



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA Nº 001/2019

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA, por sua Procuradora-Geral de Justiça, no exercício de suas atribuições legais e constitucionais e,

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público e da probidade administrativa, que constituem modalidade de interesses transindividuais, legitimando-o à adoção de todas as medidas judiciais e extrajudiciais, para a correta observância dos princípios constitucionais, com fulcro nos artigos 127 e 129, III, ambos da Constituição da República (STF, RE 208790/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, à unanimidade, DJU 15.12.2000, p. 105);

CONSIDERANDO que nos termos do art. 33, inciso IV, da LC 003/1994, o Ministério Público pode fazer recomendações visando o efetivo respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências pertinentes;

CONSIDERANDO que a Constituição da República estabelece em seu art. 2º o Princípio da Separação dos Poderes, cláusula pétrea *concebida pelo*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

constitucionalismo liberal para assegurar a moderação no exercício do poder, evitando o arbítrio dos governantes e protegendo a liberdade dos governados¹;

CONSIDERANDO que o art. 114 da Constituição do Estado de Roraima, seguindo a linha da previsão contida no art. 168 da Constituição da República, dispõe acerca do duodécimo a ser repassado aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas e Ministério Público de Contas:

Art. 114. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados aos Poderes Legislativo, Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Tribunal de Contas do Estado, ser-lhes-ão repassados até o dia 20 (vinte) de cada mês em forma de duodécimos. (NR) (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 016, DE 19 DE OUTUBRO DE 2005).

CONSIDERANDO que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 732-MC/RJ, ao tratar do alcance do art. 168 da Carta Magna, asseverou que o referido dispositivo tem como destinatário específico o Poder Executivo, o qual, em decorrência desse encargo constitucional, está juridicamente obrigado a repassar aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública, Tribunal de Contas e Ministério Público de Contas, até o dia 20 de cada mês, os recursos orçamentários afetados, por força de lei, a esses órgãos estatais;

CONSIDERANDO que nos mesmos passos do legislador constituinte federal (art. 99, §§ 1º e 2º) a Constituição Estadual de Roraima assegura aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público Estadual, Tribunal de Contas, Defensoria Pública e Ministério Público de Contas autonomia administrativa e financeira, *verbis*:

¹NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2016. pág. 306



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Art. 69. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§1º O Tribunal de Justiça elaborará proposta orçamentária do Poder Judiciário dentro dos limites estipulados, conjuntamente com os demais Poderes, na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

[...]

Art. 88. Ao Ministério Público é assegurada autonomia administrativa, financeira e funcional, cabendo-lhe:

II - elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em conjunto com os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;

[...]

Art. 103. A Defensoria Pública é dirigida pelo Defensor Público-Geral, nomeado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual dentre os integrantes da carreira, indicado em lista tríplice, mediante eleição dentre os seus membros, após argüição e aprovação pelo Poder

Legislativo, para período de 02 (dois) anos, permitida uma recondução.

§4º À Defensoria Pública, nos termos dos arts. 134 e 168 da Constituição Federal são asseguradas autonomias funcional, administrativa, financeira e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e subordinação, no que couber, ao disposto no art. 99, §2º da Constituição da República.

CONSIDERANDO que a autonomia financeira dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública constitui uma das garantias institucionais dessas entidades e decorre de sua independência funcional e administrativa, disso decorrendo a iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária;

CONSIDERANDO que pela sistemática constitucional vigente afigura-se inconcebível autonomia funcional e administrativa sem autonomia financeira, de modo que a interferência externa (Poder Executivo) na gestão orçamentária e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

financeira dos recursos destinados aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Defensoria Pública e Ministério Público de Contas, compromete a própria atuação de tais entidades, impedindo o pleno cumprimento de seus deveres institucionais delineados constitucionalmente;

CONSIDERANDO que autonomia financeira, segundo a lição de Hely Lopes Meirelles, *é a capacidade de elaboração de proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações orçamentárias*²;

CONSIDERANDO que os limites para a elaboração da proposta orçamentária devem ser estipulados conjuntamente com os demais Poderes, e não unilateralmente pelo Poder Executivo. Nesse sentido, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“A norma inscrita no art. 168 da CF reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que compromettesse, pela gestão arbitrária do orçamento – ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados –, a própria independência político-jurídica daquelas Instituições.” (MS 21.191).

²MEIRELLES, Hely Lopes *apud* MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 166-167.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CONTRA A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO PARANÁ, QUE FIXOU LIMITE DE PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO SEM A SUA INTERVENÇÃO. AFRONTA AO § 1º DO ARTIGO 99 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O **Supremo Tribunal Federal**, em duas oportunidades (ADIMC 468-9, Rel. Min. Carlos Velloso, e ADIMC 810-2, Rel. Min. Francisco Rezek), deferiu a suspensão cautelar da vigência de disposições legais que fixaram limite percentual de participação do Poder Judiciário no Orçamento do Estado sem a intervenção desse Poder. A hipótese dos autos ajusta-se aos precedentes referidos, tendo em vista que se trata de impugnação dirigida contra a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Paraná para o exercício de 1999, que fixou o limite de 7% (sete por cento) de participação do Poder Judiciário na receita geral do Estado totalmente à sua revelia. Cautelar deferida” (ADI nº 1.911/PR-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Ilmar Galvão**, DJ de 12/03/99).

