



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 498/2019 – SFCONST/PGR
Sistema Único n.º 293.082/2019

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.000 /RJ

REQUERENTE: Governador do Estado do Rio de Janeiro

INTERESSADA: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

RELATOR: Ministro Alexandre de Moraes

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEIS 8.071/2018 E 8.072/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REAJUSTE NA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAIS. PRELIMINAR. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. COTEJO PRÉVIO COM A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 159/2017. INSTITUIÇÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA DO DEFENSOR PÚBLICO GERAL. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DA DEFENSORIA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CONCESSÃO DE REAJUSTE REMUNERATÓRIO AO FUNCIONALISMO PÚBLICO. VEDAÇÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. CAUSA DE EXTINÇÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA RESPONSABILIDADE FISCAL, DA PROPORCIONALIDADE E DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA.

1. Situação caracterizadora de conflito indireto com o texto constitucional não autoriza instauração de processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

2. A instauração de processo legislativo acerca da remuneração dos servidores da Defensoria Pública estadual é de iniciativa reservada ao Defensor Público Geral (CF, art. 134-§2.º c/c art. 96-II). Precedentes.

3. Afronta os princípios da responsabilidade fiscal, da separação dos poderes, da proporcionalidade e da unidade orçamentária, a aprovação de leis estaduais concessivas de reajuste de remuneração de servidores públicos estaduais, em período em que vige plano de recuperação fiscal da Lei Complementar federal 159/2017, provocando a extinção do regime de recuperação fiscal.

– Parecer pelo não conhecimento parcial da ação e pela procedência do pedido.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, em face das Leis 8.071 e 8.072, ambas de 27 de agosto de 2018, do Estado do Rio de Janeiro, que conferem, a contar de 1.º de setembro de 2018, reajuste de 5% na remuneração dos servidores do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria Pública estaduais.

Eis o teor das leis questionadas:

Lei 8.071/2018

Art. 1º Ficam reajustadas em 5% (cinco por cento), a contar de 1º de setembro de 2018, as remunerações dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, de cargo de provimento em comissão, funções gratificadas e funções comissionadas, do Quadro único de Pessoal do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º As despesas decorrentes desta Lei serão atendidas pelas dotações orçamentárias próprias, ficando o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Lei 8.072/2018

Art. 1º Fica reajustada em 5% (cinco por cento) a remuneração, a contar de 1º de setembro de 2018, dos servidores do Quadro Permanente dos Serviços Auxiliares do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º Fica reajustada em 5% (cinco por cento) a remuneração, a contar de 1º de setembro de 2018, dos servidores do Quadro Permanente de Pessoal de Apoio Administrativo da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 3º As despesas resultantes da aplicação do artigo 1º desta lei correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ficando o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares.

Art. 4º As despesas resultantes da aplicação do artigo 2º desta lei correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, ficando o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sustenta a petição inicial afronta ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2.º), ao princípio da responsabilidade fiscal, aos princípios da moralidade e razoabilidade (CF, art. 37), ao postulado da isonomia (CF, art. 5.º), ao preceito da continuidade dos serviços públicos e à reserva de iniciativa do Defensor Público Geral para instaurar processo legislativo sobre remuneração dos servidores da Defensoria Pública (CF, art. 134-§2.º, c/c art. 99-§2.º).

Narra que a conjuntura econômica e financeira do Estado do Rio de Janeiro é grave, a ponto de ter sido reconhecido estado de calamidade pública por meio da Lei estadual 7.483/2016 e do Decreto 45.692/2016. Relata que aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal instituído pela Lei Complementar federal 159/2017. Afirma que a aprovação das leis impugnadas caminhará na contramão da rigidez fiscal imposta pelo plano de recuperação e pode conduzir o Estado do Rio de Janeiro ao descumprimento das vedações estabelecidas pela lei federal, o que resulta na sua exclusão do plano, com a antecipação do vencimento de todas as dívidas contraídas com a União.

O relator, Min. Alexandre de Moraes, concedeu, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, medida cautelar para suspender os efeitos das Leis 8.071/2018 e 8.072/2018 do Estado do Rio de Janeiro. Na oportunidade, deferiu o ingresso como *amici curiae* da Associação dos Servidores do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – ASSEMPERJ e do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro – SINDJUSTIÇA-RJ. Solicitou informações dos interessados e manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, na forma do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 19).

A Assembleia Legislativa defendeu o não conhecimento da ação, por ofensa reflexa à Constituição e, no mérito, a improcedência do pedido (peça 38).

O Presidente do Tribunal de Justiça relatou o trâmite do processo legislativo, ressaltou que o reajuste de 5% da remuneração dos servidores refere-se ao reajuste anual previsto no art. 37-X da Constituição (peça 49).

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro suscitou preliminar de ofensa reflexa e, no mérito, pronunciou-se pela compatibilidade das leis estaduais com a Constituição (peça 55).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela procedência do pedido (peça 62).

É o relatório.

II

Com exceção da alegação de inconstitucionalidade formal da Lei 8.072/2018, por ofensa à reserva de iniciativa do Defensor Público Geral (CF, art. 134-§2.º, c/c art. 99-§2.º), os demais vícios apontados pelo requerente demandam a análise prévia da Lei Complementar federal 159/2017. Consoante narrado na exordial, eventual descumprimento das vedações previstas na lei federal, entre as quais se encontra a concessão de reajuste remuneratório a servidores públicos, implicará a exclusão do Estado do Rio de Janeiro do Plano de Recuperação formado com base na sobredita lei federal, o que resultará no vencimento das dívidas que o Estado possui com a União.

A apreciação da constitucionalidade das leis estaduais exige o cotejo prévio com a lei federal instituidora do Regime de Recuperação Fiscal, de maneira que eventual inconstitucionalidade ocorre apenas de maneira reflexa.

Diante de tal panorama, há de prevalecer a firme orientação do Supremo Tribunal Federal de que o juízo de constitucionalidade em controle abstrato deve transparecer do cotejo direto da norma impugnada com a Constituição. Nesse sentido, veja-se, entre outros, elucidativo julgado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – FGTS – CONVERSÃO DO REGIME CELETISTA EM REGIME ESTATUTÁRIO – SAQUE DO SALDO DA CONTA VINCULADA – VEDAÇÃO – LEI Nº 8.162/91 (ART. 6º, § 1º) – ALEGADA OFENSA AO DIREITO ADQUIRIDO – IMPOSSIBILIDADE DE COTEJO, EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO, DA NOVA SITUAÇÃO JURÍDICA COM PRECEITOS LEGAIS ANTERIORES – HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE, NESSE PONTO, DA ACÇÃO DIRETA – TESE DE QUE A VEDAÇÃO LEGAL EQUIVALERIA À INSTITUIÇÃO DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO – REJEIÇÃO – ACÇÃO DIRETA CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – ALEGAÇÃO DE OFENSA AO DIREITO ADQUIRIDO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS – INVIABILIDADE DA ACÇÃO DIRETA. – Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame *in abstracto* do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior,

efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842-DF, Rel. Min. Celso de Mello. FGTS – VEDAÇÃO DO SAQUE NA HIPÓTESE DE CONVERSÃO DO REGIME – INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO DIREITO DE PROPRIEDADE – NÃO- CARACTERIZAÇÃO DA HIPÓTESE DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO – PLENA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO § 1º DO ART. 6º DA LEI No 8.162/91. – A norma legal que vedou o saque do FGTS, no caso de conversão de regime, não instituiu modalidade de empréstimo compulsório, pois – além de haver mantido as hipóteses legais de disponibilidade dos depósitos existentes – não importou em transferência coativa, para o Poder Público, do saldo das contas titularizadas por aqueles cujo emprego foi transformado em cargo público. (STF. Plenário. ADI 613/DF. Rel.: Min. Celso de Mello. 29/4/1993, maioria. DJ 29 jun. 2001, p. 32).

Situação caracterizadora de eventual conflito indireto com o texto constitucional não autoriza a instauração de processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade. Portanto, a ação não deve ser conhecida nesse ponto.

É caso, portanto, de conhecimento parcial da ação.

III

3.1 Inconstitucionalidade formal da Lei 8.072/2018

As Emendas Constitucionais 45, de 30 de dezembro de 2004, e 80, de 4 de junho de 2014, considerada a relevância constitucional do papel desempenhado pela Defensoria Pública como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, outorgaram autonomia à Defensoria Pública dos Estados e do Distrito Federal e erigiram como princípios institucionais seus a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. A Emenda Constitucional 74/2013 estendeu à Defensoria Pública da União e à Defensoria Pública do Distrito Federal a autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária, atribuídas pela EC 45/2004 às Defensorias estaduais. O art. 134 da Constituição, com as alterações das ECs 45/2004, 74/2013 e 80/2014, assim dispõe:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, as-

segurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. (Renumerado do parágrafo único pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013)

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

A independência e a autonomia das Defensorias Públicas expressam o autogoverno da instituição. Clèmerson Merlin Clève observa, em relação ao Ministério Público, que o poder de iniciativa legislativa a este conferido é corolário da sua autonomia e independência.¹ A iniciativa legislativa da Defensoria Pública para matérias institucionais decorre da sua prerrogativa de autogoverno,² tal como reconhece o Supremo Tribunal Federal em relação aos Tribunais de Contas (ADI 4.643/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 28.11.2014; ADI 4.418//TO, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 3.3.2017, entre outros julgados).

O art. 61-§ 1.º-II-*d* da Constituição, embora reserve ao Presidente da República a iniciativa de leis que disponham sobre a organização da Defensoria Pública da União e normas gerais para organização da Defensoria Pública dos Estados e do Distrito Federal, não exclui a iniciativa privativa dos Defensores Públicos Gerais para as leis que disponham sobre organização, atribuição e estatuto correspondente, observado o regramento geral definido pela lei nacional de normas gerais da Defensoria Pública (Lei Complementar 80/1994).

À semelhança do Ministério Público, não há contradição entre os arts. 61-§ 1.º-II-*d* da Constituição com a iniciativa privativa das Defensorias Públicas Estaduais para leis que disponham sobre matérias institucionais. A iniciativa presidencial exclusiva reserva-se para a lei nacional de normas gerais de organização da Defensoria Pública dos Estados e do Distrito Federal, incumbindo aos Defensores Públicos Gerais a iniciativa das leis que minudenciarão a

1 CLEVE, Clèmerson Mérlin. O Ministério Público e a reforma constitucional. *Revista dos Tribunais*, vol. 692, p. 21, jun. 1993.

2 O parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal sobre as alterações operadas pela EC 80/2014 explicitou que a aplicação do art. 96, II, da CR objetiva permitir que a DP tenha iniciativa de leis que disponham sobre sua organização e funcionamento, como forma de “*assegurar sua autonomia como instituição democrática e de nível constitucional*”. Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=148737&tp=1>, acesso: 24/4/2019.

organização, as atribuições e o Estatuto das Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal.

A partir da promulgação da EC 80/2014, o constituinte reformador estendeu à Defensoria Pública as prerrogativas do Judiciário previstas nos arts. 93 e 96-II do texto constitucional. A alínea *b* do art. 96-II da CR confere a órgãos daquele Poder a iniciativa legislativa para temas como “*a criação e extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares*” e a “*alteração da organização e da divisão judiciárias*”.

O perfil constitucional da Defensoria Pública conferido pelas Emendas Constitucionais 45/2004, 73/2013 e 80/2014, com expressa disposição da autonomia administrativa, funcional e orçamentária, tem por objetivo instrumentalizá-las para fiel cumprimento de seu mister constitucional na defesa dos direitos e das liberdades das pessoas hipossuficientes, impedindo que seja esse órgão manietado por interesses circunstanciais.

Nesse sentido, esclarece o Ministro Celso de Mello:

[...] DEFENSORIA PÚBLICA – RELEVÂNCIA – INSTITUIÇÃO PERMANENTE ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO – O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE DE CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO DOS NECESSITADOS À ORDEM JURÍDICA.

– A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo insequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas – carentes e desassistidas –, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão de Estado.

– De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam – além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares – também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República (ADI 2.903/PB, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.9.2008).

André Ramos Tavares, ao discorrer sobre as modificações operadas pela EC n.º 45/2004, aponta a importância da outorga de autonomia e independência à defensoria pública para concretizar suas funções institucionais:

A EC n. 45/2004, de forma pontual, acrescentou ao art. 134 o § 2º. Neste prevê-se autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas Estaduais, bem como a inicia-

tiva de sua proposta orçamentária. Trata-se, enfim, de medida assaz pertinente, com vistas a inculcar, finalmente, nas Defensorias Públicas, a capacidade de estruturar e desenvolver sua atividade-fim sem qualquer interferência estranha (externa).

Em outras palavras, sob um prisma pragmático, a outrora irrelevante e inexistente Defensoria Pública (cuja condição negativa decorria de seus poucos recursos), com a aplicação dessas medidas carreadas pela EC n. 45/2004, passará, doravante, a apresentar uma pontual atuação social. Afinal, não se pode falar em autonomia e efetiva participação na vida da população carente se não forem investidos recursos suficientes para a ampla atuação da Defensoria Pública.³

O Supremo Tribunal Federal, tendo em conta o relevo do papel institucional da defensoria pública e o perfil a ela atribuído pelas ECs 45/2004, 73/2013 e 80/2014 – que se assemelha ao do Ministério Público⁴ –, tem assentado a inconstitucionalidade de atos do poder público “*que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição*” (ADPF 307-MC, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 27.3.2014).

Assim como garantido ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, no espaço de autonomia administrativa, funcional e financeira/orçamentária, não pode a Defensoria Pública sofrer interferência de nenhum órgão ou poder constituído. A propósito, vejam-se as ementas dos seguintes julgados:

CONSTITUCIONAL. ARTS. 7º, VII, 16, *CAPUT* E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.559/2006, DO ESTADO DO MARANHÃO, QUE INSEREM A DEFENSORIA PÚBLICA DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO NA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. OFENSA AO ART. 134, §2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADI PROCEDENTE.

I - A EC 45/04 reforçou a autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, ao assegurar-lhes a iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º).

II - Qualquer medida normativa que suprima essa autonomia da Defensoria Pública, vinculando-a a outros Poderes, em especial ao Executivo, implicará violação à Constituição Federal. Precedentes.

III - ADI julgada procedente (ADI 4.056/MA, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 1º.8.2012).

[...] 1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, §2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República, após a Emenda Constitucional n.º 45/2004. [...]

5. A autonomia financeira e orçamentária das Defensorias Públicas Estaduais e a expressa menção pelo art. 134, §4º, ao art. 96, II, todos da CRFB/88, fundamentam constitucional-

3 TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1.097-1.098.

4 Segundo Paulo Galliez, as atuais características da DP “são exatamente aquelas que identificam o Ministério Público e o Tribunal de Contas, órgãos igualmente independentes e autônomos”. GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. *A Defensoria Pública, o Estado e a cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 126.

mente a iniciativa do Defensor Público Geral dos Estados na proposição que fixa os subsídios dos membros da carreira. [...] (ADI 5.286/AP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 1º.8.2016).

O projeto de lei que deu origem à Lei 8.072/2018, contudo, é de iniciativa do Ministério Público. Por meio de emenda aditiva na Comissão de Constituição e Justiça, acrescentou-se o reajuste dos servidores da Defensoria Pública estadual. Não houve, portanto, observância à reserva de iniciativa do Defensor Público-Geral para instaurar proposta legislativa sobre regime remuneratório dos servidores da Defensoria Pública, o que macula de inconstitucionalidade formal o art. 2.º da Lei 8.072/2018.

3.2 Inconstitucionalidade material das Leis 8.071/2018 e 8.072/2018

A União, por meio da Lei Complementar 159/2017, instituiu Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, destinado a fornecer aos entes com grave desequilíbrio financeiro instrumento para o ajuste de suas contas, de forma a retomar a sustentabilidade econômico-financeira e a superar a recessão econômica experienciada. Entende-se por desequilíbrio financeiro, para fins de incidência do diploma, que a receita corrente líquida anual seja menor que a dívida consolidada, as despesas liquidadas com pessoal, representem no mínimo 70% da receita corrente líquida, e o valor total de obrigações contraídas seja maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação (art. 3.º).

O art. 2.º da LC 159/2017 determina as medidas a serem adotadas no plano de recuperação do Estado aderente ao Regime de Recuperação Fiscal, entre as quais se destacam a autorização de privatização de empresas, a redução de incentivos e benefícios fiscais, a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais, a instituição do regime de previdência complementar. A lei complementar estipula o Conselho de Supervisão (art. 6.º), para assegurar o cumprimento do plano de recuperação pelos entes federados aderentes. Por outro lado, o art. 8.º consigna as vedações e o art. 9.º, as prerrogativas do Estado. O art. 11 versa sobre os financiamentos autorizados para finalidades específicas. Por fim, os arts. 12 e 13 definem as hipóteses de encerramento e extinção do regime de recuperação fiscal.

O Estado do Rio de Janeiro, após decretar situação de calamidade pública (Lei estadual 7.483/2016 e Decreto 45.692/2016), aderiu ao regime da LC 159/2017 por meio da Lei 7.629/2017 e apresentou Plano de Recuperação Fiscal⁵ à União em setembro de 2017,

5 Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC200052>> Acesso em: 2 set. 2019.

para o período de 2017 a 2020. A unidade federada instituiu regime de previdência complementar (Lei 6.243/2012), reformou as pensões (Lei 7.628/2017), revisou os benefícios fiscais (Lei 7.659/2017), estabeleceu normas sobre o crescimento das despesas obrigatórias (LC 176/2017), autorizou leilões de pagamentos e proibiu saques de depósitos judiciais (Lei 7.629/2017).

Na contramão dos esforços estadual e federal, as leis impugnadas consignaram reajuste remuneratório aos servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, em 27 de agosto de 2018, ou seja, quando já vigente o plano de recuperação fiscal fluminense.

Ocorre que o art. 8.º-I da LC 159/2017 veda categoricamente a concessão de reajuste de remuneração de servidores públicos, ressalvado aquele proveniente de sentença judicial transitada em julgado.⁶ O parágrafo único do art. 8.º, por sua vez, esclarece que a restrição refere-se a todos os Poderes, órgãos e entidades. E o art. 13 prevê o descumprimento de vedação como causa de extinção do plano de recuperação e das prerrogativas relativas às dívidas que o Estado possui com a União.

Nessa toada, o Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal encaminhou ofício ao Governador do Estado do Rio de Janeiro para representar acerca do descumprimento da vedação constante do art. 8.º-I da LC 159/2017, em virtude da edição das Leis 8.071/2018 e 8.072/2018. Na oportunidade, o Conselho solicitou a adoção das providências necessárias à fiel observância da legislação federal.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro objetiva, por meio desta ação direta, a declaração de inconstitucionalidade das sobreditas leis fluminenses, com fundamento no princípio da separação dos poderes (CF, art. 2.º), no princípio da responsabilidade fiscal, nos princípios da moralidade e da razoabilidade (CF, art. 37), no postulado da isonomia (CF, art. 5.º) e no preceito da continuidade dos serviços públicos.

Por meio da edição das leis impugnadas, a pretexto de conceder recomposição salarial a servidores públicos estaduais, a Assembleia Legislativa impede a continuidade do

6 Art. 8.º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal;

plano de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, gerando graves consequências ao ente.

Trata-se de conduta contrária ao princípio da responsabilidade fiscal, que exige probidade na gestão das contas públicas, a fim de assegurar o equilíbrio das contas públicas, maximizando as receitas originárias e derivadas e prevenindo *déficits* reiterados. A propósito, esclareceu o Ministro Roberto Barroso:

A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que advêm. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometam o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações (MS 34.474-MC, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 3.11.2016).

Em sentido semelhante, o Ministro Gilmar Mendes, ao comentar o art. 169 da Constituição, destaca a relevância da gestão orçamentária:

O contexto da gestão fiscal foi alçado à densa relevância constitucional, primando o Estado brasileiro pela probidade na gestão das contas públicas.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual integra o conceito de bloco de constitucionalidade, implementou-se a condição faltante para a imposição de medidas coercitivas aos demais entes federativos.

O princípio da gestão orçamentária responsável, no qual se baseia por inteiro a nova lei, é explicitado no art. 1º da LRF. Os seus principais objetivos são: a) evitar os déficits; b) reduzir substancialmente a dívida pública; c) adotar uma política tributária racional; d) preservar o patrimônio público; e) promover uma crescente transparência das contas públicas, entre outros. (ACO 3.262 TP/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJ 21/6/2019)

A admissão de reajuste remuneratório a carreiras públicas específicas, em contexto de calamidade pública financeira declarada e sob a vigência de plano de recuperação fiscal, não se coaduna com o princípio da responsabilidade fiscal, na medida em que importa na assunção de mais despesas pelos cofres públicos, já prejudicados e comprometidos. Além disso, coloca o Estado em situação crítica, porquanto impede a continuidade do plano de recuperação fiscal.

É certo que o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública possuem autonomia financeira e administrativa. Tais prerrogativas, contudo, não podem ser utilizadas a ponto de inviabilizar a opção do Estado pela implementação de regime fiscal austero com vistas a superar crise financeira e situação de desequilíbrio fiscal. Em outras palavras, a atua-

ção do Judiciário e de órgãos independentes não pode atingir os demais Poderes, impedindo de maneira desproporcional a instituição de regime de recuperação fiscal, necessário ao reequilíbrio das contas públicas e à recuperação da unidade federada, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2.º).

Em virtude da cooperação e da interdependência entre os Poderes, os ônus de medida fiscal destinada à superação de instabilidade financeira devem ser suportados por todos os integrantes do Estado. Conforme pontuou o Ministro Cezar Peluso no julgamento da ADI 3.367/DF, ajuizada contra as normas da EC 45/2004 que instituíram o Conselho Nacional de Justiça, não se pode perder de vista o caráter unitário das funções estatais:

Todos esses exemplos provam, *ad rem*, que a incorporação privilegiada do princípio da separação na ordem constitucional não significa de modo algum que a distribuição primária das funções típicas e a independência formal dos Poderes excluam regras doutrinárias, que, suposto excepcionais na aparência, tendem, no fundo, a reafirmar a natureza unitária das funções estatais, a cuja repartição orgânica é imanente a vocação conjunta de instrumentos da liberdade e da cidadania. Tal arrumação normativa está longe de fraturar ou empobrecer o núcleo político e jurídico do sistema, que só estará mortalmente ferido lá onde se caracterizar, à luz de sua inspiração primordial, usurpação de funções típicas ou aniquilamento prático da autonomia de cada Poder. É essa, de certo modo, a opinião comum dos constitucionalistas pátrios. (ADI 3.367/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 17/3/2006)

Nessa linha, deve haver um esforço conjunto dos Poderes e órgãos independentes do Estado do Rio de Janeiro no sentido de assegurar a recuperação financeira do ente federado. Afinal, os Poderes e órgãos são do Estado fluminense e devem ser exercido de maneira harmônica, sem a predominância de um sobre o outro.

Além disso, em matéria orçamentária, a Constituição privilegiou a iniciativa do Chefe do Executivo para instaurar processo legislativo (CF, art. 165 c/c art. 84-XXIII). Dessa forma, eventual decisão política orientada no sentido da retirada do regime de recuperação fiscal deve ser empreendida pelo Governador fluminense, por meio da provocação da Assembleia Legislativa, que deliberará sobre a aprovação da medida. Em outras palavras, a retirada do regime de recuperação fiscal depende de lei específica de iniciativa do Chefe do Executivo, sendo ofensivo à separação dos poderes e aos arts. 165 e 84-XXIII da Constituição o induzimento da exclusão do ente federado por meio da edição de lei sobre remuneração de servidor público.

A concessão de reajuste remuneratório aos servidores do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública pela Assembleia Legislativa, em detrimento do plano de recuperação fiscal a que submetido todo o Estado do Rio de Janeiro constitui medida desproporcional, que beneficia alguns servidores públicos em prejuízo da economia e da totalidade da população do ente federado.

Conquanto não previsto expressamente no texto constitucional, o princípio da proporcionalidade é considerado consectário do princípio do devido processo legal consolidado no art. 5º, LIV, da Constituição da República, em sua vertente substantiva.⁷

A cláusula do devido processo legal foi consolidada pela jurisdição constitucional norte-americana como fundamento do exame judicial de atos jurídicos (*a judicial review*), de forma a assegurar a possibilidade do controle substantivo de atos estatais normativos, sob o nome de *substantive due process review of legislation*.⁸

O Supremo Tribunal Federal também aplica como parâmetro de controle de constitucionalidade a perspectiva substantiva do devido processo legal e avalia proporcionalidade e razoabilidade de atos normativos, como no julgamento de medida cautelar na ADI 1.407/DF, acerca do art. 6º da Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabeleceu restrições para admissão de coligações partidárias. O Ministro Celso de Mello destacou aspectos relevantes sobre o tema:

[...] Cumpre enfatizar, neste ponto, que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição, e que traduz um dos fundamentos dogmáticos do princípio da proporcionalidade – deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos revestidos de conteúdo arbitrário ou irrazoável.

A essência do *substantive due process of law* reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade.

7 “[...] O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF, art. 5º, LIV). [...]”. STF, Plenário. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 1.407/DF. Rel.: Ministro Celso de Mello. 7 mar. 1996, maioria. DJ, 24 nov. 2000, p. 86.

8 MENDES, Gilmar. Comentário ao artigo 103. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; _____; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013, p. 430.

Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.

Daí a advertência de Caio Tácito ([...]), que, ao relembrar a lição pioneira de Santi Romano, destaca que a figura do desvio de poder legislativo impõe o reconhecimento de que, mesmo nas hipóteses de seu discricionário exercício, a atividade legislativa deve desenvolver-se em estrita relação de harmonia com o interesse público.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, tem censurado a validade jurídica de atos estatais, que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (ADIn 1.158-AM, Rel. Min. Celso de Mello).⁹

No caso, embora o reajuste remuneratório perpetrado pelas leis fluminenses seja adequado e necessário, como forma de recomposição salarial, não passa no teste da proporcionalidade em sentido estrito, porquanto as desvantagens decorrentes da medida são maiores que as vantagens obtidas. Ora, a implementação do reajuste acarretará a exclusão do Estado do Rio de Janeiro do regime de recuperação fiscal instituído pela União, com a antecipação do vencimento das dívidas contraídas com o ente federal e a necessidade de adoção de medidas fiscais ainda mais austeras, como a exoneração de servidores (CF, art. 169).

As leis estaduais afrontam, ainda, o princípio da unidade orçamentária, o qual deve ser compreendido não como a unidade documental do orçamento, mas sim como a necessidade de harmonização finalística dos orçamentos. Em outras palavras, a política orçamentária deve ser estruturada de maneira uniforme, de maneira que todas as leis que versem sobre receitas e despesas estejam em consonância com a orientação finalística escolhida.

É esse o entendimento de Ricardo Lobo Torres:

O orçamento é uno. O princípio da unidade não significa a existência de um único documento, mas a integração finalística e a harmonização entre os diversos orçamentos.

O princípio da unidade orçamentária sempre esteve vinculado à noção de pessoa jurídica de direito público. Assim, não conflita com a existência dos orçamentos autônomos dos Estados e dos Municípios. Sinaliza, apenas, que todas as despesas e fundos da mesma pessoa jurídica devem se unificar finalisticamente no mesmo orçamento.¹⁰

No mesmo sentido, Carlos Alberto Ramos Filho:

9 STF. Plenário. MC/ADI 1.407. Rel.: Min. Celso de Mello. 7/3/1996, maioria. *DJ*, 24 nov. 2000.

10 TORRES, Ricardo Lobo. Comentário ao art. 165. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013, p. 1.757.

O princípio da unidade orçamentária, cuja observância é exigida pelo art. 2.º da Lei n. 4.320/64, preconizava, em sua acepção original, que o orçamento deveria ser uno, ou seja, que deveria existir somente um documento orçamentário, uma peça orçamentária única agrupando as receitas e despesas do Estado para um determinado exercício financeiro. A finalidade da regra seria evitar os orçamentos paralelos, visando a facilitar o controle da atividade financeira estatal.

Atualmente, com a existência de três instrumentos normativos em matéria orçamentária (Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, esta, por seu turno, compreendendo o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social), o princípio da unidade não mais se preocupa com a unidade documental (formal), mas com a unidade de orientação política, passando a significar que os atos legislativos anteriormente referidos devem estar “integrados e harmonizados de acordo com os fins públicos propostos”. Tais leis, dito de outro modo, devem obrigatoriamente seguir uma mesma diretriz, convergindo para um mesmo ponto, sendo inadmissível que uma lei contrarie a outra, como se infere da leitura do inciso I do § 3.º do art. 166 da Constituição de 1988 e do § 4.º do mesmo dispositivo constitucional. Sem embargo de haver três orçamentos em nossa ordem jurídica, a unidade persiste, pois, como observa José Afonso da Silva, a unidade orçamentária não é documental (formal), mas substancial, de orientação política, de objetivos a serem atingidos dentro de uma estrutura integrada do sistema.¹¹

A assunção de despesas por meio da concessão de reajuste remuneratório em contexto de regime de recuperação fiscal, que veda explicitamente qualquer medida tendente a aumentar os vencimentos de servidor público, configura providência com evidente caráter contraditório e contrário à política orçamentária de austeridade fiscal e de reequilíbrio das contas públicas. É, portanto, patente o desrespeito ao princípio da unidade orçamentária.

III

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República pelo conhecimento parcial da ação e pela procedência do pedido.

Brasília, 18 de setembro de 2019.

Alcides Martins
Procurador-Geral da República

ccc

11 RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.