

NOTA TÉCNICA Nº 06/2020/CONAMP

Proposição: PLP 149, de 2019

Autor: Poder Executivo

Ementa: Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012 e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.

A **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)**, entidade de classe de âmbito nacional que representa mais de 16 (dezesesseis) mil Promotores e Procuradores de Justiça do Ministério Público brasileiro, membros do Ministério Público dos Estados, Militar e do Distrito Federal e Territórios, com o objetivo de colaborar para o bom desenvolvimento do processo legislativo, vem externar o seu posicionamento a respeito da flagrante inconstitucionalidade e dos efeitos práticos desastrosos para os Poderes, Instituições, órgãos de todos os entes federativos presentes no Projeto de Lei Complementar nº 149/2019, de iniciativa do Sr. Presidente da República, Jair Bolsonaro, ora tramitando com prioridade (art. 151, II, RICD).

Em primeiro lugar, convém registrar que o presente Projeto de Lei contém alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal que a pretexto de contextualizarem a ideia inicial fundante de criação de um Plano de Promoção

de Equilíbrio Fiscal, como observado no parecer do Relator, sito páginas 12, 13, 14 e 15, lido em plenário no final da tarde de hoje, 08/04/2020, acaba por impor severas restrições orçamentárias e efeitos que ferem a independência financeira e orçamentária dos Poderes e instituições públicas, impactando, via de consequência, em todos os serviços públicos em geral. Gera-se, desse modo, subjugação ilegítima e inconstitucional dos entes estatais referidos, em violação frontal ao ideário federativo, que impõe o respeito à capacidade de legislar, de auto-organização e de autogoverno de cada um dos federados.

Nossa referência diz respeito ao art.8º, que altera o *caput* do art.65 da LRF e cria os incisos III, IV, V e VI, bem como cria o art.65-A, inciso II. Para facilitar a contextualização dos argumentos contrários às disposições citadas, vejamos o diz o referido inciso VI e o art.65-A, inciso II, *in litteris*:

Art.65.....

VI - o saldo financeiro não comprometido, apurado no final do exercício anterior, destinado aos recursos destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, na forma do art.168 da Constituição Federal, será restituído ao tesouro e destinado ao combate à calamidade pública, ou compensado na entrega dos duodécimos do orçamento em curso.

Art. 65-A. No prazo de que trata o art. 65, quanto às despesas não diretamente relacionadas ao combate dos efeitos da calamidade pública:

II – ficam suspensos aumentos, progressões e promoções funcionais de membros, servidores, militares, e empregados, seja da administração direta ou indireta.

Não é demasiado relembrar, a propósito, que o princípio federativo constitui cláusula pétrea da nossa Magna Carta, insculpido no texto do seu artigo 60, em seu § 4º, inciso I. Por oportuno, a análise da proposta legislativa epigrafada também deve ser realizada levando em conta os dispositivos da Constituição Federal atinente à independência e harmonia entre os poderes e aos demais preceitos que reforçam essa premissa constitucional.

Essa independência garantida pela Constituição Federal constitui pilar da Democracia e do Estado Democrático de Direito, tanto que aos Poderes da República também foi conferida a correspondente autonomia financeira e orçamentária, com segurança no repasse de recursos públicos para sua manutenção, conforme dicção do art.168 da Carta de Outubro.

Ao ingressarem nos cofres de cada Poder, esses recursos, os duodécimos, devem ser geridos para fazer face as despesas (pessoal, custeio e investimento) e para cumprimento do planejamento de cada instituição, sendo inaceitável se promova, agora por lei complementar, sem iniciativa de cada Poder ou Órgão, a possibilidade de se ver *“restituído ao tesouro e destinado ao combate à calamidade pública, ou compensado na entrega dos duodécimos do orçamento em curso”* ou mesmo de se restringir ou impor que *“ficam suspensos aumentos, progressões e promoções funcionais de membros, servidores, militares, e empregados, seja da administração direta ou indireta”*.

Em vários julgamentos atinentes ao repasse com atraso ou a menor dos duodécimos, o Supremo Tribunal Federal acentuou **“que não há respaldo na jurisprudência desta Corte ao fracionamento ao repasse dos**

duodécimos, sendo certo que deve ocorrer “até o dia 20 de cada mês” (art. 168 da CF/88), a fim de garantir o autogoverno dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos órgãos autônomos da República - o qual não se sujeita “à programação financeira e ao fluxo da arrecadação” do Poder Executivo respectivo -, tendo em vista ser o repasse “uma ordem de distribuição prioritária (não somente equitativa) de satisfação das dotações orçamentárias” (MS no 21.450/MT, Rel. Min. **Octavio Gallotti**, Tribunal Pleno, DJ de 5/6/92)”. (SS n. 5261 MS/RR, Relatoria do Ministro Dias Toffoli)

Se a Lei Orçamentária Anual juntamente com a LRF constituem os marcos de previsão dos valores que devem repassados a cada Poder a título de duodécimos, constitui ingerência indevida e inconstitucional a previsão levada a efeito no dispositivo proposto, consistente em reaver ou se devolver esse numerário para os cofres do Executivo.

Aqui, de forma totalmente desfigurante da natureza jurídica, da titularidade e responsabilidade estatal e da fonte de custeio, se busca impingir ao Poder, Instituição ou Órgão Público o dever de devolução de recursos que ao ingressarem no respectivo cofre do Poder ou Órgão já possuem destinação finalística própria contemplada no planejamento próprio e na LOA.

Não se mostra constitucional, coerente, razoável, proporcional e aceitável nessa linha de argumentos que o Poder ou Órgão Público que tenha um planejamento financeiro para construir uma obra ou realizar uma grande ação ou projeto institucional e que faça reserva de recursos para tanto, seja surpreendida com previsão que alcança esses valores economizados ou contingenciados para serem devolvidos para aplicação noutra finalidade. Essa previsão, além de quebrar e malferir a independência, constitui medida injusta e penalizadora.

Desse modo, mesmo compreendendo as dificuldades do momento a exigir união de forças, importante se ressaltar que os sacrifícios de cada instituição devem ser devidamente pensados a partir de um dado concreto e não como algo abstrato, com a concessão de cheque em branco para o Executivo fazer uso desses recursos já constitucionalmente destinados.

Com efeito, cada instituição pública dotada de autonomia pelas Constituição Federal possui seus relevantes misteres, elencados na legislação constitucional e infraconstitucional própria, ainda mais em tempos de pandemia, na defesa da população e do interesse público. Subtrair recursos neste crítico momento para concentrá-los única e exclusivamente perante o Chefe do Poder Executivo, além de possuir flagrante vício de iniciativa, enfraquecerá tais instituições no combate ao novo coronavírus, fazendo faltar recursos para as atividades mais mezinhas.

Noutra senda, também carência de vício de iniciativa e constitui indubitável interferência, se promover suspensão de *“aumentos, progressões e promoções funcionais de membros, servidores, militares, e empregados, seja da administração direta ou indireta”*, matéria que está intimamente ligada a autonomia gerencial e administrativa das carreiras de Estado, aqui se fazendo referência ao Ministério Público. Por essa razão, a incidência do artigo ora proposto (art.65-A, inciso II) deve ser mitigada para que não alcance a carreira ministerial quanto à possibilidade de movimentação horizontal e vertical.

Somente a instituição do Ministério Público possui condições técnicas próprias de analisar as demandas concretas e efetivas de provimento de cargos, seja através de remoções ou promoções, que muita das vezes são realizadas para fazer a uma demanda em determinada região do Estado, situação essa agravada pela carência de membros em todos os quadros dos Ministérios Públicos, ante as dificuldades financeiras.

Ressalte-se, por oportuno, que o argumento de contenção de gastos aqui usado para defesa da aprovação do artigo 65-A, inciso II, cuja discordância se faz com esse arrazoado, não é aproveitado porque eventual promoção ou remoção ou avanço na carreira do Ministério Público ou na carreira da Magistratura – necessariamente requer ou exige uma vacância, ou seja, a promoção vai se efetivar para um cargo vago, não importando com isso qualquer aumento de despesas.

De acréscimo a isso, como já repisado, mostra-se inconstitucional qualquer pretensão ou PL iniciado pelo Poder Executivo que constitua incontestemente interferência na organização das carreiras típicas de Estado que possuem disciplinamento constitucional e infraconstitucional próprios, com iniciativa singular e reservada sobre a propositura de suas leis.

Ao Poder Executivo, evidentemente, não é constitucionalmente legítimo assumir obrigações em nome de outros Poderes e instituições de Estado a ele não vinculadas e que gozem de independência e autonomia. Inclusive, os Poderes e instituições em questão – dentre as quais se inclui o Ministério Público – possuem iniciativa privativa de lei, por exemplo, para criação de cargos, concessão de reajuste e auto-organização administrativa. Essa iniciativa privativa resta violada pelo PLP, pois, ao final das contas, ao permitir que, por ato do Chefe do Poder Executivo, todos os Poderes e as instituições de Estado fiquem vinculados às obrigações assumidas, desconsidera autonomies e independências, impedindo que o chefe de outro Poder, por iniciativa que seria somente sua, deflagre determinados processos legislativos, que impliquem, por exemplo, o aumento de gastos com recursos humanos, a criação de cargos e a admissão de pessoal. Detectando-se aqui, mais uma vez, a vulneração, frontal, ao disposto no art. 60, §4º, III, da Constituição Federal, que, como já referimos, foi erigida como cláusula pétrea pelo nosso constituinte originário.

Sinteticamente, o art.8º do PLP 149/2019, ao criar o inciso VI do art.65 da LRF, em nada fortalece o princípio federativo, ao contrário, enfraquece-o, além de ultrapassar os limites estabelecidos pela Constituição. De outra parte, o inciso II do artigo 65-A constitui interferência indevida na organização do Ministério Público e demais carreiras de Estado com similitude estrutural.

Em conclusão dessas considerações, que expõem vícios que atingem o PLP nº 149/2019, espera a Associação do Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP a **SUPRESSÃO** do inciso VI, artigo 65 e do inciso II do art.65-A, ambos inserido no artigo 8º, do substitutivo apresentado pelo Relator Deputado Federal Pedro Paulo, com a finalidade de alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Brasília, 8 de abril de 2020.


Manoel Murrieta
Presidente da CONAMP