EXMO. SR. DR. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA.

A **ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – ADUNEB**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33964560/0001-15, domiciliada nesta Capital no endereço declinado em rodapé para os fins de intimação/notificação dos atos processuais, por seu advogado que subscreve, constituído por procuração acostada, expõe suas razões de fato e de direito pelas quais

ajuíza

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE[1]

– com pedido de antecipação de tutela –

face ao **ESTADO DA BAHIA**, pessoa jurídica de direito público, devendo ser citado na pessoa do Exmo. Governador ou por meio de seu Exmo. Procurador-Chefe no endereço da P.G.E. sito na 3ª Avenida, 310, CAB, CEP 41.745-005,

[1] **CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**
Art. 123 - Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição:

I - processar e julgar, originariamente:

(. . .)

d) as representações de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais, contestados em face desta Constituição e para a intervenção no Município;

nomeando-se como LITISCONSORTE a **UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB**, Autarquia Estadual que deve ser citada no endereço da Estrada das Barreiras, REITORIA, s/nº, *Campus* da UNEB, Cabula, Salvador/Ba., CEP 41.200-000, na pessoa de seu Mag. Reitor ou através da representação de sua Procuradoria/PROJUR para integrar a presente lide.

I. DOS FATOS.

– DA SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL –

1. *Initio litis*, cabe ressaltar que o Autor é **substituto processual** dos docentes da UNEB, como se afere por seus atos constitutivos acostados a esta peça.

2. É oportuno salientar que a substituição processual foi consagrada por nossa **Carta Política de 1988**[2] que conferiu aos sindicatos o poder de ingressar em juízo na defesa de direitos e interesses coletivos e individuais da categoria.

3. Também nesse diapasão, a **CONSTITUIÇÃO ESTADUAL** legitima o ora Autor à presente propositura, como bem se vê no dispositivo abaixo:

> **Art. 134 -** São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo Estadual ou Municipal em face desta Constituição:
>
> (. . .)
>
> **VI** - federação sindical e entidade de classe de âmbito estadual;

II. DOS FATOS.

– DO CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DO LITISCONSÓRICO NECESSÁRIO –

4. Os fatos trazidos à baila, que repercutem e se consubstanciam nas normas que passarão a

---

[2] **Art. 5º**
LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser Réu por:
(. . .);
b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
(. . .)
III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

ser impugnadas, tiveram uma primeira ocorrência entre os anos de 2008/2009, **em função da última grande crise global do sistema capitalista**, aquela mesma chamada de "marolinha" por certo ex-Presidente da República.

5. Àquele período, com o retorno das atividades acadêmicas na UNEB em janeiro de 2009 (semestre letivo 2008.2), a Autora passou a receber reclames de muitos associados acerca de medidas promovidas pelos Réus, supostamente com os fins de minimizar impactos orçamentários por força da crise econômica mundial.

6. A esse respeito, conforme V.Exa. poderá notar pelos documentos acostados, dentre eles várias cópias do DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO, **foram deferidos administrativamente** os pleitos de inúmeros docentes da UNEB no que se refere, dentre tantos pedidos, à **PROGRESSÃO** e **PROMOÇÃO FUNCIONAL** bem como à mudança de regime de 20h para 40h, e de 40h para **DEDICAÇÃO EXCLUSIVA.**

7. Tais deferimentos, da competência do **Mag. Reitor da UNEB** (gestor do segundo Réu), decorreram de regular tramitação administrativa e, óbvio, do preenchimento dos requisitos legais. Não obstante, **a Administração da UNEB deixou de levar a efeito aquilo que fora publicado em diário entre os dias 13/01 a 23/04/2009**, sob a alegação de que o Poder Executivo estadual baixou normas visando **CORTE DE DESPESAS** no âmbito da administração direta e indireta.

8. Embora proceda a informação de que a Administração central do ESTADO DA BAHIA tenha "legislado" via DECRETOS pela contenção de gastos, o fato é que a Autora questiona a legalidade e constitucionalidade, bem como o raio de alcance de tais determinações decretadas pelo Governador do Estado, sem perder de vista a **autonomia administrativa e financeira** de que goza a UNEB ante sua natureza jurídica de AUTARQUIA[3].

---

[3] O saudoso mestre **Hely Lopes Meirelles** ensina que "autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas" ("Direito Administrativo Brasileiro", 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 297). Em outra passagem de sua obra clássica, o citado jurista afirma: "A doutrina moderna é concorde no assinalar as características das entidades autárquicas, ou seja, a sua *criação por lei específica com personalidade de Direito Público, patrimônio próprio,*

9. Tal irresignação quanto aos fatos vivenciados no começo de 2009 resta reforçada pela reedição de mesmas ocorrências e normas no recente mês de agosto de 2013 com o advento do **DECRETO 14.710/2013** – como forma encontrada pelo Estado da Bahia de contornar problemas de caixa que continua a enfrentar em decorrência, ainda, da "marolinha" de 2008 e que repercutem negativa, ilícita e inconstitucionalmente **contra direitos reconhecidos aos professores da UNEB em diversos pleitos administrativos já deferidos** como mais à frente veremos.

10. Não por outra razão, **o segundo Réu é chamado à lide na qualidade de LISTICONSORTE NECESSÁRIO** para que responda junto com o ESTADO DA BAHIA aos termos da presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,** até por força do art. 9º do DECRETO 14.710/2013[4] que impõe como responsáveis pela implementação das medidas nele previstas os Secretários de estado e os Dirigentes Máximos dos órgãos da Administração estadual.

III. DO DIREITO.

DA CRISE MUNDIAL E DA INCONSTITUCIONALIDADE
DOS DECRETOS ESTADUAIS AQUI IMPUGNADOS

11. Para melhor ordenar a presente exposição, o Autor discorrerá sobre o presente tópico em função da **cronologia** das normas que passará a impugnar, tudo com os fins de extirpá-las do arcabouço jurídico estadual.

12. Com efeito, em 13 de fevereiro de 2009, que caiu numa sexta-feira – data e dia aziagos pelo senso comum – o Governador do Estado baixou o **DECRETO 11.436/2009,** cujo preâmbulo já desvendava o que teríamos pela frente:

DECRETO Nº 11.436 DE 13 DE FEVEREIRO DE 2009

---

capacidade de auto-administração sob controle estatal e desempenho de atribuições públicas típicas. Sem a conjunção desses elementos não há *autarquia.* Pode haver ente paraestatal, com maior ou menor delegação do Estado, para a realização de obras, atividades ou serviços de interesse coletivo. Não, porém, *autarquia"* (op. cit. p. 298).

[4] **Art. 9º - São responsáveis pela implementação das ações necessárias ao cumprimento deste Decreto** os Secretários de Estado e os Dirigentes Máximos dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual.

Institui o Programa de Contenção de Gastos com Custeio no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 105, II, V e XIX da Constituição do Estado da Bahia , **motivado pelo atual contexto de intensa crise econômica mundial e seus potenciais efeitos nas finanças públicas nacional e no Estado da Bahia**, e considerando a necessidade de adotar medidas visando à imediata contenção de gastos com o custeio dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual,

D E C R E T A

Art. 1º - Fica instituído o Programa de Contenção de Gastos com Custeio, objetivando a redução de despesas no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual.

Art. 2º - Os órgãos e entidades da Administração Pública deverão adotar ações que visem à redução imediata das despesas com a contratação de serviços, aquisição de bens, locação de imóveis, capacitação de pessoal, utilização dos serviços de telefonia fixa e móvel, consumo de energia elétrica, água, combustível, aquisição de passagens áreas, concessão de diárias e adiantamento, assinatura de revistas e periódicos, serviços de reprografia, postagem e medidas outras que resultem na economia de gastos com custeio.

Art. 3º - Ficam suspensos os acréscimos de valores subjacentes aos contratos de prestação de serviços e de aquisição de bens, e a celebração de novos contratos de locação de imóveis, excepcionando-se o aditamento dos prazos dos contratos já vigentes, desde que vantajosos para a Administração, como também as ações dirigidas diretamente aos serviços públicos essenciais e aquelas voltadas diretamente para a população, ficando sua prática condicionada a existência de disponibilidade orçamentária e parecer técnico da Secretaria da Administração.

Art. 4º - As Secretarias da Administração, da Fazenda e do Planejamento expedirão Portaria Conjunta disciplinando as ações e medidas necessárias para o cumprimento deste Decreto.

Art. 5º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 13 de fevereiro de 2009.

JAQUES WAGNER

Governador

13. Decretou-se, pois, em linhas gerais, o **Programa de Contenção de Gastos com Custeio** da máquina pública estadual, algo sempre salutar tanto em tempo de crise como de bonança. E sua "regulamentação" deu-se por via de outro **DECRETO**, o de número **11.480/2009** aqui também estampado:

DECRETO Nº 11.480 DE 07 DE ABRIL DE 2009

Estabelece medidas para a gestão das despesas e controle do gasto de pessoal no âmbito do Poder Executivo Estadual, na forma que indica, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 105, incisos XIX e XXI da Constituição Estadual, e considerando:

o atual cenário de crise na economia mundial e seus efeitos na economia do País e da Bahia, com perspectiva de repercussão na arrecadação Estadual;

que a gravidade da situação impõe a racionalização e o combate aos desperdícios, com vistas a evitar ou minimizar os efeitos da crise econômica;

a necessidade de dar maior efetividade às diretrizes para gestão e controle dos gastos, mantendo a despesa com pessoal dentro dos limites e padrões da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 Lei de Responsabilidade Fiscal;
a necessidade de limitação das despesas com pessoal no exercício de 2009, de modo a absorver o impacto financeiro decorrente da implementação de acordos firmados no Sistema Estadual de Negociação Permanente SENP, resultando na reestruturação de cargos e carreiras do Poder Executivo Estadual.

D E C R E T A

Art. 1º - Os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual deverão observar e cumprir fielmente as ações abaixo estabelecidas para a gestão da despesa e controle do gasto de pessoal:
I - suspender por 07 (sete) meses o remanejamento das dotações orçamentárias para contratações pelo Regime Especial de Direito Administrativo - REDA;
II - reduzir as despesas com contratação REDA no corrente exercício, segundo metas a serem estabelecidas pelo Conselho de Política de Pessoal COPE;
III - substituir, até agosto de 2010, pelo menos 20% (vinte por cento) dos contratos REDA, por outras formas de provimento de pessoal;
IV - suspender a nomeação para cargos comissionados não ocupados por, pelo menos, 04 (quatro) meses;
V - suspender por 07 (sete) meses o aumento na cota das Gratificações por Condições Especiais de Trabalho CET e Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva RTI, concedido aos órgãos e entidades para cargos comissionados;

VI - suspender por 07 (sete) meses a concessão ou ampliação de percentuais da Gratificação por Condições Especiais de Trabalho CET e Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva RTI para cargos efetivos e de carreira do Poder Executivo Estadual, exceto os percentuais já acordados no Sistema Estadual de Negociação Permanente SENP;

VII - reduzir as despesas com a realização de serviços extraordinários até dezembro de 2009;
VIII - vedar a reestruturação ou qualquer revisão de planos de cargos e salários das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista pertencentes ao orçamento fiscal e de seguridade social, pelo período de 09 (nove) meses.
Art. 2º - Os Secretários de Estado e os dirigentes máximos das entidades da Administração Indireta do Poder Executivo Estadual serão os responsáveis, no âmbito de suas competências, pelo cumprimento das ações estabelecidas neste Decreto.
Art. 3º - As medidas de contenção ora estabelecidas, considerando-se a situação emergencial, deverão ser observadas em sua íntegra e de forma imediata pelos dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, sob pena de apuração de responsabilidade.
Art. 4º - Ocorrendo risco iminente de extrapolação do limite de comprometimento da despesa de pessoal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, deverão os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual assegurar a continuidade dos serviços públicos mediante a adoção de outras formas de contratação previstas em lei.
Art. 5º - As situações excepcionais serão decididas pelo Governador do Estado, ouvido previamente o Conselho de Política de Pessoal COPE, que analisará o cabimento e a conveniência da medida proposta.
Art. 6º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.
Art. 7º - Revogam-se às disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 07 de abril de 2009.

JAQUES WAGNER
Governador

14. Diz-se que de boas intenções dado ambiente está lotado e **o mal reside, aqui, na prodigialidade de que padecem os gestores públicos**, seja em tempo bom ou ruim, passando ao largo do racional trato do erário. Fosse de modo diverso, este seria outro país, menos corrupto, desigual, violento e livre de todos aqueles males que a sociedade já não mais vem suportando (como o grito popular nas seguidas semanas de julho/2013 revelou – ao menos para um bom entendedor).

15 Não obstante, nossos mandatários continuam a fazer ouvidos de mercador. **Como prova disso**, e paradoxalmente, no mesmo período daqueles DECRETOS de 2009, houve contratação de AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE no importe de mais de **R$120.000.000,00 (cento e vinte milhões)** em plena crise (notória e amplamente divulgada na imprensa); **como prova disso**, temos uma primeira linha de metrô, com menos de 10km de extensão, ainda inoperante apesar do custo ultrapassar a casa do 1 bilhão de reais, nessa que é a terceira Capital do país; **como prova disso**, teremos uma das mais superfaturadas Copa do Mundo já realizada em qualquer país (só a nossa "Arena Itaipava" soterrou mais de ½ bilhão de reais); **como prova disso**, temos um PAC que não acelera.

16. **Como prova de tudo disso**, Exas., temos inúmeros e notórios exemplos de desperdício ou malversação de verba pública em qualquer dos planos municipal, estadual ou federal, mas antes que esta petição seja taxada de panfletária **diga-se que tais normas** (apesar das boas intenções) **não se revestem dos requisitos mínimos para subsistirem no universo jurídico.**

17. Com efeito, administrativistas[5] de escol elegem o **DECRETO** como o

[5] "[...] para a boa aplicação da lei, nas relações entre o Estado-poder e terceiros, surgiu a necessidade do Executivo regulamentá-la, estabelecendo as regras orgânicas e processuais para a sua execução, através de regulamentos executivos"(**MELLO**, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 353. v. I.).

O poder regulamentar consiste na "atribuição privativa do chefe do Poder Executivo para, mediante decreto, expedir atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la" (**GASPARINI**, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 117.).

primeiro dos exemplos de normas regulamentadoras ou **REGULAMENTO** propriamente dito. E ensinam que normas desta natureza não estão autorizadas a CRIAR, MODIFICAR ou EXTINGUIR direitos sob pena se **usurpação** das atribuições que competem ao Poder co-irmão da República, o **LEGISLATIVO.**

18. Sendo assim, **quando o servidor**, após a regular tramitação de processo administrativo deflagrado pelo conhecido formulário de REQUISIÇÃO DE DIREITOS E VANTAGENS – RDV, **tem em seu favor deferido um avanço na carreira ou mudança de regime de trabalho**, tal decorre de seu atendimento a requisitos *EX VI LEGE*.

19. E é sob o **império da LEI** que o direito ao avanço na carreira dos servidores ora substituídos pelo sindicato Autor é consagrado, como bem anota o **ESTATUTO DO MAGISTÉRIO DO ENSINO SUPERIOR DO ESTADO DA BAHIA** – LEI 8352/2002, nos seguintes termos:

CAPÍTULO V
DA PROMOÇÃO E DA PROGRESSÃO NA CARREIRA

> **Art. 11 -** A **promoção** na carreira do magistério superior far-se-á de uma para outra classe, a requerimento do interessado, condicionada à existência de vaga e de recurso orçamentário, além de outras exigências previstas nesta **Lei**.
> ...
> **Art. 16 -** A **progressão** do nível "A" para o nível "B", dentro da mesma classe, far-se-á a requerimento do interessado, de acordo com o critério de antiguidade, atendido o requisito de interstício mínimo de 02 (dois) anos no nível "A".
> ...
> **Art. 18 -** A Universidade, ouvidos os Departamentos, fixará o prazo para tramitação dos processos de promoção e de progressão.
> **§ 1º** - Não respeitado o prazo de que trata este artigo e **constatado o direito do docente à progressão e/ou à promoção ser-lhe-á garantida a percepção de remuneração correspondente**, retroagindo à data limite do prazo estabelecido para o término do processo.
> **§ 2º** - O processo para promoção e progressão funcional **deverá tramitar, ser decidido e encerrado no âmbito da Universidade**.

CAPÍTULO VI
DO REGIME DE TRABALHO

"O poder regulamentar insere-se Como uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo. Pode ser definido como o que cabe ao chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução" (**DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 87.)

> **Art. 20 -** O Professor integrante da carreira do magistério superior ficará submetido a um dos seguintes regimes de trabalho, de acordo com o plano departamental:
> I - 20 (vinte) horas semanais de trabalho;
> II - 40 (quarenta) horas semanais de trabalho;
> III - regime de tempo integral com dedicação exclusiva, com obrigação de prestar 40 (quarenta) horas semanais de trabalho.
> **...**
> **§ 4º** - As alterações dos regimes de trabalho deverão ser aprovadas pelo Departamento e **homologadas pelo Reitor**.
> ...
> **Art. 25 - O docente** em regime de trabalho de 20 (vinte) e de 40 (quarenta) horas semanais, **poderá requerer**, junto ao departamento em que esteja lotado, **mudança do regime de trabalho para tempo integral com dedicação exclusiva**, observando a legislação pertinente e de acordo com a disponibilidade orçamentária.

20. Os fragmentos do texto legal transcrito ilustram bem aquilo que é **consagrado aos docentes da UNEB.** Em qualquer das hipóteses ilustradas, os professores substituídos pelo Autor submeteram-se aos chamados trâmites legais ou burocráticos para verem reconhecidos os seus direitos ao avanço ou modificação de seus regimes de trabalho.

21. Diga-se, inclusive, que muitos dos professores que obtiveram a modificação da jornada das 20h para 40h, e especialmente de 40h para o regime de **DEDICAÇÃO EXCLUSIVA** chegaram a, por razões óbvias, desligar-se de outras atividades profissionais desempenhadas, de modo que, com o ato objurgado, **foram prejudicados também com perda de vencimentos dessas outras atividades** até então desenvolvidas por eles em outras relações de trabalho.

22. Também por essa razão, bem se vê que as normas regulamentares constantes nos DECRETOS aqui alvejados de inconstitucionalidade afrontam diretamente **TEXTO DE LEI**, especificamente o do **ESTATUTO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR**, notadamente no que se referem os **§§1º e 2º do art. 18**[6] **e o §4º do art. 20**[7], que dão conta de que

---

[6] **Art. 18 -** A Universidade, ouvidos os Departamentos, fixará o prazo para tramitação dos processos de promoção e de progressão.
§ 1º - Não respeitado o prazo de que trata este artigo e constatado o direito do docente à progressão e/ou à promoção ser-lhe-á garantida a percepção de remuneração correspondente, retroagindo à data limite do prazo estabelecido para o término do processo.
§ 2º - O processo para promoção e progressão funcional deverá tramitar, ser decidido e encerrado no âmbito da Universidade.

todo pedido deve ter regular tramitação e encerrar-se no âmbito da UNEB.

23. Não pode, portanto, um mero **DECRETO** do EXECUTIVO estender ingerência indevida e ferir a AUTONOMIA da UNEB **muito menos afrontar texto de lei** em claro prejuízo ao direito de seus docentes, pois efetivamente nem mesmo LEI *stricto sensu* poderia desconstituir ou suspender os efeitos decorrentes de uma LEI que lhe antecedeu **sob cuja égide foi concedido determinado direito ao funcionalismo após regular PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO** – repise-se, cujo desfecho se deu através da PUBLICAÇÃO do ATO em DIÁRIO OFICIAL como ilustram os documentos carreados, sob pena de afrontar outro CÂNONE constitucional que vem a ser o do **ATO JURÍDICO PERFEITO.**

24. Muito menos queira confundir, a douta PGE, os atos aqui objurgados com "regulamentos independentes" ou "autônomos", instituto importado da Velha Senhora como bem adverte o mestre **CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO**[8]**:**

> "O regulamento previsto no art. 84, VI, I, 'a', da Constituição brasileira – segundo o qual compete ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre 'organização e funcionamento da Administração Federal *quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos'* – **confere**, como resulta de sua disposição textual, **poderes muito circunscritos** ao Presidente, ao contrário do que ocorre nos regulamentos independentes ou autônomos do Direito europeu.
>
> Este é o regulamento previsto no art. 84, VI, I, 'a'. Mera competência para um arranjo intestino dos órgãos e competências *já criados por lei*. Como é possível imaginar que isto é o equivalente aos regulamentos independentes ou autônomos do Direito europeu, **cuja compostura, sabidamente, é muitíssimo mais ampla?**

24. É inquestionável, pois, que o **primeiro Réu** não agiu bem ao baixar os **DECRETOS** ora impugnados, os quais padecem do vício da **INCONSTITUCIONALIDADE** uma vez que usurparam atribuição exclusiva do PODER LEGISLATIVO ESTADUAL ao "legislar" em causa própria, algo que resvala em **AUTORITARISMO.** Esta

---

[7] **Art. 20 -** O Professor integrante da carreira do magistério superior ficará submetido a um dos seguintes regimes de trabalho, de acordo com o plano departamental:

(...)

§ 4º - As alterações dos regimes de trabalho deverão ser aprovadas pelo Departamento e homologadas pelo Reitor.

[8] **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO.** 29ª edição. Malheiros Editores, 2012, São Paulo, p. 346/347.

atitude passa ao largo de uma **"postura REPUBLICANA"** – mantra entoado pelo atual GOVERNO ESTATUAL – e merece ser corrigida pelo devido instrumento de **CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE** do qual se lança mão.

25. De fato, **a CF/88** – à luz do art. 84, IV – **autoriza a edição regulamentos apenas e tão somente como garantia a fiel execução da lei.** Desta forma, o regulamento destina-se apenas a esclarecer os dispositivos legalmente previstos, através de normas complementares à LEI, garantindo, assim, a sua fiel execução. Isso porque, como regra geral, nem sempre a LEI pode prever todas as situações e circunstâncias que por ela serão abrangidas.

26. Em nosso ordenamento jurídico, o **princípio da legalidade** – além de assentar-se na própria estrutura do Estado de Direito e do sistema constitucional como um todo – **encontra-se expresso na Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso II**, dispondo que "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". No universo da Administração Pública, como se sabe, a esta só é possível agir se a LEI assim lhe autorizar.

27. Disto deriva, como bem lembrado por **BANDEIRA DE MELLO**[9], a necessidade de Lei como fonte de obrigações aos administrados. Percebe-se claramente que os demais atos administrativos normativos, tais como os decretos, regulamentos, portarias ou resoluções **não podem impor obrigações nem restringir direitos dos administrados** – salvo se a Administração estiver previamente embasada em LEI que assim lhe permita proceder. Isso porque a Lei Maior não tolera que o Poder

[9] Reforçando, ainda mais, as dicções mencionadas, o art. 37 estabelece enfaticamente, que: "A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da *legalidade* (...)" etc. Em suma: consagra-se, em nosso Direito Constitucional, a aplicação plena, cabal, do chamado *princípio da legalidade*, tomado em sua verdadeira e completa extensão. Em consequência, pode-se, com Pontes de Miranda [*in* Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969 – 2ª ed., t. III, Ed. RT, 1970, P. 314], afirmar: "Onde se estabelecem, alteram, ou extinguem direitos, não há regulamentos – há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei. *Op. cit.*, p. 349.

Executivo interfira na liberdade e na propriedade dos administrados através dos regulamentos por si editados.

