



CMRJ 07/AGO/2019 14:57 004227

GAEMA
MPRJ

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA
EM MEIO AMBIENTE

fls 02
→

Ofício 280/2019/GAEMA

Rio de Janeiro, 06 de Agosto de 2019.

Ao Exmo. Sr. **Jorge Felipe**
Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Assunto: Envio de Recomendação
Ref.: MPRJ 2018.00188165 – IC 9027/2018

Exmo. Sr. Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, sirvo-me do presente para encaminhar a Recomendação em anexo.

Sem mais, aproveito o ensejo para renovar protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

Gisela Pequeno G. Corrêa
Promotora de Justiça
GAEMA



GAEMA
MPRJ

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA
EM MEIO AMBIENTE

Proc 4227/19
04/08/19
1003
[assinatura]

MPRJ 2018.00188165 - IC 9027/2018

RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL

1. **Considerando** que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na forma do artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
2. **Considerando** que dentre as funções institucionais do *Parquet*, destaca-se a de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da CRFB/1988);
3. **Considerando** que cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal e Estadual, sempre que se cuidar de lhe garantir o respeito, na forma do artigo 27 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei n.º 8.625/1993;
4. **Considerando** que, no exercício dessas atribuições, pode o Ministério Público, dentre outras providências, expedir RECOMENDAÇÕES dirigidas aos órgãos/entidades da Administração Pública Direta e Indireta;
5. **Considerando** que a expedição de recomendações pelo Órgão Ministerial visa não só à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, como também o respeito aos interesses cuja defesa lhe cabe promover, podendo, no exercício deste instrumento, fixar prazos e medidas razoáveis a cargo

[assinatura]

[assinatura] [assinatura]



Proc 4227/19
07/08/19
fsc
tc

dos responsáveis (art.6º, XX, Lei Complementar nº 75/1993 c/c art.80 da Lei nº 8.625/1993);

6. **Considerando** o quanto disposto nos arts. 6º (vg. Direito fundamental à saúde), 182 (vg. Função socioambiental da cidade) e 225 (vg. Direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado) da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988);
7. **Considerando** que o Município do Rio de Janeiro é o titular de serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, sendo responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, conforme art. 26 da Lei 12.305 de 2010;
8. **Considerando** que a COMLURB é uma sociedade de economia mista, sob controle da prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro através do Decreto-Lei nº 102 de 15 de maio de 1975, que tem como objeto a exploração dos serviços de limpeza urbana do Município do Rio de Janeiro;
9. **Considerando** que são objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, dentre outros: (i) a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, (ii) a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, (iii) a adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais, (iv) a gestão integrada de resíduos sólidos, e (v) regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua

2

ms
f



GAEMA
MPRJ

GRUPO DE AÇÃO ESPECIALIZADA
EM MATÉRIAS AMBIENTAIS

Proc 4227/19
01/08/19
R205
TS

- sustentabilidade operacional e financeira, tudo conforme artigo 7º da Lei 12.305 de 2010;
10. **Considerando** que, por disposição final ambientalmente adequada, compreende-se a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (art. 3º da Lei nº 12.304/10);
 11. **Considerando** que, no caso do Município do Rio de Janeiro, a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos é realizada no aterro sanitário Santa Rosa (Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos do Município do Rio de Janeiro - CTR-Rio), operacionalizado pela empresa CICLUS AMBIENTAL DO BRASIL S/A por meio do Contrato de Concessão nº 318/2003;
 12. **Considerando** que por meio do aludido Contrato, a concessionária CICLUS AMBIENTAL DO BRASIL S/A também se tornou responsável pela operação das Estações de Transferência na cidade do Rio de Janeiro, bem como pelo transporte do RSU das Estações de Transferência até o CTR-Rio;
 13. **Considerando** que tramita no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro o Inquérito Civil MA 9027/2018, instaurado a partir de representação encaminhada pela CICLUS AMBIENTAL DO BRASIL S/A noticiando risco iminente da descontinuidade do serviço prestado pela mesma, em virtude de possível não cumprimento de obrigações contratuais (falta de pagamento) nos termos do Contrato de Concessão nº 318/2003 – pelo Município do Rio de Janeiro;



GAEMA
MPRJ

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA
EM MEIO AMBIENTE

Proc 4227/19
01/08/19
fls. 00

14. **Considerando** que o não cumprimento das obrigações financeiras por parte do Município poderá inviabilizar a prestação do serviço essencial de transporte e tratamento dos resíduos sólidos sob a sua responsabilidade;
15. **Considerando** que ausência ou deficiência do transporte e tratamento de resíduos sólidos pode constituir causa direta de danos ao meio ambiente e à saúde pública, sendo que a responsabilidade civil daí decorrente é de natureza objetiva e solidária;
16. **Considerando**, ainda, que o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, no curso da Auditoria de Conformidade que realizou na COMLURB no período de 11/03/2019 a 09/04/2019, concluiu que a Estação de Tratamento de Chorume do CTR-Rio não possui capacidade para tratar internamente todo o chorume produzido, e que a continuidade de sua operação também se encontra sob risco, tendo em vista que a concessionária que controla a referida Estação vem enfrentando dificuldades de cunho financeiro para realizar a gestão do aterro sanitário;
17. **Considerando** que o Tribunal de Contas do Município concluiu também que, na hipótese de paralisação do tratamento interno de chorume do CTR-Rio e do envio de chorume para tratamento externo, um acidente ambiental ocorreria em aproximadamente 44 dias, resultando no lançamento, sem nenhum tratamento, de mais de dois milhões de litros de chorume por dia nos corpos hídricos vizinhos ao CTR-Rio, atingindo, eventualmente, até o Rio Guandu, que passa próximo ao aterro sanitário e abastece a cidade do Rio de Janeiro;
18. **Considerando**, assim, o objetivo de garantir a continuidade dos serviços de transporte e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos do

4
A



GAEMA
MARJ

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA
EM MEIO AMBIENTE

13024204/19
07/08/19
1207
19

Município do Rio de Janeiro e, assim, evitar retrocesso socioambiental no que tange ao gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, além de vultosos danos ambientais e à saúde da população;

19. **Considerando** que a garantia da proibição de retrocesso socioambiental, que encontra assento constitucional, impõe que a tutela jurídica ambiental – tanto sob a perspectiva constitucional quanto infraconstitucional- deve operar de modo progressivo no âmbito das relações socioambientais, a fim de ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela de dignidade da pessoa humana, não se admitindo o retrocesso, seja em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje, o que significa dizer que resta inviabilizada toda e qualquer medida regressiva em desfavor do ambiente, impondo limites à atuação dos poderes públicos, bem como autorizando a intervenção do Poder Público para impedir tal retrocesso, quer por medidas de polícia administrativa, quer por meio de decisões judiciais;
20. **Considerando** que a limpeza pública urbana é indubitavelmente um serviço público essencial, imprescindível à manutenção da saúde pública e à preservação do meio ambiente – condições essenciais para a vida humana digna – devendo ser prestados em caráter de universalidade e de forma ininterrupta (art. 175, P.U., I, da CRFB/88 e art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995), não se admitindo, portanto, qualquer paralisação ou interrupção, salvo em hipóteses de caso fortuito ou de força maior;
21. **Considerando**, ainda, que conforme restou apurado no IC MA 9027/2018, a dotação orçamentária originalmente prevista para o PT Tratamento e Destinação Final Sustentável de Resíduos Sólidos na Lei Orçamentária Anual

[Handwritten signatures and initials]



GAEMA
MPRJ

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA
EM MATÉRIA AMBIENTAL

REC 4227/19
04/08/19
fls 08
B

- para o exercício de 2019 do Município do Rio de Janeiro (Lei nº 6.481/2019) foi no valor de R\$146.575.637,00, posteriormente atualizada para R\$154.427.145,38, sendo certo que estes valores são inferiores ao valor total previsto para a manutenção anual do Contrato de Concessão nº 318/2003, que corresponde a aproximadamente R\$240.000.000;
22. **Considerando** que o crédito orçamentário destinado ao PT Tratamento e Destinação Final Sustentável de Resíduos Sólidos na LOA 2019 já foi praticamente todo empenhado em 31/07/2019, não havendo atualmente dotação orçamentária suficiente para pagamento das parcelas mensais remanescentes referentes ao Contrato de Concessão nº 318/2003 até o final do exercício de 2019, mostrando-se necessária, portanto, a abertura de crédito suplementar para tal finalidade;
23. **Considerando** que, desde o início de 2019, o Ministério Público vem realizando diversas reuniões com o Município do Rio de Janeiro e com a COMLURB, buscando uma composição extrajudicial com as partes envolvidas de modo a assegurar a exequibilidade financeiro-orçamentária do Contrato de Concessão nº 318/2003 e demais contratos relacionados ao gerenciamento de resíduos sólidos urbanos no Município;
24. **Considerando** que, em reunião realizada em 11 de julho de 2019, com a presença do Presidente da COMLURB, Secretário de Fazenda e representante legal da concessionária Ciclus, foi reconhecido que, de fato, não foi prevista dotação orçamentária suficiente para atender ao valor anual integral do Contrato de Concessão nº 318/2003 na LOA 2019;

6
A



25. **Considerando** que, segundo informações prestadas pela Secretaria de Fazenda na mesma reunião, não há garantias de que a situação não se repetirá na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020;
26. **Considerando** que o Município se encontra atualmente em processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020, sendo certo que o prazo para seu encaminhamento ao Poder Legislativo Municipal finda-se em 31 de agosto de 2019;
27. **Considerando** que o orçamento público é um instrumento de planejamento e controle financeiro fundamental no Estado Democrático de Direito, que contempla a participação conjunta do Poder Executivo e do Poder Legislativo, tanto na elaboração e aprovação, como também no controle de sua execução;
28. **Considerando** que, na lição de Régis Fernandes de Oliveira¹, o orçamento “tem seu aspecto político, porque revela desígnios sociais e regionais, na destinação das verbas; econômico, porque manifesta a atualidade econômica; técnico, com o cálculo de receitas e despesas; **e jurídico, pelo atendimento às normas constitucionais e legais**” (grifos nossos);
29. **Considerando** que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá obedecer aos princípios da unidade, universalidade e anualidade, na forma determinada no art. 2º da Lei 4.320/64;
30. **Considerando** que o princípio orçamentário da universalidade indica **que todos os valores, independente de sua espécie, natureza, procedência ou destinação, deverão estar contidos no orçamento**, sendo certo que a Lei

¹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de, Curso de Direito Financeiro, 2006, p. 305.

7
[Handwritten signatures]



GAEMA
MPRJ

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA
EM MATÉRIA INCIPIENTE

Proc 4227/19
04/08/19
fls. 10
19

Orçamentária deverá prever todas as receitas e despesas pelo seu valor global bruto, sem deduções ou exclusões, a fim de oferecer ao Poder Legislativo uma exata demonstração das despesas nele autorizadas. Sua previsão encontra-se não apenas no art. 2º da Lei 4.320/64, que expressamente impõe o respeito ao princípio, mas também em seus artigos 4º e 6º, que dispõe expressamente que “a Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar” e que “Todas as despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”;

31. **Considerando** que a Lei 8.666/93 determina expressamente a obrigatoriedade de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma (art. 7, §2º, II);
32. **Considerando** que a Lei nº 4.320/64 veda a realização de despesa sem prévio empenho, o qual, por sua vez, não poderá exceder o limite dos créditos concedidos (arts. 59 e 60);
33. **Considerando** que a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – enuncia normas de finanças públicas e determina que a gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, §1º);
34. **Considerando** que, na forma determinada pelo art. 4º, I, “a” LC 101/2000 (LRF), na elaboração do orçamento deve haver equilíbrio real entre receitas e

8
Handwritten signatures and initials at the bottom of the page.



GAEMA
MPRJ

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA
EM MEIO AMBIENTE

Proc 4227/19
07/08/19
12/11
12

despesas, de modo a evitar o endividamento do Estado e conferir às contas públicas a necessária e indispensável estabilidade a fim de permitir ao Estado a realização das suas finalidades;

35. **Considerando** que o art. 9º, §2º da LRF determina que **não serão objeto da limitação de despesa prevista em seu caput as despesas que constituam obrigação constitucional e legal do ente federado**: “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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (...) § 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”;
36. **Considerando** que a dotação orçamentária a menor para o pagamento de obrigações previsíveis decorrentes de contratos de concessão de serviços públicos essenciais e de prestação contínua a serem executados no exercício financeiro em curso acarreta em um desequilíbrio entre receitas e despesas, na medida em que o serviço não poderá deixar de ser prestado, além de gerar dano ao Erário com o pagamento de eventuais encargos moratórios devidos ao concessionário em caso de inadimplência;
37. **Considerando** que, de acordo com o princípio da legalidade em matéria orçamentária, a Administração Pública deverá realizar suas atividades segundo as previsões das leis orçamentárias, sendo certo que este princípio somente



GAEMA
MPRJ

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA
EM MEIO AMBIENTE

procedimento
otimismo
plene

- poderá ser afastado em casos excepcionais e específicos, sempre de maneira motivada, quando ponderado com outros princípios de igual ou superior valor, dando ensejo ao seu afastamento tópico, desde que demonstrada a impossibilidade de conduta diversa por parte do administrador público;
38. **Considerando** que as despesas devem ser previstas e realizadas de acordo com o que foi previsto e autorizado no orçamento, sob pena de configurar conduta ilícita, na forma prevista no art. 315 do CP, que tipifica o ato de “dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei”, sendo certo que a legislação pátria também tipifica como crime “ordenar despesa não autorizada por lei”, conforme o art. 359-D do Código Penal;
39. **Considerando** que o art. 167, inciso II da CF/88 veda “a realização de despesa ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”, e o art. 15 da LRF, considera como “não autorizada, irregular ou lesiva ao patrimônio público” a geração de despesa em desacordo com a lei;
40. **Considerando** que na atividade orçamentária o Município deverá pautar-se também pelos princípios genéricos da atividade administrativa, que expressam os valores do estado Democrático de Direito de Direito, conforme estabelece o art. 37 da Constituição Federal, a saber: (i) legalidade: na atividade administrativa só pode fazer o que estiver permitido em lei, (ii) impessoalidade: a Administração Pública tem o dever de tratar a todos que com ela se relacionam, direta ou indiretamente, da mesma maneira, (iii) moralidade: a Administração Pública e seus agentes devem atuar observando padrões éticos, de probidade e lealdade com a coisa pública, sob pena de configurar crime de responsabilidade (at. 85, V, CF/88), (iv) publicidade: é a exigência da ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública.

10
[assinaturas]



Processo nº 07108/19
fls 13

e (v) eficiência: a Administração Pública deve agir de modo a produzir o melhor resultado com o mínimo de recursos e esforços;

41. **Considerando** que o desatendimento das normas inscritas no art. 37 da Constituição Federal é conduta grave e enseja a responsabilização do agente público por ato de improbidade administrativa, nos termos dos artigos 11 e 12, inciso III, da Lei nº 8.249/92: “Art. 11 - Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...) Art. 12 - Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...) III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos”;
42. **Considerando** ainda que a insuficiência de dotação orçamentária para o pagamento de obrigações previsíveis e de prestação contínua pode gerar um cenário de caos nas finanças do Município, ainda que não haja frustração de receitas no exercício, no qual a Administração Pública terá que optar por quais despesas e credores irá pagar, violando-se com isso os princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade;

11



GAEMA
MPRJ

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA
EM NÍVEL AMBIENTE

REC 422/19
10/08/19
Fls 19
2

43. **Considerando** que a não observância das disposições previstas na LRF pode ensejar a aplicação de sanções institucionais e pessoais aos agentes públicos que deram causa ao ato violador, previstas no Código Penal, no Decreto-Lei nº 201/67 e na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92);
44. **Considerando** que compete ao Poder Legislativo o controle externo da atividade orçamentária, tanto antecedente, na fase de discussão e votação da lei orçamentária anual, quanto concomitante, realizado ao longo da própria execução orçamentária, acompanhando a atuação do administrador público durante sua implementação;
45. **Considerando** que, embora o Município figure como titular do serviço em tela e possa interpretar as cláusulas do contrato respectivo - inclusive manejando pretensões judiciais a partir de avaliações técnico-jurídicas de seus órgãos competentes -, isso não lhe autoriza a inviabilizar a regular execução do contrato a partir de ações e/ou omissões ilícitas praticadas, por exemplo, no campo do planejamento financeiro e orçamentário;
46. **Considerando**, por fim, que não obstante as previsões normativas acima – notadamente as de direito material – a resolução consensual e extrajudicial dos conflitos é um dos princípios basilares do Código de Processo Civil vigente, devendo ser fomentada e praticada;
47. O Ministério Público **RECOMENDA** a adoção das seguintes providências à PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, à SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA, à Controladoria Geral do Município, e à COMLURB na pessoa de seus agentes e servidores responsáveis, vg. Prefeito, Secretário e Presidente da Companhia:

12



PROE 422+1/19
07/05/19
fls. 15
2

- 47.1. Que assegurem dotação orçamentária suficiente no Projeto de Lei Orçamentária a ser encaminhado ao Poder Legislativo, referente ao exercício de 2020, para integral cumprimento das obrigações contratuais da COMLURB, incluindo os valores devidos à CICLUS AMBIENTAL DO BRASIL S/A por força do Contrato de Concessão nº 318/2003, de modo que não haja interrupção dos serviços públicos relacionados à coleta, triagem e destinação final ambientalmente adequada de RSU e, conseqüentemente, risco de colapso no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos no Município do Rio de Janeiro.
- 47.2. Que assegurem, na forma autorizada por lei, por meio da abertura de crédito suplementar, dotação orçamentária suficiente para assegurar o integral pagamento dos contratos referentes ao gerenciamento dos resíduos sólidos no Município do Rio de Janeiro no exercício de 2019, incluindo, mas não se limitando ao Contrato de Concessão nº 318/2003.
- 47.3. Que informem, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências que estão sendo adotadas para atender à presente Recomendação, incluindo as medidas que estão sendo adotadas para assegurar a exequibilidade financeiro-orçamentária do Contrato de Concessão nº 318/2003 até o final do exercício de 2019.
48. O Ministério Público também **RECOMENDA** à CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO a adoção das seguintes providências:
- 48.1. Que, quando da apreciação, discussão e votação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2020, assegurem dotação orçamentária suficiente para garantir o integral pagamento dos contratos referentes ao



GAEMA
MPRJ

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA
EM MEIO AMBIENTE

1704267/19
07/08/19
fls. 16


gerenciamento dos resíduos sólidos no Município do Rio de Janeiro, em especial o Contrato de Concessão nº 318/2003.

48.2. Que dê publicidade, por meio do envio de cópia da presente Recomendação, a todos os Vereadores da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

49. Ressalta-se que a ausência de atendimento aos termos desta RECOMENDAÇÃO tem o condão de ensejar desde logo a demarcação do dolo no que se refere à prática de ato de improbidade administrativa, bem como poderá importar na adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, inclusive no que se refere à responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa nos termos da Lei nº 8.429/92.

50. Dê-se ciência ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e ao CAO Meio Ambiente acerca do teor desta Recomendação.

Rio de Janeiro, 05 de agosto de 2019.


**GISELA PEQUENO GUIMARÃES
CORRÊA**
Promotora de Justiça
GAEMA - MPRJ


JOSE ALEXANDRE MAXIMINO MOTA
Promotor de Justiça
GAEMA - MPRJ



GAEMA
MPRJ

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA
EM MEIO AMBIENTE

78004227/16
21/08/19
JLS/14

Julia Sequeira
JULIA MIRANDA E SILVA SEQUEIRA
Promotora de Justiça
GAEMA - MPRJ

Plínio Vinicius d'Ávila Araújo
PLÍNIO VINÍCIUS D'ÁVILA ARAUJO
Promotor de Justiça
GAEMA - MPRJ

CAROLINA MOTTA DA CUNHA GONCALVES
WIENSKOSKI:10573311714
Assinado de forma digital por CAROLINA MOTTA DA CUNHA GONCALVES
WIENSKOSKI:10573311714
Dados: 2019.08.05 14:56:24-03'00'

CAROLINA MOTTA DA C. G. WIENSKOSKI
Promotora de Justiça
GAEMA - MPRJ

Gláucia Rodrigues T. de O. Mello
GLAUCIA RODRIGUES T. DE O. MELLO
Promotora de Justiça
GAEMA - MPRJ

PATRÍCIA GABAI VENÂNCIO
Promotora de Justiça
2ª PJTC do Núcleo de Nova Iguaçu - MPRJ

PATRICIA GABAI VENANCIO:02948289742
Assinado de forma digital por PATRICIA GABAI VENANCIO:02948289742
Dados: 2019.08.05 13:09:25-03'00'

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Entrada em 07 / 08 / 19
802-936-5
Nome



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

Processo Nº CMRJ	4227/19
Data:	07 / 08 / 19
Rubrica	KOI - Fls. 19

Processo nº 4.227/2019

Interessado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Informação nº 08/19-FACB

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral,

1. Inicia-se este expediente com o Ofício n. 280/2019/GAEMA, da lavra da Senhora Promotora Gisela Pequeno G. Correa, lotada no Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente – GAEMA, encaminhando, de sua vez, uma “Recomendação Ministerial” (MPRJ 2018.00188165 – IC 9027/2018), subscrita por sete Promotores de Justiça também ali lotados, e que, após considerações, recomenda (fls. 15) que

(...) “quando da apreciação e votação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2020, assegurem dotação orçamentária suficiente para garantir o integral pagamento dos contratos referentes ao gerenciamento dos resíduos sólidos no Município do Rio de Janeiro, em especial o Contrato n. 318/2003”.

2. Vale, de pronto, reportar que a referida Recomendação se encerra com a seguinte advertência (fls. 16, destacamos em negrito):

“Ressalta-se que a ausência de atendimento aos termos desta RECOMENDAÇÃO tem o condão de ensejar desde logo a demarcação do dolo no que se refere à prática de ato de improbidade administrativa, bem como poderá importar na adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, inclusive no que se refere à responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa nos termos da Lei n. 8.429/92”.



Processo Nº CMRJ	4227 / 19
Data:	07 / 08 / 19
Rubrica	JM. - Fls. 20

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

3. A situação, portanto, não é trivial: o Ministério Público impõe ao Parlamento o dever de incluir na lei orçamentária dotação suficiente para fazer frente a um específico contrato, sob pena de, não o fazendo, incorrerem os parlamentares em ato de improbidade administrativa, presumindo seu dolo.
4. Neste ponto, vale examinar as razões que sustentam a Recomendação para, na sequência, estudar se se está, de fato, diante de potencial hipótese de improbidade administrativa a balizar o direito de voto do parlamentar.
5. Buscando resumir os 46 *consideranda* da Recomendação, tem-se que o combativo Grupo de Atuação em Meio Ambiente narra inicialmente que no Município do Rio de Janeiro “a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos é realizada no aterro sanitário de Santa Rosa (Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos do Município do Rio de Janeiro – CTR-Rio), operacionalizado pela empresa CICLUS AMBIENTAL DO BRASIL S/A [CICLUS] por meio do contrato de concessão n. 318/2003”.
6. A narrativa dá conta ainda que a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro estaria a descumprir o citado contrato, deixando de efetivar pagamentos devidos, expondo, pois, a cidade a risco de relevante dano ambiental. Teme o *Parquet*, na linha do que afirma ter concluído o Tribunal de Contas do Município que, “na hipótese de paralisação do tratamento interno de chorume do CTR-Rio e do envio de chorume para tratamento externo, um acidente ambiental ocorreria em aproximadamente 44 dias, resultando no lançamento, sem nenhum tratamento, de mais de dois milhões de litros de chorume por dia nos corpos hídricos vizinhos ao CTR-Rio, atingindo, eventualmente, até o Rio Guandu, que passa próximo ao aterro sanitário e abastece a cidade do Rio de Janeiro”.



Processo Nº CMRJ	4227 / 19
Data:	07 / 08 / 19
Rubrica	KA - Fls. 21

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

7. Sublinha ainda o *Parquet* que a dotação orçamentária incluída na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019 alocou verba menor do que o valor total previsto para a manutenção anual do já citado contrato de concessão, o que já caracterizaria uma situação de risco ambiental.

8. Assim, após fazer detidas considerações e referências à legislação em vigor – notadamente, à Lei nºs 8.666/93, à Lei nº 4.320/64, à Lei Complementar nº 101/2000 e, por fim, à própria Constituição Federal – o GAEMA conclui que a não inclusão do valor devido contratualmente à CICLUS na Lei Orçamentária Anual a ser votada pela Câmara Municipal poderá caracterizar o propalado ato de improbidade.

9. O que deseja, portanto, o Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente da Procuradoria de Justiça do Estado do Rio de Janeiro é impor a Câmara Municipal do Rio de Janeiro ao seu próprio entendimento, vislumbrando, de antemão, um inexorável ato de improbidade em caso de omissão ou conduta diversa da que se ora se exige dos Vereadores desta Casa Legislativa.

10. Como é sabido, a Recomendação emitida pelo Ministério Público tem amparo legal na combinação dos artigos 80 da Lei nº 8.625/93 (que manda aplicar as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente) com o art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93, que disciplina o Ministério Público da União, e que tem, por seu turno, a seguinte redação:



Processo Nº CMRJ	4227/19
Data:	07 / 08 / 19
Rubrica	WA - Fls. 22

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

“Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

.....omissis.....

XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”.

10. Deflui da leitura dos dispositivos legais que tratam da matéria, que a recomendação constitui uma espécie de notificação que o Ministério Público faz ao agente – usualmente, uma autoridade administrativa – para que este faça ou deixe de fazer algo com vistas à melhoria dos serviços públicos.

11. Não se extrai, contudo, do saudável instituto da Recomendação tamanha carga coativa. Invoco, nessa linha, a lição de PAULO DE BESSA ANTUNES, ele próprio egresso do Ministério Público Federal, no seguinte sentido:

“Geralmente a recomendação é formulada pelo Parquet como resultado de um trabalho apuratório prévio. Em geral ela se origina de um inquérito civil ou das peças de informação. Ela deve ser vista como um instrumento de aperfeiçoamento da administração e de colaboração. Não há, evidentemente, qualquer obrigatoriedade de que o recomendado cumpra os termos da recomendação. Ela, na melhor das hipóteses, assemelha-se a uma notificação extrajudicial. Entretanto, observa-se que, em alguns casos, a recomendação tem sido utilizada como uma forma de coação contra o administrador público, forçando-o a tomar determinadas medidas que, freqüentemente, resultam em prejuízo para terceiros. É claro que, sob a ameaça de se ver processado por improbidade administrativa, o administrador, dificilmente, deixará de atender à “recomendação”, que, no caso, passa a assumir foros de decisão judicial transitada em julgado. Do ponto de vista



Processo Nº CMRJ 4227 / 19
Data: 07 / 08 / 19
Rubrica km. - Fls. 23

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

das instituições democráticas, a prática é extremamente condenável e merece repúdio. Vale notar que ao Ministério Público compete a “defesa das instituições democráticas”.

12. Em outras palavras, parece ser aceitável, à luz do ambiente normativo que rege o tema, que o Ministério Público – na condição de instituição permanente de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127 da Constituição Federal) – expeça Recomendações com o fito, justamente, de colaboração, “*visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública*”(ex vi do que dispõe o artigo 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/93). Esse é, incondicionalmente, o norte da atuação do Ministério Público.

13. Evidente que há hipóteses que poderão, de fato, suscitar uma ação mais aguda da parte do *Parquet*. É pensar: se o Ministério Público – forte em seu status constitucional de defesa da ordem jurídica – tem atribuição constitucional para ingressar com ações judiciais inibidoras de riscos de danos – no caso, ambientais – o que dirá sobre sua atribuição de formular, previamente, as Recomendações.

14. Nada obstante, a hipótese aqui é distinta e envolve prerrogativas outras, também de status constitucional.

15. Com efeito, ao nosso sentir, quando o já citado artigo 6º, XX, da Lei Complementar 75/93 diz competir ao *Parquet* a expedição de recomendações em prol da “*melhoria dos serviços públicos e de relevância pública*”, não autoriza que se imprima interpretação extensiva, a ponto de lhe conferir poderes de interferência na atividade-fim dos demais Poderes. Relembre-se, como premissa



Processo Nº CMRJ 4227/19
Data: 07 / 08 / 19
Rubrica KM. - Fls. 24

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

insuperável, que a própria Constituição Federal – artigo 29, VIII – “*assegura que os vereadores são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município*”.

16. Nessa ordem de ideias, expedir recomendação para que o Parlamento aprove ou deixe de aprovar um dispositivo normativo equivale, *mutatis mutandis*, a querer impor que um magistrado profira sentença no sentido concebido pelo Ministério Público. Ou ainda que o Chefe do Poder Executivo tome ou deixe de tomar decisões de coloração política.

X 17. Assim, com o devido acatamento, soa descabido impor a um Parlamentar a votação em certo projeto legislativo – ou seja, praticar ato legislativo típico – de acordo com orientação impositiva do Ministério Público, sob ameaça de ação de improbidade administrativa.

18. Não se quer afirmar, por óbvio, que o agente político, somente por tal circunstância, estaria imune ao crivo de aferição de eventual improbidade administrativa. Evidente que eventual ilegalidade, *verbi gratia*, na condução do processo legislativo ou situação pontualmente atípica na conduta do parlamentar pode caracterizar ato de improbidade. Mas, como apontado pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.101.359/CE, DJe 9/11/2009, Rel. Min. Castro Meira) é importante distinguir com clareza a prática de típico ato legislativo e hipotético ato de improbidade, *verbis*:

“Se houve ilegalidade na condução do processo legislativo, deve ser apurada na perspectiva da formação da norma. O vício genético poderia causar seu afastamento do mundo jurídico pelos meios ordinários de controle, o que, como dito, não é suficiente à caracterização de



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

Processo Nº CMRJ	4227/199
Data:	07 / 08 / 19
Rubrica	km - Fls. 25

improbidade. O vício opera apenas efeitos introvertidos, relacionados com a concepção da norma jurídica, sem transbordar para outros campos.

Diversamente seria a hipótese em que houvesse a imputação de conluio entre membro do Poder Legislativo e terceiros com interesse direto na formação correta ou incorreta de determinada norma. O caso poderia ensejar a aplicação da Lei nº 8.429/92, o que não ocorre na espécie. (...)"

19. Citados no acórdão reproduzido, vale transcrever também lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

“Considerando a amplitude da inviolabilidade (ou imunidade material) garantida pelo preceito constitucional, não é passível de ser abrandada ou restringida, o que permite concluir que o teor de determinado voto ou opinião do congressista, não poderá ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92, conclusão que em nada é abalada pelo fato de as sanções cominadas terem natureza civil”. (Improbidade Administrativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen.Juris. 2004, p.340).

20. A Recomendação ora examinada é peremptória: ela vislumbra improbidade no só ato do parlamentar votar projeto de lei orçamentária anual (cujo projeto sequer foi apresentado, diga-se) em desalinho com as instruções do Ministério Público. Por tudo o que se afirmou, portanto, por mais relevantes que se apresentem as razões ofertadas, não se pode, em absoluto, manietar a imunidade conferida ao Vereador para votar no sentido que julgar pertinente.

21. Insista-se: não se exclui que o parlamentar possa, em tese, praticar ato ímprobo. O que não se admite é que a lídima escolha de prioridades no curso do



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

Processo Nº CMRJ	4227/19
Data:	07 / 08 / 19
Rubrica	KM - Fls. 26

processo legislativo o faça incorrer nas sanções da lei de improbidade, por conta de ameaça do *Parquet*.

22. Quem conhece a realidade da cidade do Rio de Janeiro, bem sabe que o orçamento – ano após ano – vem perdendo sua capacidade de investimento, com palpáveis danos, dentre tantos, à gestão da saúde, educação, vias públicas, limpeza urbana e parcerias público-privadas. Assim, também sob tal gravíssima perspectiva, não soa razoável impor a pecha de ímprobo a um ou mais vereadores por não votarem em favor da provisão para um único contrato de tratamento de resíduos sólidos, em detrimento de verbas para outros setores, igualmente sensíveis.

23. Para além de tais considerações, a própria empresa poderá, se for o caso, para buscar o reequilíbrio econômico-financeiro de seu contrato adequando seu escopo à realidade dos caixas municipais. Como assinalado, parece ser discutível garantir a integralidade dos valores de um contrato de tratamento e destinação final de resíduos sólidos (sem menosprezar sua relevância, por óbvio) em detrimento, por exemplo, de um hospital ou de uma escola. Governar na escassez de recursos significa, por vezes, fazer escolhas trágicas, devendo os atores públicos estar sempre cientes da vedação de retrocesso social, valendo, como ponto de reflexão o voto do Ministro Celso de Mello no julgamento do ARE 727.864. O enfrentamento do caso concreto, entretanto, cria enormes situações de impasse, como o que se apresenta. O que se pondera aqui, contudo, é não pode o parlamentar ser tachado de ímprobo se, eventualmente, na escassez de recursos, não conseguir atender a setores prioritários.



Processo Nº CMRJ	4227/19
Data:	07 / 08 / 19
Rubrica	LCM - Fls. 27

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

24. Por tais fundamentos, opino no sentido da publicação da íntegra deste expediente no Diário da Câmara Municipal, na linha do requerido pelo *Parquet*. Na sequência, cumpra-se o restante do contido às fls. 18, abrindo-se vista à Secretaria-Geral da Mesa Diretora e "posterior encaminhamento à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, considerando o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020 e, sucessivamente, à Comissão de Meio Ambiente". Isto feito, opino pela remessa de seu conteúdo ao GAEMA, ponderando estar esta Casa afinada com os pontos do *Parquet*, constituindo a presente manifestação uma mera ponderação quanto às circunstâncias que envolvem a específica hipótese, estando aberto o canal para trocas de informações.

À superior consideração.

Rio de Janeiro, 2 de setembro de 2019

FLAVIO ANDRADE DE CARVALHO BRITTO
SUBPROCURADOR-GERAL



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE
Procuradoria-Geral

Processo Nº CMRJ	4227/19
Data:	07 / 08 / 19
ANEIRO Rubrica	KM - Fls. 28

Processo nº 4.227/2019

VISTO.

Senhor Vereador Presidente,

Com a classe e a inteligência que lhe são peculiares, o ilustre parecerista deixa claro importante alerta acerca dos termos em que se apresenta a Recomendação provinda do ínclito órgão ministerial, que chega mesmo a admoestar “(...) *que a ausência de atendimento aos termos desta RECOMENDAÇÃO tem o condão de ensejar desde logo a demarcação do dolo no que se refere à prática de ato de improbidade administrativa, bem como poderá importar na adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, inclusive no que se refere à responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa nos termos da Lei n. 8.429/92*”.

Ou seja, tal documento subscrito por sete promotores do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA) revela tentativa de interferência na atividade-fim de um Poder da República – o Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro – para legislar de acordo com os seus próprios desígnios, em substituição à livre opção do legislador eleito, e, portanto, do cidadão carioca.

