



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

A **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6.º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra o § 6º do artigo 41 da Lei distrital 5.389, de 13 de agosto de 2014, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 15 de agosto de 2014, frente aos artigos 19, *caput*, e 149, incisos II e III, e parágrafo 3.º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do dispositivo legal impugnado

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade do parágrafo 6º do artigo 41 da Lei distrital 5.389/14, porque incompatível com os artigos 19, *caput*, e 149, incisos II e III, e parágrafo 3.º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar a íntegra do dispositivo legal questionado (grifos acrescentados):

LEI Nº 5.389, DE 13 DE AGOSTO DE 2014
(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências.

(...)

Art. 41.....

§ 6º No âmbito do Poder Executivo, o empenho, a liquidação e o pagamento, em 2015, da despesa de pessoal e encargos sociais, relativa ao ano anterior, ficam limitados a dez por cento da despesa total com pessoal de 2014, desde que acompanhados de disponibilidade de caixa e observados os limites percentuais para a despesa com pessoal em 2014..

II. Da Inconstitucionalidade do § 6º do art. 41

Inicialmente, convém destacar o cabimento da presente ação direta, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 100 da Lei nº 11.514, de 14 de agosto de 2007. 3. Consideração dos efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional, na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e da respectiva lei. 4. Preliminar de não-cabimento rejeitada: o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas de diretrizes orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes. (...)



(ADI 3949 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/2008, DJe-148 DIVULG 06-08-2009 PUBLIC 07-08-2009 EMENT VOL-02368-02 PP-00248 RTJ VOL-00212- PP-00372)

PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - **LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta.** LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo. (ADI 2925, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2003, DJ 04-03-2005 PP-00010 EMENT VOL-02182-01 PP-00112 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 52-96).

Conforme destacado pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal e pelo **Tribunal de Contas do Distrito Federal** em Representação referente a normas anteriores de teor semelhante e que deu origem à presente ação direta (Ofício nº 8072/2014-GP - **Processo TCDF nº 28050/2012 – Decisão nº 4430/2014 - doc. 2**), a **transposição de despesas da competência de um exercício para empenho e execução no orçamento do exercício subsequente afronta dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Constituição da República** que tratam do tema.

Nesse sentido decidiu a referida Corte de Contas do Distrito Federal, *verbis*:

DECISÃO Nº 4430/2014

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 33/2013-NAGF/Semag (fls. 45/49); II – autorizar o envio de cópia da referida informação, do Parecer nº 59/2014-DA (fls. 53/60), desta decisão, acompanhada do voto do Relator, ao Governador do Distrito Federal, ao Presidente da Câmara Legislativa e **ao Procurador-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, para a adoção das**



medidas cabíveis, em virtude dos indícios de que o § 9º do art. 47 da Lei nº 4.614/11 (LDO/2012), introduzido por meio da Lei nº 4.881, de 11.07.12, o § 8º do art. 47 da Lei nº 4.895/12 (LDO/2013) e o § 6º do art. 44 da Lei nº 5.164/13 (LDO/2014), **afigram-se incompatíveis com o regime de competência da despesa e com os princípios orçamentários da anualidade, da universalidade, do planejamento e da transparência das ações governamentais, do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas,** consubstanciados, notadamente, nos arts. 1º, § 1º, 18, § 2º, e 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e arts. 2º a 4º, 34, 35, II, 36 e 60 da Lei nº 4.320/64, **c/c o disposto no inciso III e § 5º do art. 165 da Constituição Federal;** III – autorizar o arquivamento dos autos. Parcialmente vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento, in totum, da instrução e do parecer do Ministério Público junto à Corte.

Como destacado, o parágrafo 9º do artigo 47 da Lei distrital 4.614/11 (LDO/2012), na redação dada pela Lei distrital 4.881/12, e o parágrafo 8º do artigo 47 da Lei distrital 4.895/12 (LDO/2013) **também permitiam o “empenho, a liquidação e o pagamento”, no ano seguinte, de despesa de pessoal e encargos sociais relativos ao ano anterior,** como também dispõe o dispositivo ora impugnado.

Assim, a exemplo das normas anteriores, essa faculdade conferida pelo parágrafo 6º do art. 41 da Lei distrital 5.389/14 (LDO/2014), ora impugnado, mostra-se **incompatível com os princípios orçamentários da anualidade, da universalidade, do planejamento e da transparência das ações governamentais, do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas.**

A Lei federal 4.320/64, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, também é clara ao estabelecer que “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, **obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade**” (art. 2º - grifos acrescentados).



A Constituição da República, em seu artigo 165, inciso III e § 5º, também ressalta o princípio da anualidade das leis orçamentárias.

No mesmo sentido são as disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal que tratam do tema, ora violadas, dentre as quais se destacam (grifos acrescentados):

Art. 149. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - **as diretrizes orçamentárias;**

III - **os orçamentos anuais.**

§ 1º O plano plurianual será elaborado com vistas ao desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, podendo ser revisto ou modificado quando necessário, mediante lei específica.

§ 2º A lei que aprovar o plano plurianual, compatível com o plano diretor de ordenamento territorial, estabelecerá, por região administrativa, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, da administração pública do Distrito Federal, no horizonte de quatro anos, para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas a programas de duração continuada, a contar do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da administração pública do Distrito Federal, incluídas as despesas de capital para o **exercício financeiro subsequente**; **orientará a elaboração da lei orçamentária anual**; disporá sobre as alterações da legislação tributária; estabelecerá a política tarifária das entidades da administração indireta e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; bem como definirá a política de pessoal a curto prazo da administração direta e indireta do Governo.

Dessa forma, mostra-se patente a afronta a tais dispositivos da Lei Orgânica distrital, que revelam a necessária observância dos princípios orçamentários da anualidade, da universalidade, do planejamento e da transparência das ações governamentais, do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas.

Tal dispositivo também revela, em última instância, afronta direta aos postulados da **razoabilidade**, da **moralidade** administrativa e do **interesse público**, previstos expressamente no artigo 19, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal, na medida em que **dificulta o controle externo** das contas



públicas e **diminui a transparência** na aplicação dos recursos orçamentários, como destacado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

O próprio Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias para a elaboração da lei orçamentária anual. Veja-se:

"A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, § 2º, da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da administração pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento." (ADI 612-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-6-1993, Plenário, DJ de 6-5-1994.)

Por fim, necessário dizer que a presente ação se dirige unicamente contra dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015, haja vista que os efeitos de disposição semelhante constante das leis anteriores mencionadas já se **esgotaram** ou se encontram na iminência de se exaurir, o que impede a sua impugnação conjunta na presente ação direta e também a possibilidade de ripristinação de tais normas, igualmente inconstitucionais.

Logo, por restar configurado o vício material do parágrafo 6º do artigo 41 da Lei distrital 5.369/14, cumpre declarar a sua inconstitucionalidade, com efeito *ex tunc*, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos.

III. Do Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) seja esta petição inicial recebida pelo Exmo. Sr. Desembargador relator da presente ação e que sejam intimados o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

Federal, para prestarem informações acerca do dispositivo legal impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;

- b) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do dispositivo legal impugnado, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868, de 1999 e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **parágrafo 6º do artigo 41 da Lei distrital 5.389**, de 13 de agosto de 2014, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 15 de agosto de 2014, porque contrário aos artigos 19, *caput*, e 149, incisos II e III, e parágrafo 3.º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 3 de outubro de 2014.

Antonio Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

ZENAIDE SOUTO MARTINS
Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios