



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 1.689/2014-AsJConst/SAJ/PGR

**Agravo regimental
na ação direta de inconstitucionalidade 5.120/CE**

Relator: Ministro **Celso de Mello**
Agravante: Procurador-Geral da República
Agravados: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
Governador do Estado do Ceará

Excelentíssimo Senhor Ministro CELSO DE MELLO,

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento no artigo 4º, parágrafo único, da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, e no art. 317 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, vem interpor **agravo regimental**, com pedido de reconsideração, com base nos fundamentos a seguir expostos.

I. RAZÕES DE REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA

A decisão agravada julgou extinta esta ação direta de inconstitucionalidade com os seguintes fundamentos:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo eminente Procurador-Geral da República, com o objetivo de questionar a validade jurídico-constitucional da “(...) expressão ‘e o Ministério Público Estadual’ constante do art. 65, § 5º, da Lei 15.406, de 25 de julho de 2013, do Estado do Ceará, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2014” (grifei).

Impõe-se analisar, preliminarmente, questão preliminar suscitada pelo Senhor Governador do Estado do Ceará concernente à admissibilidade, no caso ora em exame, da utilização da ação direta. E, ao fazê-lo, entendo estar configurada causa geradora da extinção anômala deste processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

Com efeito, o exame dos autos evidencia que a Lei estadual nº 15.406, de 25/07/2013, veio a ter exaurida a sua eficácia, *tractu temporis*, eis que – por tratar-se de lei de diretrizes orçamentárias, caracterizada pela nota da temporariedade – achasse vocacionada a vigorar pelo período de um (01) ano.

Desse modo, entendo assistir plena razão ao Senhor Governador do Estado do Ceará, pois, segundo diretriz jurisprudencial prevalecente no Supremo Tribunal Federal, com a cessação da vigência da lei temporária, motivada pelo exaurimento de sua eficácia, opera-se a extinção do processo de controle normativo abstrato, por registrar-se, em tal situação, hipótese configuradora de ausência de objeto da ação direta, à semelhança do que ocorre com a revogação superveniente do ato estatal impugnado em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade, independentemente, em qualquer desses casos, da existência, ou não, de efeitos residuais concretos (*RTJ* 153/13 – *RTJ* 154/396–397 – *RTJ* 154/401 – *ADI* 352/SC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – *ADI* 448/MG, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – *ADI* 636/RS, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – *ADI* 963/BA, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – *ADI* 1.407/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, *v.g.*):

“– A cessação superveniente da eficácia da lei arguída de inconstitucional inibe o prosseguimento da ação direta de inconstitucionalidade (...).

– A extinção anômala do processo de controle normativo abstrato, motivada pela perda superveniente de seu objeto, tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato estatal impugnado, como do exaurimento de sua eficácia, tal como sucede nas hipóteses de normas legais destinadas à vigência temporária.”

(RTJ 152/731-732, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

O fato irrecusável, neste tema, é um só: com o exaurimento da eficácia de lei revestida de caráter temporário, objeto de impugnação em sede de controle normativo abstrato, ocorre a extinção anômala do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em decorrência da falta de interesse de agir.

Vê-se, bem por isso, e considerando que o objeto do controle concentrado de constitucionalidade somente pode ser ato estatal de conteúdo normativo, em regime de plena vigência, não há como dar prosseguimento ao processo, quando esse ato, uma vez exauridos os seus efeitos, tiver cessada, definitivamente, a sua eficácia jurídica.

Cabe assinalar, por oportuno, que Juízes do Supremo Tribunal Federal, defrontando-se com idêntica situação, têm observado esse mesmo entendimento, em sucessivos julgamentos nesta Corte (ADI 2.562/AL, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADI 3.949/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE – ADI 4.502/AL, Rel. Min. GILMAR MENDES – ADI 4.749/CE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, *v.g.*):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO ‘E O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL’ CONSTANTE DO ART. 63, § 5º, DA LEI CEARENSE N. 15.203/2012 (LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE 2013). EFICÁCIA EXAURIDA. PRECEDENTES. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AÇÃO JULGADA PREJUDICADA.”