Pretendem mesmo ordenar que se faça incluir na lei orçamentária “*dotação orçamentária suficiente (...) para integral cumprimento das obrigações contratuais da COMLURB, incluindo os valores devidos à CICLUS AMBIENTAL DO BRASIL S/A por força do Contrato de Concessão nº 318/2003, de modo que não haja interrupção dos serviços públicos*” que menciona.

Claro que não se quer sugerir, absolutamente, que as intenções do combativo GAEMA não sejam as melhores. Muito pelo contrário. A Constituição em seu art. 225 garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever da coletividade e do poder público defendê-lo e preservá-lo. E é bom que a sociedade



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

Processo Nº CMRJ	4227/19
Data:	07 / 08 / 19
Rubrica	KM. - Fls. 29

possa mesmo contar com promotores aguerridos e empenhados em fazer valer esse fundamental direito, historicamente tão negligenciado pelas classes dirigentes e vilipendiado por uma atrasada cultura extrativista, bárbara e negacionista.

Inclusive, ao cotejar os “*consideranda*” da Recomendação em questão este Procurador ficou pessoalmente convencido de que o atendimento das providências nela contidas seria de extrema importância para o atendimento da política de resíduos sólidos, instituída, pioneiramente, há 16 anos, pela Lei nº 4191/2003 do Estado do Rio de Janeiro, seguida, neste Município, pela Lei Municipal nº 4969/2008 e, finalmente, estabelecida, no plano nacional, pela Lei Federal nº 12.305/2010. Ocorre que tal opinião refoge à competência deste órgão de consultoria jurídica, revestindo-se de mera impressão individual, de cidadão.

O que importa, sob a óptica institucional, seja na formulação da lei orçamentária, seja na escolha da política pública ou no plano da ação administrativa que lhe dá concretude, é fazer prevalecer a vontade do povo por meio de seus representantes eleitos, cabendo aos órgãos de controle atuar com autocontenção, sob pena de indevida incursão em atividade essencialmente política dos Poderes. Na presente hipótese, a escolha de política ambiental prioritária ou decisão acerca do direcionamento de recursos orçamentários para atender a concessão pública específica parecem fugir, *data vênica*, das atribuições do Ministério Público.

Ora, conforme assentou o culto parecerista, as escolhas trágicas, consideradas as limitações orçamentárias e recursos constitucionalmente vinculados, é competência exclusiva do legislador. E é bom que se diga que o Supremo Tribunal Federal tem admitido a possibilidade de controle judicial de políticas públicas apenas em casos específicos, não já por ocasião da elaboração da lei orçamentária, à exceção de controle concentrado de constitucionalidade em hipóteses muito restritas e sempre com a devida deferência, *prima facie*, à escolha legislativa¹.

¹ Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. ANEXO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA -



Processo Nº CMRJ 4227/19
Data: 07 / 08 / 19
Rubrica leal. - Fls. 30

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

LEI 13.255/2016). CONTROLE FORMAL E MATERIAL. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA FIXADA A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADI 4.048/DF. PROCESSO LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE POSTULANTE, DIANTE DA HOMOGENEIDADE DE SEUS MEMBROS, A REPRESENTATIVIDADE NACIONAL E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A IMPUGNAÇÃO E OS FINS INSTITUCIONAIS DA ASSOCIAÇÃO REQUERENTE (Anamatra). ALEGAÇÃO DE OFENSA À CLÁUSULA PÉTREA DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CRFB/1988, ART. 2º C/C ART. 60, § 4º). AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO PAUTADA EM DOIS FUNDAMENTOS: A) O CASO É DE TÍPICA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO; E B) ATENDIMENTO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, COM RESPEITO À INICIATIVA DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, DESEMPENHADA EM CONSONÂNCIA COM A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CRFB/1988, ART. 99). LEGÍTIMO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DO ABUSO DO PODER DE EMENDA. **INOCORRÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE OU DE DESPROPORCIONALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CENÁRIO DE CRISE ECONÔMICA E FISCAL. CORTES ORÇAMENTÁRIOS EM DIVERSOS PODERES E POLÍTICAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA, NO CASO SUB EXAMINE, DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO PARA PROMOVER, EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, A COORDENAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA COM O PLANO PLURIANUAL (PPA) E AS RESPECTIVAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO'S).** O RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO) DO CONGRESSO NACIONAL NÃO VINCULA, POR SI SÓ, A APRECIÇÃO DAS CASAS LEGISLATIVAS DO PARLAMENTO FEDERAL. **POSTURA DE DEFERÊNCIA JUDICIAL EM RELAÇÃO AO MÉRITO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR. APELO AO LEGISLADOR QUANTO A EVENTUAL ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO (CRFB/1988, ART. 99, § 5º). PEDIDO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) CONHECIDO E, NO MÉRITO, JULGADO IMPROCEDENTE.** 1) **A separação dos poderes, sob o enfoque da pré-compreensão das funções institucionais e constitucionais proporciona a interpretação de que a atividade de "fixar" – isto é, de "deliberar acerca" e "definir" – o orçamento corresponde a uma das típicas atribuições do Poder Legislativo na seara do Estado Democrático de Direito (CRFB/1988, art. 1º).** 2) O Poder Judiciário, não obstante ostente iniciativa de encaminhamento da proposta orçamentária que lhe é própria, não interdita, do ponto de vista formal, que o controle sobre essa iniciativa constitucionalmente consagrada seja realizado, de modo autônomo, em sede parlamentar. 3) A separação de poderes, conquanto cláusula pétrea, não sofreu violação nesta ação direta (CRFB/1988, art. 2º c/c art. 60, § 4º). Primeiramente, porque a hipótese normativa impugnada (o Anexo IV da LOA/2016) constitui-se como típica manifestação do Poder Legislativo a respeito de proposição legislativa submetida à discussão parlamentar. Em segundo lugar, na situação legislativa ora em apreço, as normas procedimentais do devido processo legislativo (procedural due process of law) foram devidamente atendidas – vale dizer: houve observância da iniciativa da proposição legislativa, em estrito respeito formal à autonomia administrativa e financeira da Justiça do Trabalho (CRFB/1988, art. 99). 4) O “controle material” de espécies legislativas orçamentárias corresponde a uma tendência recentemente intensificada na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), consoante se verifica do excerto extraído da ementa do acórdão da ADI 4.048/DF, Rei Min Gilmar Mendes: “II – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. 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 orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.” 5) O controle orçamentário pelo legislativo funda-se num corpo de normas que é, a um só tempo, “estatuto protetivo do cidadão - contribuinte” e “ferramenta do administrador público e de instrumento indispensável ao Estado Democrático Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras”. 6) O relatório da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, mercê de ostentar confessadamente, motivação ideologicamente enviesada, não vincula, per si, a apreciação pelas Casas



PROCESSO Nº CIVIL 4227/19
Data: 07 / 08 / 19
Rubrica KM. - Fls. 31

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

Nesse sentido, "*não obstante a autonomia institucional que foi conferida ao Ministério Público pela Carta Política, permanece na esfera exclusiva do Poder Executivo a competência para instaurar o processo de formação das leis orçamentárias em geral.*" (ADI 1757 / ES – ESPÍRITO SANTO - AÇÃO DIRETA DE

Legislativas do Parlamento Federal. 7) O abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), não podem ser acolhidos quando suscitados de forma genérica, diante da ausência de impugnação específica e adequada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade). 8) O desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público. 9) O abuso parlamentar não se configura, sob o ângulo da principiologia dos subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), quando imposta a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, em decorrência de crise econômica e fiscal. 10) O cenário de crise econômica e fiscal é exemplificado por dados ilustrativos, constantes dos autos, no sentido de que: "Entre os programas que tiveram as suas dotações reduzidas deste ano para o próximo estão o Minha Casa, Minha Vida (de R\$ 14 bilhões para R\$ 4,3 bilhões) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego — Pronatec (de R\$ 4 bilhões para R\$ 1,6 bilhão). Por outro lado, o Bolsa-Família, que teve sua redução defendida pelo relator, terá R\$28,1 bilhões -acréscimo de R\$ 1 bilhão em relação a 2015. Os cortes de gastos nos órgãos federais foram feitos em relação à proposta original do Executivo e envolvem principalmente as despesas de custeio. Os gastos com pessoal, por exemplo, passaram de R\$ 287,5 bilhões para R\$ 277,3 bilhões. Todos os três Poderes, além do Ministério público, foram afetados. No caso mais extremo, o do Judiciário, os cortes atingiram 20% do custeio. Apenas os Ministérios da Educação e da Saúde terão mais dinheiro disponível, devido à destinação de emendas individuais de deputados e senadores. O fundo partidário também recebeu dotação extra durante a tramitação da LOA, mas será menor em 2016 do que foi em 2015. A meta de superávit de R\$ 30,5 bilhões vale para todo o setor público nacional, incluindo estados e municípios. Para a União, a economia para pagamento da dívida deverá ser de R\$ 20 bilhões. O projeto original do Orçamento, que o Executivo entregou ao Congresso em agosto, previa um déficit fiscal equivalente aos mesmos R\$ 30,5 bilhões." 11) A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o Plano Plurianual (PPA) e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's). **12) Conseqüentemente, diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento.** 13) A Justiça do Trabalho entendida enquanto serviço público estratégico e de típica concreção da soberania e da cidadania (CRFB/1988, art. 1º, caput, incisos I e II) para a materialização do direito fundamental do acesso à Justiça, mercê de se defrontar com severo corte orçamentário, deve merecer a sensibilidade do legislador e a atenção quanto ao disposto no artigo 99, §5º, da CRFB/1988 para que se avalie "a abertura de créditos suplementares ou especiais" durante a execução orçamentária do exercício. 14) A interpretação pluralista da Constituição implica uma interpretação que legitime a entidade postulante quando presentes a homogeneidade entre seus membros, a representatividade nacional e a pertinência temática, aspectos que se verificam, em conjunto, no caso sub examine, de modo a tornar apta a Anamatra a veicular o pleito de fiscalização abstrata de norma que limita o orçamento da justiça laboral. 15) Pedido de ação direta de inconstitucionalidade conhecido e, no mérito, julgado improcedente." (ADI 5468 / DF - DISTRITO FEDERAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. LUIZ FUX - Julgamento: 30/06/2016 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno)



Processo Nº CMRJ	4227/19
Data:	07 / 08 / 19
Rubrica	KCM - Fls. 32

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Procuradoria-Geral

INCONSTITUCIONALIDADE -Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES -
Julgamento: 20/09/2018 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

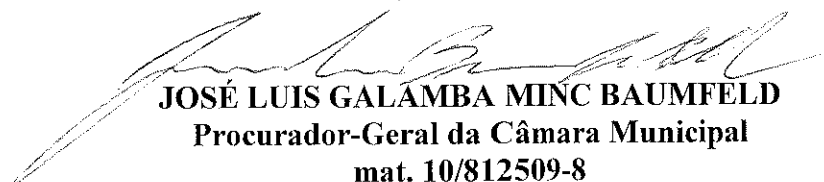
Apesar de compreensível, a intervenção binária do Ministério Público (que equivale dizer: “inclua a verba ou te chamarei de ímprobo) subverte princípios fundamentais da República – refiro-me ao princípio democrático e ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes (art. 1º, parágrafo único e art.2º, da Carta de 1988) – por órgão que, a par de sua inequívoca dimensão constitucional, não se constitui, sequer, em Poder da República. Não há de prevalecer essa lógica.

Nesta quadra tão conturbada, o país clama por menos tensão e mais diálogo entre as instituições. É essa a vontade do povo e do parlamento municipal que o representa. É essa a vontade da Constituição.

Ante o exposto, APROVO a bem lançada Informação nº 8/2019, da lavra do ilustre Subprocurador-Geral, Dr. Flávio Andrade de Carvalho Britto.

À consideração de Vossa Excelência.

Rio de Janeiro, 09 de setembro de 2019.


JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD
Procurador-Geral da Câmara Municipal
mat. 10/812509-8