28. A Carta Magna também prevê que a Administração Pública deve obedecer ao **princípio da legalidade**, no *caput* do **artigo 37**, estabelecendo que "A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade [...]".

29. Por sua vez, **o artigo 84, inciso IV**, dispõe acerca da competência do chefe do Poder Executivo para "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução" (no que foi copiado pela CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – art. 105, IV).

30. Nisto conclui-se que, no ordenamento jurídico pátrio, **os regulamentos só podem ser editados quando necessários para a fiel execução das leis** – ou seja, nosso sistema admite apenas o chamado "regulamento de execução" – e **pressupõe a existência de uma determinada LEI** da qual serão os fiéis executores. Esse tema caro e repetido à exaustão assim o é justificado pelas letras do multicitado mestre **BANDEIRA DE MELLO**[10]**:**

> "Pode parecer, até mesmo, estranho que a Lei Maior haja se ocupado com tão insistente reiteração em sublinhar a inteireza do princípio da legalidade. Fê-lo, entretanto, a sabendas, por **advertida contra a tendência do Poder Executivo de sobrepor-se às leis**. É que o Executivo, no Brasil, abomina a legalidade e tem o costumeiro hábito de afrontá-la, sem ser nisto coartado, como devido. **Daí a insistência constitucional, possivelmente na expectativa de que suas dicções tão claras e repetidas ad nauseam encorajem o Judiciário a reprimir os desmandos do Executivo**".

31. Por esta exaustiva análise, bem se vê que as normas em tela restam fulminadas exatamente pela **INEXISTÊNCIA DE LEI** que verse sobre o objeto de que tratam, **não cabendo ao Governador do Estado da Bahia legislar onde não pode** sob pena de agir tal qual um déspota ao arrepio da regular separação entre os

[10] *Op. cit.*, p. 354.

Poderes. Há, portanto, um **grave e insanável vício formal dos DECRETOS aqui citados.**

32. E ainda que assim fosse autorizado, **no que remete à natureza da UNEB**, ente autárquico, a autonomia técnica de que goza não prescinde da autonomia financeira e orçamentária, pois de nada adianta o mandato fixo de seus dirigentes e a ausência de subordinação hierárquica se os recursos destinados ao custeio das despesas necessárias ao funcionamento da entidade estiverem indevidamente sujeitos a ingerências de terceiros – **leia-se: Administração central.**

33. Portanto, os DECRETOS alvejados por esta **ADI** ferem também a autonomia financeira e orçamentária que constitui o pressuposto lógico do exercício de todas as suas demais autonomias da UNEB – **dentre elas a administração do seu quadro docente** – não podendo ser empregados como justificativa válida para sustar o avanço na carreira docente e/ou mudanças no regime de trabalho, ainda mais quando precedidos de verificação administrativa do preenchimento dos requisitos para a concessão de direitos e vantagens (via processo administrativo).

34. Não obstante a fundamentação supra, que por si só põe em xeque não só a legalidade como mesmo a constitucionalidade daquelas normas, a dose ministrada pelos **DECRETOS 11.436** e **11.480/2009** voltou a ser repetida pelo Exmo. Governador do Estado da Bahia por meio do **DECRETO 14.710/2013**, aqui reproduzido em sua íntegra:

DECRETO Nº 14.710 DE 14 DE AGOSTO DE 2013

Estabelece medidas para a gestão das despesas e controle do gasto de pessoal e de custeio, no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, na forma que indica, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições, com fundamento no disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e considerando a necessidade de dar maior efetividade às diretrizes para gestão e controle dos gastos públicos,

D E C R E T A

Art. 1º - Este Decreto estabelece diretrizes para contenção de despesas de custeio e de pessoal, que deverão ser observadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e efetivadas através das fontes próprias do Tesouro Estadual.

Art. 2º - Ficam **suspensas** as despesas públicas relativas as seguintes atividades:

I - celebração de novos contratos de locação de imóveis e de locação de veículos, destinados à instalação e ao funcionamento de órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual;
II - aditamento de objeto dos contratos de prestação de serviços e de aquisição de bens que impliquem no acréscimo de despesa;
III - aditamento de objeto dos contratos de locação de imóveis e de veículos que impliquem no acréscimo de despesa, até o fim de 2014;
IV - aquisição de imóveis e de veículos com recursos ordinários do Tesouro Estadual;
V - realização de recepções, homenagens, solenidades e demais eventos que impliquem em acréscimo de despesa e a consequente contratação de empresa para realização das citadas atividades, nos termos da Lei nº 4.174, de 05 de dezembro de 1983, ressalvados os casos excepcionais, devidamente justificados e autorizados pelo Secretário de Comunicação Social;
VI - contratação e renovação dos contratos de consultoria;
VII - assinatura de jornais e revistas, excetuando-se os destinados aos Gabinetes dos Secretários e Dirigentes Máximos dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, bem como às assessorias de comunicação que lhes são subordinadas;

VIII - contratação de cursos, seminários, congressos, simpósios e outras formas de capacitação e treinamento de servidores públicos que demandem o pagamento de inscrição, aquisição de passagem aérea, nacional e internacional, concessão de diárias e verba de deslocamento;

IX - aquisição de materiais permanentes, ressalvados aqueles destinados à instalação e à manutenção de serviços essenciais e inadiáveis, devidamente justificados e submetidos à Secretaria da Administração;
X - aquisição de materiais de consumo, excetuando-se aqueles destinados ao desenvolvimento das atividades essenciais das Unidades, cabendo à Secretaria da Administração o acompanhamento e o controle do consumo de tais materiais.

Parágrafo único - As disposições contidas neste artigo não se aplicam aos serviços públicos essenciais das áreas de saúde, segurança e educação e demais serviços voltados diretamente para a população, condicionando-se, entretanto, a prática de tais atos à existência de disponibilidade orçamentária e à manifestação prévia da Secretaria da Administração.

Art. 3º - Os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual de que trata este Decreto deverão, de imediato, adotar as seguintes medidas:
I - redução de 20% (vinte por cento) da despesa de telefonia móvel com recursos ordinários do Tesouro Estadual;
II - redução de 20% (vinte por cento) do quantitativo de linhas de telefonia fixa que efetuem ligações para telefones móveis, acesso a rede pública, serviços de discagem direta à distância e de discagem direta internacional;
III - redução de 20% (vinte por cento) dos serviços de postagem;
IV - redução de 20 % (vinte por cento) dos serviços de reprografia;

V - redução de 20% (vinte por cento) das despesas de consumo de água e energia elétrica;
VI - redução de 50% (cinquenta por cento) das autorizações de viagem, nacional e internacional, para servidores a serviço da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, abrangendo a concessão de diárias e verba de adiantamento para deslocamento.
Parágrafo único - A disposição contida no inciso VI deste artigo não se aplica aos serviços de segurança, de saúde e de fiscalização.
Art. 4º - Os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual que utilizam o sistema de impressão corporativa deverão fazer uso de ferramenta de Tecnologia da Informação - TI que registre toda e qualquer impressão junto ao seu parque tecnológico, identificando dados de utilização das mesmas, buscando a redução de seu consumo.
§ 1º - As informações indicadas no caput deste artigo deverão ser disponibilizadas para os Diretores Gerais e equivalentes.
§ 2º - A Secretaria da Administração, através da Coordenação de Tecnologias Aplicadas à Gestão Pública - CTG, editará Instrução Normativa contemplando as formas de impressão em uso pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, possibilitando o acompanhamento e controle do seu consumo, inclusive com indicação dos softwares que se façam necessários.
Art. 5º - Fica estabelecida a redução de 20% (vinte por cento) da frota de veículos própria dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual.
§ 1º - O cronograma de recolhimento e as condições para recebimento dos veículos serão definidos em Portaria do Secretário da Administração.
§ 2º - O disposto neste artigo não se aplica às viaturas policiais, às ambulâncias, às viaturas do Corpo de Bombeiros e aos veículos que auxiliam as atividades de fiscalização.
§ 3º - Fica suspensa a celebração de novos contratos de locação de veículos e terceirização de serviços de transporte, bem como aditamentos que impliquem em acréscimo de despesa, relativos a contratos dessas naturezas.
Art. 6º - Fica estabelecida a meta de redução em 10% (dez por cento) da ocupação total dos cargos em comissão dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, os quais ficarão bloqueados no Sistema Integrado de Recursos Humanos - SIRH.
§ 1º - A Secretaria da Administração elaborará estudos técnicos para subsidiar o Conselho de Política de Recursos Humanos - COPE na definição dos cargos em comissão de que trata o caput deste artigo, cuja relação será objeto de ato normativo a ser editado pelo Secretário da Administração.
§ 2º - Ficam suspensas as nomeações para cargos em comissão que estejam vagos há 03 (três) meses ou mais, a partir da data de publicação deste Decreto.
§ 3º - O disposto neste artigo não se aplica às unidades prisionais.

Art. 7º - Os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual deverão observar e cumprir as ações enumeradas neste artigo, estabelecidas para a gestão da despesa e controle do gasto de pessoal:

I - suspender o remanejamento das dotações orçamentárias para contratações pelo Regime Especial de Direito Administrativo - REDA;
II - suspender o aumento na cota das Gratificações por Condições Especiais de Trabalho - CET e Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva - RTI, concedido aos órgãos e entidades para cargos em comissão, à exceção daqueles que venham a ser criados em decorrência de reestruturação organizacional;
III - suspender a concessão ou ampliação de percentuais da Gratificação por Condições Especiais de Trabalho - CET e Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva - RTI para os

cargos permanentes do Poder Executivo Estadual, exceto os percentuais já acordados no âmbito do Sistema Estadual de Negociação Permanente - SENP;
IV - suspender a reestruturação ou qualquer revisão de planos de cargos e salários das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, pertencentes ao orçamento fiscal e de seguridade social, que impliquem em aumento da despesa de pessoal;

V - suspender a concessão de afastamentos de servidores públicos para realização de cursos de aperfeiçoamento ou outros que demandem substituição, salvo os já concedidos até a data de publicação deste Decreto.

Art. 8º - As licenças para tratar de interesse particular somente poderão ser autorizadas em situações que não gerem a necessidade de substituição do servidor, observados os demais requisitos exigidos para a concessão desse afastamento.

Art. 9º - São responsáveis pela implementação das ações necessárias ao cumprimento deste Decreto os Secretários de Estado e os Dirigentes Máximos dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual.

§ 1º - As Unidades Orçamentárias e Administrativas competentes adotarão as medidas e procedimentos necessários à redução das despesas de custeio administrativo e à sua adequação aos limites fixados neste Decreto, inclusive com relação à descentralização de créditos, aos contratos e às licitações.
§ 2º - Os ordenadores de despesas poderão ser responsabilizados pela realização de gastos ou assunção de compromissos superiores aos limites fixados neste Decreto, bem como pela geração de passivos contingentes.
Art. 10 - As situações excepcionais de que trata este Decreto serão decididas pelo Governador do Estado, ouvidos, previamente, o Conselho de Política de Recursos Humanos - COPE e a Secretaria da Administração, nas matérias atinentes às suas respectivas competências regimentais.
Art. 11 - O acompanhamento e a avaliação das medidas previstas neste Decreto serão permanentes e sistematizadas pelas Secretarias da Administração, da Fazenda e do Planejamento, nas suas respectivas áreas de competência, visando à aferição do seu cumprimento.
Art. 12 - As medidas estabelecidas neste Decreto, sem prejuízo de outras que se façam necessárias, deverão ser observadas em sua íntegra e de forma imediata, pelos dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, sob pena de responsabilização.
Art. 13 - Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.
PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 14 de agosto de 2013.

JAQUES WAGNER
Governador

35. Lendo e relendo as passagens destacadas nos quadros deste último **DECRETO** de 2013, observamos que este contempla e até acrescenta um pouco mais de diretrizes do que os dois **DECRETOS** de 2009. E, de tal leitura, **conclui-se que:**

a) todas as despesas públicas consideradas como suspensas **são aquelas arroladas no art. 2º;**

b) as **ressalvas** às vedações do art. 2º são aquelas expressamente ditadas no seu parágrafo único e **nenhuma daquelas vedações impede avanço expressa ou implicitamente na carreira docente,** até porque na redação do próprio parágrafo único se reconhecem como essenciais as áreas da segurança, saúde **e... EDUCAÇÃO!!;**

c) afastamentos de servidores para aperfeiçoamento e licenças para tratar de interesse particular só se autorizam nas hipóteses em que não demandem substituição de pessoal.

36. **Se são bem essas as conclusões extraídas do DECRETO 14.710/2013** (como também daqueles outros editados no ano de 2009), deduz-se que não há qualquer impedimento legal para que a Administração da UNEB abstenha-se de promover o que a lei já lhe autoriza, **ou seja,** dar por concluído e encaminhar para o regular pagamento e/ou inserção em folha as vantagens e verbas pecuniárias resultantes dos pleitos administrativos dos seus diversos servidores docentes.

37. Dessas mesmas conclusões, temos que **a resistência da Administração da UNEB** em assim agir **não resiste à análise mais simples nem à interpretação literal das normas,** não se autorizando o emprego da expressão CONTINGENCIAMENTO quanto aos casos docentes aqui citados (e espelhados nos inúmeros documentos que seguem em anexo), **não passando,** quando muito, **de um temor exagerado e infundado de estar a descumprir a ordem do "PRÍNCIPE"...**

38. Como se pode reparar, o primeiro deles (DECRETO 11.436/2009), **apenas genericamente tece diretrizes** no sentido de impor aos "órgãos e entidades da Administração Pública" a adoção de medidas que visem à redução imediata das despesas "com a contratação de serviços... capacitação de pessoal... e medidas outras que resultem na economia de gatos com custeio".

39. O segundo DECRETO (11.480/2009), de 07.04.2009, ao lado das vedações de despesas com os chamados REDA's e servidores comissionados (inciso I a IV), **impõe a suspensão, POR 7 MESES,** de qualquer aumento na cota de gratificações por CET e RTI para cargos comissionados e do quadro de carreira (incisos V e VI).

40. E o terceiro, deste ano de 2013, como dissecamos nos itens 34 e 35 supra, não avança muito mais que os anteriores, **nem poderia fazer qualquer impedimento expresso ao avanço na carreira docente ou modificação do regime de trabalho dos professores,** de modo que ao segundo Réu recai, no mínimo, obrigação de explicar a que título e por qual fundamento não podem os docentes de seu quadro (que atendem aos requisitos legais) avançar na carreira – via PROMOÇÃO ou PROGRESSÃO – ou migrar para o regimes de trabalho de 20h p/ 40h e de 40h para o de dedicação exclusiva.

IV – DO DIREITO

– DAS QUESTÕES DE ORDEM ORÇAMENTÁRIA –

41. Ao lado dos temas afeitos a direito administrativo acima aduzidos, **há questões de índole orçamentária que precisam ser confrontadas com os DECRETOS em destaque** os quais não lhe resistem a essa provação especialmente quando enveredamos para o campo das **DESPESAS PÚBLICAS,** compreendidas estas como DESPESAS CORRENTES (referente aos gastos habituais da Administração) e DESPESAS DE CAPITAL (referentes aos investimentos da Administração para criar novos bens de capital).

42. Ao que interessa à presente lide, **as DESPESAS CORRENTES,** dentre tantos gastos que a Administração precisa fazer para manter sua "máquina" em funcionamento, **relacionam os gastos habituais com seus servidores conforme dispõe a Lei 4.320/64** (a norma geral para a elaboração de orçamentos públicos no país):

> Art. 12. A **despesa** será classificada nas seguintes categorias econômicas:
>
> **DESPESAS CORRENTES**
> Despesas de Custeio
> Transferências Correntes

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de govêrno, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES
Despesas de Custeio
Pessoa Civil
Pessoal Militar
Material de Consumo
Serviços de Terceiros
Encargos Diversos

43. Para melhor elucidar essa categoria de **despesa de custeio de pessoal**, diz o professor da UnB, **JAMES GIACOMONI** (*in* ORÇAMENTO PÚBLICO, 16ª edição, Editora Atlas, 2012, São Paulo, p. 113) que:

"**A Portaria Interministerial nº 163/2001**, com as alterações da Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/2009, que aprovou o **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**, define assim cada *grupo de despesa:*

1. Pessoal e Encargos Sociais. Despesas orçamentárias de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuições a entidades fechadas de previdência e outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesas, bem como soldo, gratificações, adicionais previstos na estrutura remuneratória dos militares e, ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirizados de mão de obra que se referiam à substituição de servidores e empregados públicos, **em atendimento ao disposto no art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000**".

44. A Lei Complementar 101, acima referida, que vem a ser a temida (pelos gestores) **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**, também destaca:

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".

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:

(. . .)

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

45. Destas questões trazidas apenas *en passant*, podemos aduzir que as despesas com o quadro de pessoal do serviço público **consistem em valores PREVISÍVEIS para cada exercício orçamentário**, inclusive naquelas margens que autorizem acréscimos igualmente **PREVISÍVEIS** quanto a vantagens econômicas percebíveis por seus servidores tais quais as decorrentes de avanço na carreira.

46. A única **exceção** à hipótese é quando as despesas totais com pessoal aproxima-se do limite máximo de 60%, quando então medidas igualmente previstas em lei passam a ditar o comportamento da Administração impondo condutas que impeçam tal aproximação e/ou extrapolação perigosas.

47. No nosso caso em tela, Exas., **não consta que qualquer medida de contemplação de direitos e vantagens resvale na ameaça de extrapolação dos limites do gasto de pessoal**. Ao contrário, nos preâmbulos dos DECRETOS (conforme explicitam os dois primeiros) a motivação para a contenção de gastos é basicamente a mesma:

DECRETO 11.436/2009

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 105, II, V e XIX da Constituição do Estado da Bahia , **motivado pelo atual contexto de intensa crise econômica mundial e seus potenciais efeitos nas finanças públicas nacional e no Estado da Bahia**, e considerando a necessidade de adotar medidas visando à imediata contenção de gastos com o custeio dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual,

DECRETO 11.480/2009

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 105, incisos XIX e XXI da Constituição Estadual, e considerando:

o atual cenário de crise na economia mundial e seus efeitos na economia do País e da Bahia, com perspectiva de repercussão na arrecadação Estadual;

que a gravidade da situação impõe a racionalização e o combate aos desperdícios, com vistas a evitar ou minimizar os efeitos da crise econômica;

48. Mas, mesmo num contexto interno ou externo adverso, notadamente ante o medo de que o "mundo" se acabe, **o universo particular do ORÇAMENTO PÚBLICO reserva mecanismos específicos de ajustes** como ilustra outro bom doutrinador[11] sobre o tema:

> "O orçamento, como observado, **é um processo dinâmico** e que necessita ser alterado à medida que se conhece mais profundamente a arrecadação e as despesas.
>
> (. . .)
>
> O crescimento econômico de um país, **as crises financeiras ou as situações de calamidade pública imprevisíveis** sempre demandarão do Executivo rearranjo de receitas e despesas nos moldes das necessidades e vantagens que o ano fiscal possa apresentar.
>
> **A alteração se dá por meio dos chamados créditos adicionais**, que autorizam a realização de despesas que não tenham sido computadas ou que foram previstas de maneira insuficiente no orçamento.
>
> Os créditos adicionais são divididos em três espécies: os suplementares, os especiais e os extraordinários.
>
> **O crédito suplementar**, conforme o próprio nome diz, suplementa dotações orçamentárias insuficientes para execução de determinada ação ou programa de governo.
>
> **Com um planejamento benfeito**, e real conhecimento dos gastos efetivos de cada área ou programa, **a tendência é que o governo raramente necessite da edição desse tipo de crédito adicional**, pois o orçamento tende a ser melhor trabalhado e a destinação de verbas a cada programa mais precisa.
>
> Já os créditos especiais têm por objeto cobrir despesas não previstas na lei orçamentária, ou seja, que não tenham crédito específico. Eles só podem ser abertos por meio de lei própria, posto que não previstos quando da criação da lei orçamentária".

49. Por maiores que tenham sido os percalços econômicos que inspirem austeridades por parte do governo, **há aquelas despesas tidas por ordinárias**, comportadas pela "máquina pública" espelhadas em seu ORÇAMENTO ANUAL. No caso do Estado da Bahia, **a Lei 12.612/2012** fixa a DESPESA para o ano de 2013 nos seguintes moldes:

[11] **BAMBINI DE ASSIS**, Luiz Gustavo. PROCESSO LEGISLATIVO E ORÇAMENTO PÚBLICO, Editora Saraiva, 2012, São Paulo, pp. 226/227.

Art. 4º - A despesa total, no mesmo valor da receita, é fixada em **R$34.581.042.184,00** (trinta e quatro **bilhões**, quinhentos e oitenta e um milhões, quarenta e dois mil, cento e oitenta e quatro reais), sendo:

I - no Orçamento Fiscal, **R$24.623.038.238,00** (vinte e quatro **bilhões** seiscentos e vinte e três milhões trinta e oito mil duzentos e trinta e oito reais);

II - no Orçamento da Seguridade Social, R$9.958.003.946,00 (nove bilhões, novecentos e cinquenta e oito milhões, três mil novecentos e quarenta e seis reais).

Art. 5º - A despesa fixada, observada a consolidação e o detalhamento da programação constante dos Anexos I e II desta Lei, apresenta, por Órgão, incluindo as entidades da Administração indireta a eles vinculadas, o seguinte desdobramento:

R$ 1,00

Especificação	Tesouro	Outras Fontes	Total
Assembléia Legislativa	375.653.297	-	375.653.297
Tribunal de Contas do Estado	176.702.893	59.945	176.762.838
Tribunal de Contas dos Municipios	120.154.261	-	120.154.261
Tribunal de Justiça	1.477.978.194	-	1.477.978.194
Casa Militar do Governador	27.424.000	-	27.424.000
Procuradoria Geral do Estado	107.313.000	-	107.313.000
Gabinete do Vice-Governador	2.086.000	-	2.086.000
Secretaria da Administração	2.073.569.206	3.916.213.344	5.989.782.550
Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária	406.778.000	8.250.106	415.028.106
Secretaria da Educação	4.726.102.891	67.334.314	4.793.437.205

50. Na fixação das DESPESAS, órgão por órgão, ente por ente, **o Estado da Bahia não tem autorização legal para reputar como extraordinário** o pagamento de vantagens de seu pessoal decorrentes do avanço na carreira pois, por óbvio, **tal ocorrência é plenamente previsível dentro de um PLANEJAMENTO escorreito** como bem lecionou o Doutor LUIZ. G. BAMBINI DE ASSIS (item 48 supra).

51. Mas como é mesmo feita tal avaliação, tal planejamento[12]? **Levando-se em conta projeções e dados históricos**, aferidos ano após ano. **Como exemplo**: tomemos o ANEXO II-B da LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS para o ano de 2013 – **Lei Estadual 12.584/2012**, onde se fez

[12] "Planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo". **SMITHIES**, Arthur. *Conceptual framework for the program budget. In:* **NOVICK**, David *(Org.). Program Budget. 2. Ed. New York: Holt, Rinehart an Winston, 1969. 9. 24* (*apud* **GIACOMINI**, James, *op. cit.,* p. 60- **vide item 42 supra**).

a análise (obrigatória nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal) sobre as metas fiscais do exercício anterior, do anto de **2011** onde, quanto as despesas, verificou-se que:

Despesa Total

A despesa realizada em 2011 totalizou R$ 27.139.530 mil, correspondendo a 92,36% do previsto, considerando-se as dotações orçamentárias atualizadas. **As despesas correntes representaram 88,69%** e as despesas de capital 11,31% do total das despesas, sendo que as primeiras obtiveram uma realização mais destacada, alcançando 95,90% do previsto.

