

25/11/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.081 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S) : PGE-RO - RONALDO FURTADO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE RONDÔNIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA 09/2003 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. ELABORAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL NOS ÂMBITOS ESTADUAL E MUNICIPAL. LEI COMPLEMENTAR SOBRE NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO.

1. A Constituição Federal de 1988 é expressa em seu artigo 165, §9º, inciso I, no sentido de que cabe à lei complementar de âmbito nacional dispor sobre a elaboração do plano plurianual, de modo que é incabível ao Tribunal de Contas de Estado-membro tratar da matéria por meio de ato infralegal.

2. Segundo a teoria da divisibilidade das leis, em sede de jurisdição constitucional, aqueles dispositivos que não apresentem vício de inconstitucionalidade devem permanecer válidos. Logo, as disposições da instrução impugnada que dispõem acerca de atividades próprias de Tribunal de Contas devem ser mantidos no ordenamento jurídico.

3. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá parcial procedência, para fins de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º, §1º, da Instrução Normativa 09/2003 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do

ADI 4081 / RO

voto do Relator, em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º, § 1º, da Instrução Normativa nº 09/2003 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Brasília, 25 de novembro de 2015.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

25/11/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.081 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA**
ADV.(A/S) : **PGE-RO - RONALDO FURTADO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia contra a Instrução Normativa 09/2003 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Eis o teor do objeto impugnado:

“INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 09/TCER/03

“Dispõe sobre a elaboração e fiscalização do Plano Plurianual no âmbito estadual e municipal de Rondônia, visando dar cumprimento às disposições contidas no artigo 165, §1o da Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, e dá outras providências.”

O Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e

CONSIDERANDO que ao Tribunal de Contas no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar na expedição de atos normativos sobre matérias de suas atribuições (art. 3o , da Lei Complementar no 154, de 26 de julho de 1996);

CONSIDERANDO que o ajuste fiscal das contas públicas, elege o princípio do equilíbrio orçamentário como condição fundamental para que o setor público insira-se no improrrogável desenvolvimento sustentável do país;

ADI 4081 / RO

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer critérios para a fiscalização do cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade e transparência na gestão fiscal, conforme disposições emanadas da Lei Complementar no 101/00;

CONSIDERANDO a necessidade de disciplinar os critérios mínimos à respeito de definições concernentes à elaboração do Plano Plurianual no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do estado de Rondônia; e,

CONSIDERANDO a necessidade de disciplinar e estabelecer padrões de fiscalização sobre o desempenho dos programas governamentais inseridos nos Planos Plurianuais do Estado e dos Municípios do estado de Rondônia,

D E C I D E

Art. 1o . Ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia compete proceder a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das Unidades dos Poderes do Estado e dos Municípios, na forma do artigo 1o , inciso II da Lei Complementar no 154/96;

§1o – A fiscalização do Plano Plurianual a ser feita anualmente, deverá ser realizada de forma prévia, concomitante e posteriormente aos exercícios orçamentários;

Art. 2o . A elaboração do Plano Plurianual e suas alterações anuais devem conter memórias de cálculo que reflitam o Programa de Trabalho, DESTACANDO-SE AS DIRETRIZES, OS OBJETIVOS E AS METAS ADMINISTRATIVAS RELATIVAS A DESPESAS DE CAPITAL E OUTRAS DELAS DECORRENTES E AOS PROGRAMAS DE DURAÇÃO CONTINUADA, sustentado em pesquisas junto às comunidades sobre as Necessidades Públicas segundo as Prioridades Programáticas;

§1o – PARA OS EFEITOS DESTA INSTRUÇÃO NORMATIVA, ENTENDE-SE POR:

a) DIRETRIZES DA ADMINISTRAÇÃO – O ESTABELECIMENTO DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS A SEREM IMPLEMENTADAS;

ADI 4081 / RO

b) OBJETIVOS DA ADMINISTRAÇÃO – DEFINIÇÃO CLARA DOS PROBLEMAS DECORRENTES DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS QUE A ADMINISTRAÇÃO BUSCARÁ SOLUCIONAR;

c) METAS DA ADMINISTRAÇÃO – QUANTIFICAÇÃO PROGRAMADA DE OBJETIVOS ADMINISTRATIVOS (PROBLEMAS GOVERNAMENTAIS) A SEREM REALIZADOS NO CRONOGRAMA PLURIANUAL, SEGUNDO AS PREVISÕES DE DISPONIBILIDADES DE RECURSOS.

§2o - As Necessidades Públicas devem conter a seguinte estrutura:

- a) Descrição da Necessidade Pública;
- b) Unidade de Medida da Necessidade Pública;
- c) Quantificação da Necessidade Pública (Quantidade de Unidades de Medidas);
- d) Evidenciação da Necessidade Pública de forma Problematizada.

Art. 3o . A Necessidade Pública deve ser transformada em Programa de Governo, contendo-se a seguinte estrutura mínima:

- a) Denominação do Programa;
- b) Objetivo do Programa;
- c) Meta do Programa (em anos);
- d) Montante do dispêndio orçamentário/financeiro para realização do Programa;
- e) Duração do Programa;
- f) Ações Governamentais (descrição sumária);
- g) Responsabilidades Gerenciais (Participação Setorial/Multisetorial - órgãos responsáveis pelo Programa Governamental);
- h) Principais externalidades ao Programa (efeitos estratégicos esperados; repercussões financeiras, orçamentárias e patrimoniais).

Art. 4o . O acompanhamento orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial dos Programas Governamentais, bem como a Análise de Desempenho dos Programas

ADI 4081 / RO

Governamentais, deverão ser realizados sob as formas de inspeções e/ou auditorias, segundo o Plano de Auditoria aprovado pelo Conselho Superior do Tribunal de Contas, nos termos regimentais;

§1o – Cópias das memórias de cálculo e dos projetos de Plano Plurianual a serem encaminhados às Câmaras Municipais e à Assembléia Legislativa do Estado, deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas para análise no mesmo prazo de remessa ao Poder Legislativo;

§2o – O Tribunal de Contas deverá emitir parecer sobre a regularidade da pesquisa e do planejamento envolto no Plano Plurianual do ente subnacional;

Art. 5o . As informações e documentos exigidos nesta Instrução Normativa não elidem as demais obrigações, especialmente as contidas, na Constituição Federal, na Lei no 4.320/64, na Lei de Responsabilidade Fiscal, nas Resoluções e Instruções do Tribunal de Contas.

Parágrafo Único – A estruturação do Plano Plurianual segundo as disposições Institucional (por órgãos e unidades orçamentárias) e Funcional-Programática (por função, subfunção, programa, projeto/atividade, elemento de despesa) devem estar uniformizadas segundo as disposições da Lei no 4.320/64, Lei Complementar no 101/00, Portaria no 42/99/MOG e Portaria Interministerial no 163/01-SOF/STN.

Art. 6 o. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser aplicada à partir deste exercício financeiro para as propostas de planos plurianuais para o ano 2004 em diante, a serem encaminhadas ao Poder Legislativo do Estado e dos Municípios.

Sala das Sessões, em 08 de maio de 2003

Conselheiro ROCHILMER MELLO DA ROCHA

Presidente”

Na petição inicial, sustenta-se violação aos arts. 2º, *caput*; 5º, II; 24, II; 61, *caput* e § 1º, II, “b”; 165, § 9º, I; e 166, § 6º, do Texto Constitucional.

A parte Requete alega, em suma, que a norma atacada teria

ADI 4081 / RO

usurpado a competência da União, uma vez que “*somente lei complementar à Constituição Federal poderá dispor sobre a elaboração do plano plurianual, cabendo ao Chefe do Poder Executivo encaminhar os respectivos projetos de lei do plano plurianual, observando o regramento da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Lei Maior*”. (fl. 08)

Afirma-se, ainda, que a Instrução Normativa do TC/RO afrontou os princípios da separação dos poderes e da legalidade, porquanto estabeleceu normas de competência privativa do Congresso Nacional, bem como instituiu obrigações por meio de dispositivos infralegais.

O Ministro Ricardo Lewandowski, meu antecessor na relatoria do feito, adotou o procedimento abreviado previsto no artigo 12 da Lei 9.868/99.

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia prestou informações. (fls. 55-69)

A Advocacia-Geral da União opinou pela procedência parcial da ação, considerando inconstitucionais os arts. 2º, 3º e 4º, § 1º, do objeto desta ADI. (fls. 71-84)

A Procuradoria-Geral da República também opinou pela procedência parcial da ação, reputando inconstitucionais os arts. 2º, 3º e 4º, § 1º, do diploma legislativo impugnado. (fls. 86-91)

É o relatório.

25/11/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.081 RONDÔNIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Inicialmente, cumpre asseverar que, em controle de constitucionalidade, *“o Tribunal somente deve proferir a inconstitucionalidade daquelas normas viciadas, não devendo estender o juízo de censura às outras partes da lei, salvo se elas não puderem subsistir de forma autônoma”*. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1309)

Com esse aporte teórico, parece-nos irretocáveis os pareceres da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República acerca de dispositivos do objeto os quais dispõem sobre atribuições fiscalizatórias próprias de Tribunais de Contas, assim como sobre reprodução genérica do Texto Constitucional e dever de vinculação da Administração Pública à juridicidade em matéria orçamentário-financeira, o que, por certo, não inova na ordem jurídica.

Nesse sentido, arguta é a argumentação da PGR:

“O art. 1º praticamente reproduz o Texto Constitucional, em especial seu art. 70, ao passo que os arts. 5º e 6º não trazem qualquer inovação ao ordenamento jurídico. O caput do art. 4 e seu §2º dizem respeito a procedimentos de atuação do próprio Tribunal de Contas, sem que haja interferência na atuação do Executivo. Portanto, quanto a estes dispositivos, não se verifica qualquer vício”. (fl. 91)

Quanto aos demais dispositivos da instrução do TCE/RO, verifica-se que há acachapante vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que se observa norma constitucional expressa extraída do artigo 165, §9º, I, do Texto Constitucional, segundo a qual há reserva de lei complementar de índole nacional acerca da elaboração de plano plurianual.

ADI 4081 / RO

Confira-se, a propósito, a redação do referido artigo constitucional:

“Art. 165 (*omissis*)

§9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;”

Atualmente, esse papel normativo é exercido pela Lei 4.320/64, em decorrência de sua recepção pela ordem constitucional vigente com *status* de lei complementar.

Nesse sentido, há entendimento iterativo por parte desta Corte no sentido de que a elaboração de plano plurianual é matéria de direito financeiro de caráter geral, sendo que existe legislação federal que regula a questão. Logo, não existe espaço para alegações a respeito de competência supletiva dos Estados-membros.

A esse respeito, veja-se a ementa da ADI 2.124, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 09.02.2015, também relativa ao Estado de Rondônia:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Vício formal do art. 189, inciso I, da Constituição do Estado de Rondônia. Ocorrência. Competência concorrente. Dispositivo impugnado dispõe sobre matéria de caráter geral. Existência de legislação federal que regula a matéria. 3. Inocorrência de vício material. Não regulação de matéria tributária e orçamentária dos Territórios. 4. Inexistência de vício formal do art. 189, §§ 5º e 6º, da Constituição do Estado de Rondônia. Regras estaduais de caráter específico. 5. Ação direta julgada parcialmente procedente.”

Ante o exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade a que se dá parcial procedência, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º, §1º, da Instrução Normativa 09/2003 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

ADI 4081 / RO



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.081

PROCED. : RONDÔNIA

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV.(A/S) : PGE-RO - RONALDO FURTADO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º, § 1º, da Instrução Normativa nº 09/2003 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Ausente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 25.11.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário