definições estipuladas pela própria lei. Aqui, é fundamental examinar, em respeito ao objeto desta ação, os limites com despesa de pessoal impostos ao Poder Executivo, além, é claro, das exceções exaustivamente previstas. Para tanto, basta observar atentamente o disposto nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

II - **na esfera estadual:**

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) **49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;**

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

(...), grifei.

Depreende-se do texto legal que o **limite global** com despesas de pessoal para o Estado do Rio Grande do Sul (incluindo, portanto, todos os poderes e órgãos) é de 60% da Receita Corrente Líquida. E, uma vez repartido o limite global, é dever do Poder Executivo não ultrapassar o **limite parcial** de 49%. Inexiste controvérsia jurídica relevante

quanto à imposição desses limites, que seguem perfeitamente válidos e aplicáveis a todos os entes federativos, em qualquer âmbito de exercício do poder. Tampouco o Poder Executivo gaúcho nega a necessidade de observá-los. O problema, contudo, reside não nos percentuais estipulados pela LRF, mas nos critérios que permitem sua composição. A verdade, porém, é que essa controvérsia é absolutamente artificial. **Só há um caminho legalmente aceitável: observar os critérios que, de modo transparente, prevê a própria Lei de Responsabilidade Fiscal.**

B. A composição da despesa com pessoal segundo a LRF

O artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal é explícito quanto aos elementos que devem obrigatoriamente compor as despesas com pessoal. Basta consultar o texto, de clareza solar:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os **ativos, os inativos e os pensionistas**, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, **com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza**, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, **será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção**, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

A simples leitura desse dispositivo não dá margem a digressões interpretativas. Incluem-se nas despesas com pessoal: gastos com ativos, inativos e **pensionistas**, quaisquer espécies remuneratórias, como vencimentos, vantagens, subsídios, além dos proventos de aposentadoria, reformas e pensões, adicionais, gratificações, vantagens pessoais de qualquer natureza, etc. E o art. 3º, incluído por força da Lei Complementar nº 178/2021, ainda reforça o que deveria ser óbvio: a apuração da despesa de pessoal deve observar a **remuneração bruta do servidor**, sem qualquer dedução ou retenção. Nesse sentido, é evidente que a LRF procurou dar ao termo “despesa de pessoal” a eficácia mais ampla possível, precisamente para impedir tentativas de burla ou maquiagem no momento de aplicá-la.

As duas expressões em “negrito” no parágrafo anterior são importantíssimas: “pensionistas” e “remuneração bruta do servidor”. Esses termos estão presentes de maneira cristalina no art. 18 da LRF. Qualquer metodologia de cálculo acerca de despesas de pessoal deve considerar esses dois elementos. Se não o faz, não há “interpretação” ou “criatividade”. **Há simplesmente ilegalidade!**

C. A ilegalidade: a redução antijurídica do cômputo das despesas com pessoal

O problema é que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, aduzindo guiar-se por metodologia de cálculo do Tribunal de Contas do Estado, **descumpre de maneira consciente e deliberada o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deixando de incluir entre as despesas de pessoal alguns dos elementos fixados em lei**. Em consequência, o Poder Executivo age como se vivesse em situação fiscal melhor do que a que realmente vive. É importante ressaltar o aspecto **consciente e deliberado** da ilegalidade. Há diversas manifestações públicas do Governador Eduardo Leite sublinhando a inadequação do cálculo do TCE, bem como a necessidade de observância do cálculo da

Secretaria do Tesouro Nacional (VIDEO1 e VIDEO2). Ou seja: o Poder Executivo age como se a Lei de Responsabilidade Fiscal pudesse ser aplicada sob critérios de conveniência e oportunidade.

De todo modo, e ainda que essa ilegalidade seja amplamente conhecida, convém recorrer a fontes oficiais. O Relatório de Transparência Fiscal⁶ (ANEX3) elaborado pela Secretaria da Fazenda em dezembro de 2020 (portanto, recentíssimo) ilustra, em sua página 09, que, com base nos cálculos adequados, o Poder Executivo ultrapassa o limite máximo (de 49%, lembre-se) previsto na LRF:

QUADRO RESUMO

Indicador (em R\$ milhões ou em %)	2020	2019	2020 / 2019
Receita Total	63.961	59.886	+6,80%
Despesa Total	64.558	63.319	+1,96%
Resultado Orçamentário Total	-597	-3.432	+2.835
Receita Total Efetiva (1)	47.076	44.507	+5,77%
Despesa Total Efetiva (1)	47.846	47.707	+0,29%
Resultado Orçamentário Efetivo (1)	-771	-3.200	2.430
Receita Corrente Líquida	42.074	39.779	+5,77%
Déficit Previdenciário Fundo Financeiro (2)	-10.347	-12.466	-17,00%
Aplicação em Educação (% RLIT)	28,12%	27,32%	+0,81 p.p.
Aplicação em Saúde (% RLIT)	12,14%	12,15%	-0,02 p.p.
Limite LRF endividamento (DCL/RCL) (%)	221,81%	224,38%	-2,57 p.p.
Limite LRF Desp. Pessoal Poder Executivo (%) (3)	42,49%	45,60%	-3,12 p.p.
Limite LRF Desp. Pessoal Todos os Poderes (%) (3)	49,77%	53,61%	-3,84 p.p.
Limite LRF Desp. Pessoal Poder Executivo (%) (4)	53,10%	57,89%	-4,79 p.p.
Limite LRF Desp. Pessoal Todos os Poderes (%) (4)	62,52%	68,22%	-5,70 p.p.

(1) Valores líquidos das repartições de receitas com municípios (25% ICMS e 50% IPVA) e das transações intraorçamentárias (entre entidades do próprio Governo).

(2) Considera o impacto das despesas administrativas e previdenciárias.

(3) Critérios atualmente adotados pelo Estado do RS.

(4) Critérios da STN.

p.p.: pontos percentuais

⁶ O relatório pode ser encontrado no seguinte sítio eletrônico: https://fazenda.rs.gov.br/upload/1612974079_Relatoreorio_Transparencia_Fiscal_RTF_4_edicao.pdf

O quadro informa resumidamente o seguinte: (1) se adotados os critérios da Secretaria do Tesouro Nacional, o Poder Executivo do RS ultrapassa o limite de 49% da LRF, alcançando o patamar de 53,10%; (2) porém, conforme os critérios atualmente adotados pelo Estado, esse percentual cairia para 42,49%. É latente a discrepância e ela tem consequências importantes: se acatamos os critérios atuais do Estado, é possível realizar todos os concursos e nomeações perfectibilizadas ou anunciadas pelo Ilustre Governador; de outro lado, se acatamos os critérios da Secretaria do Tesouro Nacional, então a realização desses concursos e nomeações, com posterior contratação, reveste-se de clara ilegalidade, tendo em vista que o Poder Executivo **já possui mais gastos com pessoal do que o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.**

A verdade é que isso que o Governo do Estado do RS chama de “critérios atualmente adotados pelo RS” não passa de uma simples ilegalidade. Isso pode ser facilmente constatado em outra fonte oficial do Governo, o próprio Diário Oficial. Na edição do dia 29 de janeiro de 2021 (**ANEX4**), o Poder Executivo publicou o Demonstrativo da Despesa com Pessoal no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal do RS. Na página 118 do Diário, há a apuração do cumprimento do limite legal; isto é, o Poder Executivo certifica que cumpriria o limite com despesa de pessoal, conforme se constata desta imagem:

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RLC AJUSTADA
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	42.073.517.608,88	-
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (V) (§ 13, art. 166 da CF)	26.727.240,00	-
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas às Emendas de Bancada (art. 166, § 16, da CF) (VI)	64.498.442,00	-
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI)	41.982.291.926,88	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VIII) = (III a + III b)	17.837.642.883,77	42,49%
LIMITE MÁXIMO (IX) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	20.571.323.044,17	49,00%
LIMITE PRUDENCIAL (X) = (0,95 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	19.542.756.891,96	46,55%
LIMITE DE ALERTA (XI) = (0,90 x VIII) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	18.514.190.739,75	44,10%

FONTE: Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - Sistema FPE

NOTAS:

- 1 - A Contribuição Previdenciária dos Servidores, instituída pela Lei estadual 12.065 de 29 de março de 2004, está sendo deduzida das despesas com Inativos na proporção 80,24% de janeiro a dezembro de 2020, do total arrecadado pelo IPERGS, relativo ao pessoal do Poder Executivo, conforme Instrução do TCE.
- 2 - A Despesa Líquida com Pessoal está apresentada de acordo com a decisão do Tribunal de Contas do Estado - TCE quanto à Prestação de Contas de Gestão Fiscal do exercício de 2000, adotando-se subsidiariamente, a orientação contida na Informação TCE 43/2001, no Parecer Coletivo 2/2002 e na Informação TCE 24/2004, aprovados pelo Tribunal Pleno nas sessões de 10 de outubro de 2001, 08 de maio de 2002 e 21 de julho de 2004, respectivamente. Neste sentido, não estão computados como despesa de pessoal os gastos com pensões, assistência médica, auxílio-refeição, auxílio-transporte, auxílio-creche, bolsa de estudos, auxílio-funeral, abono de permanência e o Imposto de Renda Retido na Fonte da remuneração dos Servidores.
- 3 - As colunas referentes aos meses de janeiro, fevereiro, março e abril de 2020 na linha vencimentos, vantagem e outras despesas variáveis sofreram alteração em relação ao publicado no primeiro quadrimestre de 2020, devido a inclusão nessa linha dos empenhos na rubrica 9405 (LP convertido em pecúnia) que totalizou naqueles 4 meses R\$ 57.380.937,65.

A “**nota 2**” da tabela supra, publicada no Diário Oficial, atesta cabalmente a ilegalidade. Vale transcrever o seu conteúdo, com o devido destaque:

“A Despesa Líquida com Pessoal está apresentada de acordo com a decisão do Tribunal de Contas do Estado - TCE quanto à Prestação de Contas de Gestão Fiscal do exercício de 2000, adotando-se subsidiariamente, a orientação contida na Informação TCE 43/2001, no Parecer Coletivo 2/2002 e na Informação TCE 24/2004, aprovados pelo Tribunal Pleno nas sessões de 10 de outubro de 2001, 08 de maio de 2002 e 21 de julho de 2004, respectivamente. **Neste sentido, não estão computados como despesa de pessoal os gastos com pensões, assistência médica, auxílio-refeição, auxílio-transporte, auxílio-creche, bolsa de estudos, auxílio-funeral, abono de permanência e o Imposto de Renda Retido na Fonte da remuneração dos Servidores**”.

(grifei)

Em outras palavras, o Poder Executivo publica Relatório de Gestão Fiscal atestando o cumprimento dos limites da LRF. No entanto, isso só é possível porque se opera a exclusão indevida das seguintes despesas: pensões, assistência médica, auxílio-refeição, auxílio-transporte, auxílio-creche, bolsa de estudos, auxílio-funeral, abono de permanência e Imposto de Renda Retido na Fonte. Mas todas essas despesas constituem, a toda evidência, despesas com pessoal. Se não são despesas de pessoal, o que são?

A mais indiscutível ilegalidade repousa na exclusão dos gastos com **pensões** e das despesas com o **Imposto de Renda Retido na Fonte**. Uma rápida leitura do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal atesta que essa exclusão não tem o mínimo respaldo legal. É muito claro: a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os gastos sejam computados sobre a remuneração bruta do servidor (art. 18, §3º) e que os gastos com pensões também sejam incluídos no cálculo (art. 18, “caput”). Não há margem alguma para interpretação. E o Estado do Rio Grande do Sul não tem competência para criar critérios distintos daqueles previstos na LRF; e muito menos para descumprir, deliberada e conscientemente, aqueles que nela não estão previstos.

A conclusão é apenas uma: as despesas com pessoal no âmbito do Poder Executivo estão acima do limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme já salientado e segundo dados apresentados pelo próprio Governo do Estado, a Secretaria do Tesouro Nacional informa que o Poder Executivo compromete 53,10% da Receita Corrente Líquida em despesas com pessoal, quando deveria comprometer, no máximo, 49%.

Nesse sentido, impõe-se a aplicação imediata do art. 22, parágrafo único, IV, da LRF, sendo absolutamente ilegal a perfectibilização das nomeações efetivadas pela Chefia do Poder Executivo do RS e, ainda, sendo urgente a suspensão da autorização para a abertura de concursos públicos para o preenchimento de mais de 3.429 vagas, exceto das que se insiram nas áreas da educação, saúde e segurança, nos exatos termos da própria LRF.

D. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: um precedente importantíssimo

Em recente decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI nº 6129, a Corte concedeu medida cautelar para suspender a eficácia de alguns dispositivos da Constituição do Estado de Goiás, incluídos pelas Emendas Constitucionais nº 54 e 55/2017. É fundamental atentar-se para a redação do art. 113, §8º da Carta Goiana, suspenso por decisão da mais alta Corte do país:

Art. 113. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites globais estabelecidos em lei complementar federal.

(...)

§ 8º Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no caput deste artigo, **não serão computadas as despesas com pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos**

servidores públicos estaduais, com vigência inicial para o período de apuração do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2017.

O texto é claríssimo: o Estado de Goiás institucionalizou a “contabilidade ilegal” também aplicada pelo Poder Executivo gaúcho, exatamente nos mesmos moldes, excluindo do cômputo da despesa com pessoal as despesas com pensionistas e o imposto de renda retido na fonte. Trata-se de óbvia violação à Lei de Responsabilidade Fiscal. E é exatamente por isso que a medida cautelar foi concedida pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos desta ementa:

AÇÃO DIRETA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDAS 54 E 55/2017 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. INSTITUIÇÃO DE REGIME FINANCEIRO. CONCEITO DE DESPESA DE PESSOAL E LIMITAÇÃO DE GASTOS. DESVINCULAÇÃO DE GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS DE DIREITO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. 1. As Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás instituíram novo regime fiscal, com novos contornos para o conceito de despesa de pessoal e para as regras de vinculação de gastos em ações e serviços de saúde e educação. 2. Embora os Estados possuam competência concorrente para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), estão os mesmos obrigados a exercê-la de forma compatível com o próprio texto constitucional e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF). 3. **O art. 113, § 8º, da Constituição goiana, com a redação dada pela EC 55/2017, ao determinar a exclusão do limite de despesa de pessoal das despesas com proventos de pensão e dos valores referentes ao Imposto de Renda devido por seus servidores, contraria diretamente o art. 18 da LRF, pelo que incorre em inconstitucionalidade formal.** 4. O art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, com a redação conferida pela EC 54/2017, contraria o art. 198, § 2º, e o art. 212, ambos da CF, pois flexibiliza os limites mínimos de gastos com saúde e educação. 5. Medida Cautelar concedida integralmente, para

suspender a eficácia das Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás.

(ADI 6129 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-284 DIVULG 18-12-2019 PUBLIC 19-12-2019 REPUBLICAÇÃO: DJe-071 DIVULG 24-03-2020 PUBLIC 25-03-2020), grifei.

O Ministro Relator, além de destacar a evidente inconstitucionalidade formal da alteração na Constituição local, foi além, explicitando que a medida representa, na verdade e em linguagem direta, **“maquiagem para escamotear-se o quadro de descontrole fiscal”**:

“Em termos práticos, o resultado da atuação do constituinte estadual implicou dar, em linguagem popular, carta branca à Administração, permitindo-lhe ampliar os gastos com pessoal ausente base econômica sólida a sustentar o imediato incremento das despesas, sem, no entanto, ultrapassar, em tese, os limites instituídos pela legislação federal de regência. Tem-se, e cumpre chamar as coisas pelos respectivos nomes, **maquiagem para escamotear-se o quadro de descontrole fiscal**” (grifei).

Note-se que não se trata de decisão monocrática e de caráter ainda precário. Cuida-se de decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, no ponto relativo à ilegalidade na composição das despesas com pessoal, teve compreensão unânime no sentido de deferimento do pleito cautelar. E essa compreensão unânime resulta da obviedade da “maquiagem” levada a cabo pelo constituinte goiano. **Nenhuma diferença há, portanto, para a latente ilegalidade da metodologia de cálculo adotada pelo Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul.**

E. A recentíssima redação do art. 169 da Constituição

Se alguma dúvida ainda poderia existir sobre a inclusão dos pensionistas no cômputo das despesas com pessoal, ela se dissipa a partir da Emenda

Constitucional nº 109/2021 (fruto da chamada “PEC Emergencial”), que, para eliminar qualquer possibilidade de sustentação da recorrente maquiagem interpretativa de alguns Estados da Federação, deu nova redação ao art. 169 da Constituição da República:

A despesa com pessoal ativo e inativo e **pensionistas** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar (grifei).

Obviamente que esse dever já existia; ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal já explicitava que os pensionistas deveriam constar das despesas com pessoal. E a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 6129, conforme mencionado no item anterior, reconheceu isso; e o fez evidentemente antes da Emenda Constitucional nº 109/2021. De todo modo, a ilegalidade do cálculo do Governo do Estado agora é ainda mais evidente. E não se trata mais, na verdade, de violação grave à Lei de Responsabilidade Fiscal, mas de **violação frontal à literalidade do texto constitucional**.

IV DA NULIDADE

A situação em comento conduz à tranquila aplicação do art. 2º, “c” e “d”, da Lei nº 4.717/65, que assim dispõe:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;**
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

- c) a **ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei**, regulamento ou outro ato normativo;
 - d) a **inexistência dos motivos** se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- (...), grifos nossos.

As nomeações já efetivadas por ato administrativo do Sr. Governador, Eduardo Figueiredo Cavalheiro Leite, são ilegais, pois violam a Lei de Responsabilidade Fiscal, mais específica e imediatamente em seu art. 22, parágrafo único, IV. Da mesma forma, a autorização do Governador para a realização de novos concursos em áreas diferentes das excepcionadas pela própria LRF (saúde, educação e segurança, em casos de reposição) também implica violação do mesmo dispositivo legal. O Governador não pode proceder à contratação de pessoal quando, de maneira explícita, consciente, mas escamoteada por uma metodologia de cálculo irregular, ultrapassa os limites máximos estipulados pela LRF.

Por essa razão, deve ser reconhecida a **nulidade (1) do ato administrativo de nomeação, nos termos acima descritos; e (2) de parte do ato que autorizou a abertura de novos concursos públicos no Estado do Rio Grande do Sul**, naquilo que vulnera o inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF.

V

DA TUTELA DE URGÊNCIA

De acordo com o disposto no art. 300 do Código de Processo Civil, as condições para o deferimento da tutela de urgência são a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. Neste caso, ambos estão presentes.

A probabilidade do direito decorre da evidente ilegalidade da conduta do Governador do Estado do Rio Grande do Sul, que tem levado a cabo nomeações e autorizado a realização de concursos públicos em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Incide na hipótese, vale lembrar, o art. 22, parágrafo único, IV, da LRF: se atingidos 95% do limite (49%) máximo com despesas de pessoal do Poder Executivo, está proibida a contratação de novos servidores, a qualquer título, à exceção das reposições previstas na própria norma. Ademais, conforme amplamente demonstrado nesta exordial, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara ao considerar ilegal a metodologia de cálculo adotada pelo Governo do Estado do RS. Portanto, a probabilidade do direito resta latente.

Quanto ao perigo de dano, cuida-se simplesmente de evitar grave lesão ao erário na consecução integral do “Plano de Concursos e Nomeações”, o que prejudicará ainda mais as frágeis finanças do Estado. Além disso, é preciso preservar a expectativa dos candidatos recentemente nomeados, evitando, ainda, novas nomeações e a realização de novos concursos. Por isso, mostra-se indispensável a concessão da tutela de urgência, segmentada da seguinte forma:

- a)* Suspensão das nomeações efetivadas no Diário Oficial do dia 15 de janeiro de 2021, relativas aos cargos de analista de planejamento, orçamento e gestão, auditor do Estado, Auditor-Fiscal da Receita Estadual e Técnico Tributário da Receita Estadual;
- b)* Proibição de qualquer nomeação referente a concursos públicos em andamento, à exceção daquelas permitidas pelo art. 22, parágrafo único, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, até que sobrevenha decisão definitiva na presente ação;

c) Suspensão do ato administrativo que autorizou a realização de concursos públicos em áreas distintas das excepcionadas pelo art. 22, parágrafo único, IV, da LRF, susstando-se qualquer ato preparatório à realização desses certames, até que sobrevenha decisão definitiva na presente ação;

V

DOS PEDIDOS

Diante do exposto e diante da configuração do ato ilícito lesivo ao patrimônio público, os Autores **requerem**:

- a) o **recebimento** e **processamento** da presente petição inicial;
- b) a **observância** do disposto no artigo 10 da Lei nº 4.717/65;
- c) a **citação** do réu para, querendo, apresentar contestação;
- d) a **intimação** do Ministério Público para manifestação e ciência do feito, em observância ao art. 6º, §4º, da Lei nº 4.717/65;
- e) a **concessão da medida liminar** – *inaudita altera pars* – para o fim de suspender os efeitos das nomeações efetivadas no Diário Oficial do dia 15 de janeiro de 2021, relativas aos cargos de analista de planejamento, orçamento e gestão, auditor do Estado, Auditor-Fiscal da Receita Estadual e Técnico Tributário da Receita Estadual, até que sobrevenha decisão definitiva na presente ação;
- f) a **concessão de medida liminar** – *inaudita altera pars* – para determinar que o réu se abstenha de realizar qualquer ato de nomeação referente a concursos públicos em andamento, à exceção daqueles permitidos pelo art. 22, parágrafo único, IV, da

Lei de Responsabilidade Fiscal, até que sobrevenha decisão definitiva na presente ação;

g) a **concessão de medida liminar** – *inaudita altera pars* – para determinar que o réu se abstenha de realizar quaisquer concursos públicos para áreas distintas das excepcionadas pelo art. 22, parágrafo único, IV, da LRF, sustando-se qualquer ato preparatório à realização desses certames, até que sobrevenha decisão definitiva na presente ação;

h) a **procedência total** dos pedidos formulados pelos Autores, com a declaração de nulidade das nomeações anunciadas no “Plano de Nomeações e Concursos” e perfectibilizadas em ato publicado no Diário Oficial do dia 15 de janeiro de 2021, relativas aos cargos de analista de planejamento, orçamento e gestão, auditor do Estado, Auditor-Fiscal da Receita Estadual e Técnico Tributário da Receita Estadual; e, ainda, a declaração de nulidade parcial do ato que autorizou a abertura de concursos públicos no âmbito do Poder Executivo, excepcionadas as reposições destinadas às áreas da saúde, segurança e educação;

i) a **condenação** do réu ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios;

Protesta pela produção de todas as provas em direito admitidos, em especial a oral, a documental e a pericial.

Dá à causa o valor de alçada (**R\$ 10.345,00**).

Nestes termos, pede deferimento.

Porto Alegre, 24 de março de 2021.

Amanda Knorst
OAB/RS 99.974