Execução Orçamentária da Despesa
Exercício de 2011

R$ 1.000,00

Despesas	**Dotação Orçamentária**	**Realizado**	**% Realização**
(a)	**(b)**		**(b/a)**
Despesas Correntes	**25.100.139**	**24.070.824**	**95,90**
Pessoal e Encargos	13.217.062	12.828.657	97,06
Juros e Encargos da Dívida	510.667	503.486	98,59
Outras Despesas Correntes	11.372.411	10.738.681	94,43
Transferências Constitucionais aos Municípios	*3.609.729*	*3.567.638*	*98,83*
Outras Despesas Correntes	*7.762.682*	*7.171.042*	*92,38*
Despesas de Capital	**4.283.532**	**3.068.706**	**71,64**
Investimentos	2.857.108	1.752.502	61,34
Inversões Financeiras	512.577	404.295	78,87
Amortização da Dívida	913.846	911.908	99,79
Reserva de Contingência	**-**	**-**	**-**
Total	**29.383.671**	**27.139.530**	**92,36**

Fonte: Sicof / Sefaz / Saf / Copaf

Despesa de Pessoal e Encargos Sociais

As despesas com pessoal e encargos sociais atingiram, no ano de 2011, o montante de R$ 12.828.657 mil, **correspondendo a 97,06% do valor orçado para o mesmo período**. O quadro a seguir demonstra, por Poder, a relação do gasto de pessoal relativamente à Receita Corrente Líquida, com base na metodologia e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciando que todos os Poderes permaneceram abaixo do limite máximo permitido.

Despesa de Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida
Exercício de 2011

Poder	**% Realizado**	**Limite Prudencial**	**Limite Legal**
Executivo, inclusive Defensoria Pública	44,41	46,17	48,60
Legislativo	2,54	3,23	3,40

Judiciário	5,42	5,70	6,00
Ministério Público	1,51	1,90	2,00
Total	**53,88**	**57,00**	**60,00**

52. Como se vê acima pelo desempenho fiscal das despesas no ano de 2011, **não se vislumbra que as despesas com pessoal comprometam as contas públicas para os exercícios seguintes** – 2013 incluso – uma vez que a Administração como um todo até conseguiu economizar em relação àquilo que foi originalmente orçado (a não ser que suas contas tenham sido "maquiadas"). **Não percamos de vista,** inclusive, **que tais DESPESAS CORRENTES DE CUSTEIO são exatamente aquelas que fazem a roda da Administração girar.**

53. Contrariar tal avaliação positiva quanto ao regime das despesas do ano de 2011 **e passar a contingenciar,** por via de DECRETO, **verba destinada especificamente para o custeio da máquina pública** nas suas aplicações rotineiras, ordinárias, **é,** em última análise, **uma confissão da INCAPACIDADE DE PLANEJAR minimamente as despesas que lhe são previsíveis,** por mais adverso que seja o cenário econômico interno ou externo. Vejamos outro modo polido de dizer isto, nas palavras do mesmo estudioso **BAMBINI DE ASSIS**[13]**:**

> "Outro instrumento de controle político do Executivo sobre o orçamento é o seu poder de, ao controlar a execução orçamentária, interrompê-la quando entender necessário ou conveniente. Esse bloqueio político do Executivo se dá a partir de bloqueios, contingenciamentos, limitações de empenho e restrições a movimentações financeiras.
>
> (. . .)
>
> **Trata-se**, em verdade, **de um grande absurdo**. Se o orçamento deve ser concatenado com o planejamento, é evidente que planejar pressupõe conhecer e adequar as finanças públicas às condições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, adequar o orçamento à política fiscal deve fazer parte do planejamento orçamentário para que o contingenciamento de verbas não precise ocorrer **ou tenha a existência apenas em casos extremos sob pena de demonstrar total incapacidade dos órgãos públicos em estabelecer uma efetiva política de planejamento**".

V – POR FIM

– CONCLUSÃO E REQUERIMENTOS FINAIS –

54. **A presente lide busca enfrentar e suplantar** a barreira encontrada pelos docentes da UNEB quanto à consecução de seus direitos

[13] *Op. cit.,*. pp. 229/230.

estatutariamente assegurados, barreira esta posta pela Administração autárquica e, também (ao menos sob a justificativa desta), pelo próprio ESTADO DA BAHIA, **consubstanciada nas normas aqui alvejadas.**

55. **A motivação** para lhes barrar as vantagens econômicas resultantes de pleitos administrativos regularmente instruídos, tramitados e deferidos perante a própria UNEB **é**, tanto no ano de 2009 como agora no ano de 2013, **a do CONTINGENCIAMENTO promovido pelo ESTADO DA BAHIA** relativo às suas dotações orçamentárias.

56. Contudo, o sindicato que substitui os docentes da UNEB, ora Autor, acredita ter demonstrado que **essa motivação administrativa não resiste a uma análise mais profunda**, à luz, inclusive, do particular campo das minúcias orçamentárias.

57. Percebe-se, por todo o exposto, que **os sucessivos DECRETOS 11.436/2009, 11.480/2009 e 14.710/2013** não resistem ao mínimo controle de constitucionalidade, como de fato passa-se a submetê-los por meio desta **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALDIDADE.** Tal controle, segundo leciona o insuperável constitucionalista **JOSÉ AFONSO DA SILVA**[14] é exercido conforme os seguintes critérios pátrios:

> "Os sistemas constitucionais conhecem **dois critérios** de controle da constitucionalidade: **o controle difuso** (ou jurisdição constitucional difusa) **e o controle concentrado** (ou jurisdição constitucional concentrada). Verifica-se o primeiro quando se reconhece o seu exercício a todos os componentes do Poder Judiciário, e o segundo, se só for deferido ao tribunal de cúpula do Poder Judiciário ou a uma corte especial.
>
> (. . .)
>
> **A ação direta de inconstitucionalidade compreende três modalidades**: (1) a interventiva, que pode ser federal por proposta exclusiva do Procurador-Geral da República e de competência do Supremo Tribunal Federal (arts. 36, III, 102, a, e 129, IV), ou estadual por representação do Procurador-Geral da Justiça do Estado (art. 129, IV); interventivas porque destinadas a promover a intervenção federal em Estado ou do Estado em Município, conforme o caso; (2) a genérica: (a) **de competência do Supremo Tribunal Federal**, destinada a obter a decretação de inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo, federal ou estadual, sem outro objetivo senão o de expurgar da ordem jurídica a incompatibilidade vertical; é a ação que visa exclusivamente a defesa do princípio da supremacia constitucional (art. 102, I, a, e 103,

[14] **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO**. 35ª edição, Malheiros Editores, 2012, São Paulo, pp. 52 e 55.

> incisos e §3º); (b) **de competência do Tribunal de Justiça em cada Estado**, visando a declaração de inconstitucionalidade, em tese, de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual (art. 125, §2º), dependendo da previsão nesta; (...).
>
> (. . .)
>
> **O objeto do julgamento consiste em desfazer os efeitos normativos** (efeitos gerais) **da lei ou ato** – a eficácia da sentença tem exatamente esse efeito, e isto tem valor geral, evidentemente, e vincula a todos. Em suma, a sentença, aí, faz coisa julgada material que vincula as autoridades aplicadoras da lei, que não mais poderão dar-lhe execução sob pena de arrostar a eficácia da coisa julgada, **uma vez que a declaração de inconstitucionalidade em tese visa precisamente a atingir o efeito imediato de retirar a aplicabilidade da lei.** Se não fosse assim, seria praticamente inútil a previsão constitucional de ação direta de inconstitucionalidade genérica".

58. Se a análise da inconstitucionalidade feita ao longo da peça exordial resultar escorreita, tais diplomas normativos editados pelo Poder Executivo hão de ser expurgados do arcabouço estadual **com claros efeitos *erga omnes*.**

59. Na prática, **isso autoriza a efetiva conclusão dos processos administrativos de todos os docentes** que tenham pleiteado e tido como deferidas as movimentações funcionais a título de promoção, progressão e mudança de carga horária de 20h para 40h e de 40h para o regime de dedicação exclusiva, **com a imediata implementação em folha das suas respectivas vantagens.**

60. Na prática, **isso autoriza também que reivindiquem os valores e as diferenças que deixaram de auferir** com a recusa injustificada da Administração da UNEB em fazer os pagamentos decorrentes daquelas movimentações funcionais, daqueles avanços na carreira docente, **aliás, como bem prevê a Lei Estadual 8.352/2002** (ESTATUTO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR):

> **Art. 18 -** A Universidade, ouvidos os Departamentos, fixará o prazo para tramitação dos processos de promoção e de progressão.
>
> **§ 1º** - Não respeitado o prazo de que trata este artigo e **constatado o direito do docente à progressão e/ou à promoção ser-lhe-á garantida a percepção de remuneração correspondente**, retroagindo à data limite do prazo estabelecido para o término do processo.

61. Em última análise, acaso nada do que foi aduzido pela parte Autora faça sentido e que tais DECRETOS acabem por subsistir no ordenamento, **há que se reconhecer, ao menos, que no conteúdo delas não há**

qualquer vedação (ao contrário do que vem sendo invocado pela Administração da UNEB) **que impeça os avanços e respectivas percepções de vantagem econômica em relação aos docentes que os pleitearam** (tanto sim que deferidos administrativamente). Pairará, no ar, o seguinte contra-senso: **porque não pagam, então?**

62. A esta inicial, Exas., **são juntados inúmeros documentos contendo as mais diversas reclamações de professores que se sentiram e se sentem prejudicados com a edição das normas sob ataque.**

63. Dentre estes, destaque-se um sem número de professores que ingressaram com pedido de mudança de regime para o de **DEDICAÇÃO EXCLUSIVA** e tiveram seus pleitos **DEFERIDOS,** cuidando de refazer suas programações profissionais, inclusive pela vedação de cumular qualquer outra atividade com a chamada D.E., **daí abandonando empregos e atividades remuneradas em outros campos e que acabaram sendo surpreendidos por um absurdo contingenciamento.**

64. Nesse sentido, uma vez deferida e homologada em diário por ato do Mag. Reitor a mudança de regime, **viram-se frustrados da expectativa de receita que teriam em face do vencimento como D.E.** e encontram-se sem os vencimentos das atividades que tiveram que deixar. **Esta situação é perfeitamente ilustrada nos CONTRACHEQUES de alguns destes docentes,** que registram o mesmo vencimento e mesmo *status* funcional de antes da mudança de regime de trabalho.

65. **Isso cria uma situação de desequilíbrio financeiro para os mesmos,** haja vista a abrupta redução do padrão econômico imposta pelo ATO objurgado que, de outro lado, compeliu-os a deixar atividades outras que faziam para complementar sua renda.

66. Portanto, as dificuldades econômicas pelas quais passam os docentes neste contexto paradoxal (para não chamarmos de surreal) reclama também a intervenção deste M.M. Juízo para corrigir a ilegalidade

praticada pelos Réus **e que motiva o pleito de ANTECIPAÇÃO DE TUTELA formulado mais abaixo.**

VI. DOS PEDIDOS.

67. Evidenciada a **verossimilhança** das alegações do Autor por todo o cabedal de normas e das consistentes dicções doutrinárias que lhe avalizam o pleito, como também evidenciada a **inexistência de perigo de irreversibilidade da medida**, muito menos de lesão aos cofres públicos (como costuma de alegar a Fazenda), ao contrário, pois são os docentes que estão sendo lesados continuadamente, mês-a-mês, com a não percepção daquilo a que fazem jus, **impõe-se**, *initio litis*, **pleitear**:

I. **ANTECIPAÇÃO DA TUTELA**[15] – *ex vi* do art. 273 do CPC – nos seguintes termos:

> a) **expedição de** ORDEM às autoridades coatoras, mediante ofício **para que sejam suspensos os efeitos dos DECRETOS 11.436 e 11.480/2009, e 14.710/2013, bem como sub-regulamentos que se tenham seguidos (PORTARIAS, INSTRUÇÕES etc.)** tanto no âmbito da SAEB (Secretaria de Administração) como no da UNEB, em relação aos docentes da UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA, especificamente em relação aqueles que tenham requerido e preenchido os requisitos para a percepção de qualquer das vantagens econômicas a que façam jus, sobretudo aqueles docentes que fazem jus à **PROMOÇÃO** e **PROGRESSÃO** na carreira do Magistério, como também aos que galgaram mudança de regime de 20h para 40h e de 40h para **DEDICAÇÃO EXCLUSIVA**, ordenando-se ainda a imediata anotação nos registros funcionais dos docentes da UNEB e as inclusões em folha dos vencimentos correspondentes.
>
> b) **alternativamente**, ainda em sede de ANTECIPAÇÃO DE TUTELA, acaso indeferido o pleito de suspensão dos efeitos dos DECRETOS em destaque, **que seja ordenado à**

[15] **Art. 123 -** Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição:
I - processar e julgar, originariamente:
h) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;

UNEB que atente inexistir qualquer vedação naqueles diplomas quanto ao desfecho dos processos de avanço já deferidos, aí incluindo a regular anotação de seus resultados nos prontuários dos docentes e, sobretudo, dos pagamentos das respectivas vantagens;

II. Citação dos Réus para responderem no prazo legal aos termos desta ADI, sob pena de confissão e revelia, intimando-os ainda acerca do deferimento da medida antecipatória para o seu cumprimento imediato sob pena de arbitramento de **MULTA DIÁRIA** ao prudente arbítrio de V.Exa., requerendo que tal não seja inferior a **R$5.000,00/dia;**

III. Intimação do Exmo. Sr. Procurador da Justiça do Estado da Bahia para acompanhar o feito até final julgamento;

IV. Ao final, pede o Autor **que sejam definitivamente julgados procedentes os pedidos aqui formulados, declarando-se, em definitivo, a INCONSTITUCIONALIDADE DOS DECRETOS ESTADUAIS 11.436/2009, 11.480/2009 e 14.710/2013, bem como dos sub-regulamentos que se seguiram aos mesmos, determinando-se, com o Acórdão,** a imediata anotação nos registros funcionais dos docentes da UNEB que preencheram via regulares processos administrativos o direito ao avanço na carreira e as inclusões em folha dos vencimentos correspondentes inclusive os retroativos às datas dos referidos DECRETOS;

V. Como consequência, pede-se a condenação do sucumbente nas custas e honorários advocatícios, esses ao prudente arbítrio de V.Exas.

Dão à causa o valor de R$ 1.000,00 (mil reais).

Pede deferimento.
Salvador, 7 de outubro de 2013.

Moisés de Sales Santos
OAB/BA. 14974

DOCUMENTOS CARREADOS:

- PROCURAÇÃO;
- DOCUMENTOS E ATOS CONSTITUTIVOS DA AUTORA;
- CÓPIAS DOS DECRETOS 11.436 E 11.480/2009 ALVEJADOS;
- CÓPIAS DOS DOE's DE 13/01 A 23/04/2009 QUE ILUSTRAM AS HOMOLOGAÇÕES DOS ATOS DE PROMOÇÃO, PROGRESSÃO E MUDANÇA DE REGIME DE INÚMEROS DOCENTES NO PERÍODO;
- CÓPIAS DOS CONTRACHEQUES DESTES RESPECTIVOS DOCENTES QUE EVIDENCIAM A MANUTENÇÃO DE VENCIMENTOS E *STATUS* FUNCIONAL A DESPEITO DAS HOMOLAÇÕES EM DOE', ACLARANDO A INCONSTITUCIONALIDADE;