(ADI 4.922/CE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 64, § 5º, DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE 2011, DO ESTADO DO CEARÁ (LEI ESTADUAL Nº 14.766/2010). EFICÁCIA EXAURIDA .

PERDA DE OBJETO DA AÇÃO E CONSEQUENTE PREJUDICIALIDADE. PRECEDENTES.”

(ADI 4.593/CE, Rel. Min. LUIZ FUX – grifei)

Cumpra registrar, ainda, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal, em recentíssimo julgamento plenário (ADI 4.663-MC-REF, Rel. Min. LUIZ FUX), ocorrido em 15/10/2014, veio a reafirmar a jurisprudência da Corte, reconhecendo, uma vez mais, a prejudicialidade de ação direta, em razão da superveniente cessação de eficácia da lei de diretrizes orçamentárias.

Assinalo, por relevante, que o Ministério Público Federal, ao pronunciar-se em causas semelhantes à que ora se examina (ADI 885/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – ADI 2.562/AL, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADI 3.949/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE, v.g.), tem-se manifestado pela extinção anômala dos processos de controle normativo abstrato, como se vê, p. ex., de parecer que, produzido na ADI 4.593/CE, Rel. Min. LUIZ FUX, está assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 64, § 5º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011, do Estado do Ceará (Lei Estadual nº 14.766/2010). Vedação à realização de despesas em limite superior a 1% ([...]) da despesa anual da folha normal de pagamento de pessoal. Eficácia exaurida. Parecer pelo prejuízo.” (grifei)

A inviabilidade da presente ação direta, em decorrência da razão mencionada, impõe uma observação final: no desempenho dos poderes processuais de que dispõe, assiste ao Ministro Relator competência plena para exercer, monocraticamente, o controle das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, legitimando-se, em consequência, os atos decisórios que, nessa condição, venha a praticar.

Cabe acentuar, neste ponto, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inteira validade constitucional da norma legal que inclui, na esfera de atribuições do Relator, a competência para negar trânsito, em decisão monocrática, a recursos, pedidos ou ações quando incabíveis, inviáveis, intempestivos, sem objeto ou que veiculem pretensão incom-

patível com a jurisprudência predominante do Tribunal (*RTJ* 139/53 – *RTJ* 168/174–175).

Nem se alegue que esse preceito legal implicaria transgressão ao princípio da colegialidade, eis que o postulado em questão sempre restará preservado ante a possibilidade de submissão da decisão singular ao controle recursal dos órgãos colegiados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, consoante esta Corte tem reiteradamente proclamado (*RTJ* 181/1133–1134, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – AI 159.892–AgR/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Impõe-se enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos objetivos de controle normativo abstrato (ADI 563/DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD – ADI 593/GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADI 2.060/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.207/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.215/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*), eis que, tal como já assentou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, o ordenamento positivo brasileiro “não subtrai ao Relator da causa o poder de efetuar – enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) – o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata, o que inclui, entre outras atribuições, o exame dos pressupostos processuais e das condições da própria ação direta” (*RTJ* 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, e em face das razões expostas, julgo extinta a presente ação direta, porque promovida quando já cessada a eficácia da lei de diretrizes orçamentárias objeto deste processo.

Consoante se verá, todavia, em que pese ao brilho de seu subscritor, a decisão não seguiu o melhor caminho jurídico, pois não ocorreu exaurimento da eficácia da norma impugnada, de maneira que a ação direta não está prejudicada. Ademais, peculiaridades deste processo recomendam que o mérito da demanda seja apreciado.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A decisão agravada extinguiu o processo sob o fundamento de que a ação foi promovida quando já cessada a eficácia da lei. Afirma que o dispositivo integra lei de diretrizes orçamentárias (LDO), cuja vigência de um ano já se teria esaurido.

Deve, todavia, a decisão ser reformada, pois, como se demonstrará, a ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada em tempo oportuno, o dispositivo continua eficaz e há motivos adicionais para que se julgue a demanda.