CONSIDERANDO que a participação necessária dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Defensoria Pública e Ministério Público de Contas, na construção do pertinente diploma orçamentário diretivo, de forma conjunta, é reflexo do status constitucional da autonomia e da independência que lhes são atribuídas pela *Lei Maior*. Esse é o entendimento que decorre diretamente do programa da norma constitucional, reiterado pela nossa Corte Constitucional, no julgamento da ADI 848-MC, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, cujo aresto foi assim condensado:

“Lei de Diretrizes Orçamentárias: participação necessária do Poder Judiciário na fixação do limite de sua proposta orçamentária (CF, art. 99, PAR. 1.): relevância da arguição e *periculum in mora* que aconselham a suspensão cautelar da lei que não atendeu a dita exigência de participação: precedente (ADIn 810)”. (ADI 848/RO-MC, Relator Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 16/4/93).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

CONSIDERANDO que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 9º a possibilidade de limitação de empenho por ato próprio dos Poderes Constituídos, segundo os critérios fixados na Lei de Diretrizes orçamentárias, na hipótese de não atingimento das metas fiscais ao final de cada bimestre, senão vejamos:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, **os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio** e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (destaque do autor)

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

CONSIDERANDO que a Lei nº 1.198, de 24 de julho de 2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018) traça em seus arts. 43 e 44 normas relativas ao controle da execução orçamentária, estabelecendo o procedimento para limitação de empenho pelos Poderes Constituídos, que ora se destaca:

Art. 43 O Poder Executivo deverá elaborar e publicar, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2018, a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, contemplando os limites, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000.

Parágrafo Único. O Poder Executivo, no ato de que trata este artigo, publicará, ainda, as metas bimestrais de realização de receitas, desdobradas por categoria econômica e fontes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Art. 44 Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Ministério Público de Contas do Estado promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira, de forma proporcional à queda de arrecadação estimada nas fontes de recursos específicas que suportam as dotações orçamentárias do respectivo Poder ou órgão.**

§ 1º Na hipótese prevista no caput deste artigo, o Poder Executivo comunicará aos demais Poderes e órgãos o montante que corresponder a cada um na limitação de empenho e movimentação financeira, acompanhado de memória de cálculo e da justificção do ato, explicitando os riscos fiscais envolvidos.

§ 2º Os Poderes, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Ministério Público de Contas publicarão ato estabelecendo os montantes que, calculados na forma deste artigo, caberão aos respectivos órgãos na limitação de empenho e de movimentação financeira, discriminados por ação orçamentária.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Ministério Público de Contas não adotarem as providências estabelecidas no caput deste artigo no prazo fixado, a limitação aplicar-se-á de pleno direito, segundo os critérios fixados nesta Lei, ficando o Poder Executivo desobrigado de repassar quaisquer valores que excedam os limites necessários a assegurar o cumprimento das metas fiscais de que tratam os anexos desta Lei.

§ 4º Caso ocorra a recuperação da receita prevista, total ou parcialmente, far-se-á a recomposição das dotações limitadas de forma proporcional às reduções realizadas.

CONSIDERANDO que na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a redução unilateral, por ato do Executivo, das quantias orçamentárias mensalmente devidas aos Poderes estaduais configura hipótese de interferência indevida do Poder Executivo nos demais Poderes e no Ministério Público, de modo que as dificuldades eventualmente verificadas nas finanças estaduais não legitimam a prática de atos unilaterais pelo Executivo, completamente apartados dos comandos constitucionais e dos mecanismos legais expressamente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

previstos para o reajustamento ou reequilíbrio financeiro e orçamentário, notadamente aqueles dispostos no art. 9º da Lei Complementar 101/2000 e na correspondente Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesse sentido, vejamos:

Diante de um descompasso entre a previsão legal-orçamentária de receita e a receita efetivamente realizada, o Poder Executivo do Estado de Rondônia, **unilateralmente**, por meio de Decreto, procedeu à redução dos valores devidos ao Poder Judiciário.

Os fatos trazidos aos autos, tanto pelo impetrante quanto pelo impetrado, estão a demonstrar a adoção, no âmbito estadual, de uma metodologia de ajuste dos duodécimos que parece não coadunar com a sistemática constitucional e legal de divisão de poderes em matéria orçamentária.