A petição inicial alegou inconstitucionalidade da expressão “e o Ministério Público Estadual”, contida no § 5º do art. 65 da Lei 15.406, de 25 de julho de 2013, do Estado do Ceará, a qual dispõe sobre as diretrizes orçamentárias desse ente federativo para o exercício de 2014. A norma impugnada, ao limitar as despesas da folha complementar do Ministério Público cearense a 1% da despesa anual da folha normal de pagamento do ano anterior, afrontou grosseiramente a autonomia financeira da instituição, garantia assegurada de maneira expressa pelo art. 127, §§ 2º e 3º, c/c o art. 99, § 1º, ambos da Constituição da República.

Conforme destacou a postulação, o Supremo Tribunal Federal revisou seu posicionamento restritivo e passou a admitir ação direta contra lei orçamentária, independentemente de sua densi-

dade normativa.¹ Entretanto, caso a lei orçamentária impugnada perca vigência antes da apreciação do mérito da ação, o tribunal entende, em regra, ter havido prejuízo, por perda de objeto (processualmente, por desaparecer o interesse de agir).

Em situações excepcionais, ante as peculiaridades e circunstâncias do caso, a Suprema Corte admite seguimento da ação direta e julgamento do mérito, ainda que a norma impugnada já tenha sido revogada ou haja perdido vigência após a propositura da demanda.

Com efeito, no julgamento da ADI 3.146/DF, ajuizada contra a Lei 10.828, de 23 de dezembro de 2003, o STF analisou a prejudicialidade da ação no que se refere ao art. 1º da lei, que possuía eficácia limitada no tempo. Posicionou-se pelo conhecimento da ação, por ponderar que: (i) fora promovida em tempo adequado; (ii) poderia haver efeitos em curso e (iii) o processo fora incluído em pauta **antes** do exaurimento da eficácia da norma temporária. Veja-se a ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. TRANCAMENTO DE PAUTA. ART. 62, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Preliminar de prejudicialidade: dispositivo de norma cuja eficácia foi limitada até 31.12.2005. Inclusão em pauta do processo antes do exaurimento da eficácia da norma temporária impugnada. Julgamento posterior ao exaurimento. Circunstâncias do caso

1 Supremo Tribunal Federal, Plenário, ADI 4.048/CE, relator: Ministro GILMAR MENDES, 14/5/2008, maioria, *Diário da Justiça eletrônico* 157, 21 ago. 2008.

afastam a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prejudicialidade da ação, visto que o requerente impugnou a norma em tempo adequado. Conhecimento da ação. A Constituição federal, ao dispor regras sobre processo legislativo, permite o controle judicial da regularidade do processo. Exceção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de revisão jurisdicional em matéria *interna corporis*. Precedente. Alegação de inconstitucionalidade formal: nulidade do processo legislativo em que foi aprovado projeto de lei enquanto pendente a leitura de medida provisória numa das Casas do Congresso Nacional, para os efeitos do sobrestamento a que se refere o art. 62, § 6º, da Constituição federal. Medida provisória que trancaria a pauta lida após a aprovação do projeto que resultou na lei atacada. Ausência de demonstração de abuso ante as circunstâncias do caso. Ação direta conhecida, mas julgada improcedente.²

Ao apreciar a ADI 4.356/DF, o Supremo Tribunal Federal aplicou novamente esse entendimento e afastou a preliminar de prejudicialidade da ação direta, promovida contra o art. 6º da Lei 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará, com teor **idêntico** ao da norma ora impugnada e que limitava despesas com folha de pagamento complementar de servidores do Ministério Público cearense. Evidenciou-se que a impugnação ocorrera em tempo adequado e que o feito fora incluído em pauta **antes** do exaurimento da eficácia da lei cearense. Destacou-se, também, que a norma continuava a produzir efeitos, uma vez que o art. 7º da Lei 14.506/2009 determinava que fossem consideradas não autorizadas as despesas em desacordo com o disposto na lei.³

2 STF, Plenário, ADI 3.146/DF, rel.: Min. JOAQUIM BARBOSA, 11/5/2006, maioria, DJ 19 dez. 2006.

3 Confira-se a ementa: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. CONAMP. Artigo 6º da Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará. Fixação de limites de despesa com a folha de pagamento dos servido-

Importa transcrever trecho da manifestação do Ministro
GILMAR MENDES:

Senhor Presidente, também gostaria de me manifestar nesse sentido. Entendo a jurisprudência desenvolvida ao longo do tempo sobre a prejudicialidade, mas, no caso, parece-me que o Relator destaca a peculiaridade, os efeitos que promanam da sistemática da regulação para além do período fixado.

res estaduais do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual. Conhecimento parcial. Inconstitucionalidade. 1. Singularidades do caso afastam, excepcionalmente, a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prejudicialidade da ação, visto que houve impugnação em tempo adequado e a sua inclusão em pauta antes do exaurimento da eficácia da lei temporária impugnada, existindo a possibilidade de haver efeitos em curso (art. 7º da Lei 14.506/2009). 2. Conquanto a CONAMP tenha impugnado todo o artigo 6º da Lei estadual nº 14.506/09, o referido dispositivo limita a execução orçamentária não apenas em relação aos órgãos do Ministério Público, mas também em relação aos Poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário), os quais são alheios à sua atividade de representação. Todos os fundamentos apresentados pela requerente para demonstrar a suposta inconstitucionalidade restringem-se ao Ministério Público, não alcançando os demais destinatários. Conhecimento parcial da ação. 3. O diploma normativo versa sobre execução orçamentária, impondo limites especialmente às despesas não previstas na folha normal de pessoal. Tais limites, conquanto não estejam disciplinados na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, buscam controlar a forma de gestão dos recursos orçamentários já aprovados. 4. Se ao Ministério Público é garantida a elaboração de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, como preceitua o § 3º do artigo 127 da Constituição Federal, conclui-se que esse é o meio normativo próprio (idôneo) para a imposição de eventual contensão de gastos. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Ministério Público. Nesse ponto, o artigo 6º da Lei estadual nº 14.506/09 faz ingerência indevida na atuação do Ministério Público, uma vez que o limitador ali presente incide invariavelmente sobre despesas com pessoal devidamente amparadas por previsões na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, que não estampam qualquer ressalva a respeito. 5. Quanto à alegação da CONAMP de ofensa à garantia do direito adquirido (artigos 5º, XXXVI, CF/88), entende-se que o exame pressupõe a realização de análise casuística, incompatível com a

Só isso já seria suficiente para, no caso, justificar o conhecimento da ação. Mas há outros problemas que deveríamos considerar. Isso acontece especialmente nessas leis com características de temporariedade acentuada, leis do sistema orçamentário, porque a impugnação se faz num dado momento e, por razões que conhecemos, inclusive pelo próprio excesso e sobrecarga de trabalho, não se consegue julgar dentro do exercício fiscal, do exercício financeiro, e, muitas vezes, teremos discussões sobre a validade ou não das decisões legislativas tomadas.

E podemos até ter polêmicas no plano individual, concreto, tal como apontado pelo Ministro MARCO AURÉLIO. Por isso tenho feito ressalvas em relação a essa posição da Corte. Se foi impugnado em tempo devido o ato legislativo, entendo que deveríamos prosseguir no julgamento, por razões as mais diversas, do ponto de vista de política, do ponto de vista pedagógico. E o Advogado, da tribuna, apontou essa sequência de atos que podem, eventualmente contrariar a Constituição. A função da Corte é, também a de racionalização de um modelo institucional: não permitir que esse tipo de conduta se projete e se protraia no tempo.⁴

Esta ação direta amolda-se a situação em tudo semelhante ao precedente acima, isto é, possui peculiaridades que justificam a superação excepcional da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

natureza do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. Fundamento que não merece ser apreciado em sede de controle concentrado, o qual não se presta a discutir fatos e casos concretos, reservados que são ao controle incidental. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da expressão “e do Ministério Público Estadual” contida no art. 6º da Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará.” STF, Plenário, ADI 4.356, rel.: Min. DIAS TOFFOLI, 9/2/2011, maioria, *DJe* 88, 11 maio 2011.

4 STF, Plenário, ADI 4.356, rel.: Min. DIAS TOFFOLI, 9/2/2011, maioria, *DJe* 88, 11 maio 2011.

Primeiramente, o art. 65, § 5º, da Lei 15.406/2013 **foi impugnado** em tempo adequado. Esse diploma normativo constitui a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Ceará para o exercício de 2014, de maneira que sua eficácia temporal está limitada ao fim desse exercício financeiro, ou seja, 31 de dezembro de 2014. Tendo em vista que a ação foi ajuizada em 8 de maio de 2014, a impugnação foi promovida a tempo e modo.

Não procede o argumento do Governador do Estado do Ceará de que o dispositivo já teria exaurido seus efeitos, por haver sido instituído para orientar a Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual já foi publicada. O art. 65, § 7º, da Lei 15.406/2013 determina que “serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a execução de despesa de pessoal que não atenda o disposto nesta Lei” (*sic*). Portanto, o art. 65, § 5º, da Lei 15.406/2013 continua vigente e produz efeitos, motivo pelo qual esta ação direta não se encontra prejudicada.

É verdade que neste caso não houve inclusão em pauta antes do término do exercício, mas isso apenas não ocorreu porque essa digna Relatoria optou por extinguir o processo, uma vez que este se encontrava maduro para pedido de dia para julgamento, ao menos no que tange à medida cautelar.

Ademais, consoante ressalta a petição inicial, a violação à autonomia financeira do Ministério Público do Estado do Ceará tem sido perpetrada de maneira **recorrente** e afrontosa à Constituição da República e à autoridade do Supremo Tribunal Federal nos úl-

timos anos. As Leis cearenses 14.506, de 18 de novembro de **2009**; 14.766, de 30 de julho de **2010**; 14.983, de 2 de agosto de **2011**, e 15.203, de 19 de julho de **2012**, igualmente estabeleceram, de forma ilegítima, limite a despesas de pessoal constantes de folha complementar de pagamento. Contra todas foram ajuizadas ações diretas de inconstitucionalidade (as ADIs 4.356, 4.593, 4.749 e 4.922, respectivamente), mas apenas a ADI 4.356 (mencionada acima) teve o mérito analisado pelo Supremo Tribunal Federal. As demais foram tidas como prejudicadas por perda superveniente de objeto.⁵

Isso mostra que, de maneira reiterada, o Poder Executivo reincide na afronta à garantia constitucional da autonomia financeira do Ministério Público e à necessidade de este participar do processo legislativo desse gênero de norma. Mesmo com o julgamento da ADI 4.356/CE, em 9 de fevereiro de 2011, o Governo do Estado do Ceará desprezou a autoridade do acórdão do Supremo Tribunal Federal e perpetrou idêntica violação naquele mesmo ano (ao promulgar a Lei 14.983, em 2 de agosto de 2011) e nos subsequentes (com a Lei 15.203, de 19 de julho de 2012, e a Lei 15.406, de 25 de julho de 2013, que ensejou este processo).

A surpreendente e seguida atitude do governo cearense em malferir a Constituição da República e o respeito a essa Corte recomenda que não se deixe de reafirmar a ilegitimidade constitui-

5 STF, ADI 4.593/CE, rel.: Min. LUIZ FUX, 21/8/2013, decisão monocrática, *DJe* 173, 3 set. 2013; STF, ADI 4.749/CE, rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, 10/6/2014, decisão monocrática, *DJe* 114, 12 jun. 2014; ADI 4.922/CE, rel.: Min. CARMEN LÚCIA, 29/4/2014, *DJe* 83, 2 maio 2014.

onal da lei violada. Com essa sequência de normas inválidas ao longo de anos, o Estado do Ceará gera verdadeiro quadro de inconstitucionalidade continuada, que compete ao Supremo Tribunal Federal encerrar, como último guardião da Constituição.

As peculiaridades do caso justificam, portanto, o afastamento da jurisprudência habitual do Supremo Tribunal acerca de normas esgotadas e o prosseguimento desta ação direta, sob pena de o reiterado descumprimento da Constituição da República ser mantido incólume.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA reconsideração da decisão agravada ou, caso assim não entenda Vossa Excelência, provimento deste agravo regimental, a fim de que dar-se seguimento à ação direta.

Brasília (DF), 7 de novembro de 2014.

Ela Wiecko V. de Castilho

Procuradora-Geral da República em exercício