A par dos precedentes indicados na inicial, registro que **esta Corte, nos autos da ADI 2238, em que se impugna a Lei de Responsabilidade fiscal, suspendeu o art. 9º, § 3º, que atribui ao Chefe do Executivo o poder de limitar os valores a serem repassados aos Poderes Judiciário e Legislativo e ao Ministério Público.**

Ressalvado melhor juízo quando do exame do mérito, tenho como plausível a tese do Poder Judiciário estadual. Evidente, ademais, o perigo da demora.

Ante o exposto, defiro a liminar para que o impetrado proceda, a partir da data da impetração, aos repasses mensais dos duodécimos ao impetrante, conforme os valores aprovados pela Lei Orçamentária Estadual nº 1.297, de 2003 (AO 1.079-MC/RO).

CONSIDERANDO que a redução unilateral pelo Chefe do Poder Executivo das quantias orçamentárias mensalmente devidas aos Poderes Constituídos pode configurar ato de improbidade administrativa (art. 11, *caput*, da LIA) e crime de responsabilidade (art. 4º, incisos II e VI; art. 6º, itens “5” e “7”; art. 10, item “4”, todos da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950);

CONSIDERANDO que caso o atual Chefe do Poder Executivo vislumbre que as metas fiscais constantes do projeto de lei orçamentária encaminhado ao Poder Legislativo pela Governadora que o antecedeu não correspondem com a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

realidade ou foram estimadas equivocadamente poderá encaminhar mensagem aditiva visando alterar as metas fiscais, de forma justificada, e não “revogando” projeto de lei, como o fez por meio do Decreto nº 26.353-E, de 26 de dezembro de 2018, tendo em vista ser tal procedimento juridicamente impossível e, portanto, inexistente – somente é possível revogar-se lei e não projeto de lei (art. 2º da LINDB c/c arts. 8º e 9º da LC 95/98);

RESOLVE NOTIFICAR O EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA, RECOMENDANDO-LHE:

1) que se abstenha de adotar qualquer ato unilateral de limitação de empenho ou embaraços ao repasse da quota duodecimal devida aos Poderes Constituídos, sob pena de responsabilização por ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade;

2) que, em caso de frustração de receita, adote o procedimento previsto no art. 9º da LRF e arts. 43 e 44 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 1.198/2017), remetendo mensagem com justificativa e documentos, para que os Poderes Constituídos adotem, por ato próprio e nos montantes necessários, medidas para limitação de empenho, segundo critérios fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

3) que adote as seguintes medidas/providências com vistas ao reestabelecimento do equilíbrio financeiro e observância ao Princípio da Publicidade:

a) não promova atos de renúncia de receitas, tendo em vista o não atendimento dos requisitos previstos no art. 14 e incisos, da LRF;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

- b) apresente relatório de auditoria realizado nas contas do Estado de Roraima;
- c) apresente em planilha detalhando o montante da dívida pública, em especial aquelas que digam respeito às retenções no FPE, com cópia de documentos pertinentes à eventual autorização de desconto direto nessa fonte de receita;
- d) apresente propostas de contingenciamento do Poder Executivo para o devido ajuste fiscal (prazos e procedimento);
- e) apresente propostas de renegociação das dívidas com a União;
- f) apresente proposta de recuperação de ativos fiscais;
- g) apresente proposta de desoneração de vinculação de receita ao mínimo previsto na Lei Complementar 141/12, que regulamentou o §3º, do art. 198, da CR/88, reservando-se a aplicação de percentual superior por intermédio de dotação orçamentária específica;
- h) elabore a readequação dos limites de gasto com pessoal, tendo em vista que o Estado de Roraima se encontra acima do limite máximo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme apontado nos autos do processo judicial n.º 0827915-18.2018.8.23.0010, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública;
- i) apresente modelo/sistema que será adotado pelo Governo do Estado de Roraima para publicação/divulgação das transações/atos realizados nas contas públicas e para acompanhamento em tempo real pelos órgãos de controle;
- j) apresente procedimento e propostas para revisão e repactuação dos contratos firmados pelo Governo do Estado de Roraima.
- 4) que informe ao Ministério Público do Estado de Roraima as medidas adotadas para o cumprimento da presente notificação recomendatória, no prazo de 10 (dez) dias úteis.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

A partir da data da entrega da recomendação em epígrafe, o Ministério Público do Estado de Roraima considera seu destinatário como pessoalmente ciente da situação ora exposta e, nesses termos, passível de responsabilização por quaisquer eventos futuros imputáveis a sua omissão.

Adverte-se que a recomendação constitui em mora o destinatário quanto às providências solicitadas.

A ausência de observância às medidas indicadas impulsionará o Ministério Público do Estado de Roraima a adotar, quando cabível, as providências judiciais e extrajudiciais pertinentes para garantir a prevalência das normas de proteção ao patrimônio público e defesa da ordem jurídica, de que trata esta recomendação.

Boa Vista-RR, 04 de janeiro de 2019.

ELBA CHRISTINE AMARANTE DE MORAES
PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA

ANTÔNIO OLIVÉRIO GARCIA DE ALMEIDA
GOVERNADOR DE RORAIMA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO