



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AJCONST/PGR N. 1010562/2024

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, e § 1º, 103, VI, e 129, IV, da Constituição; no art. 6º, III, da Lei Complementar n. 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei n. 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra os arts. 5º, parágrafo único, e 8º da Lei n. 16.134, de 24.5.2024, do Estado do Rio Grande do Sul, que *“institui o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, cria o Fundo do Plano Rio Grande – FUNRIGS”*.¹

1 Acompanham a petição inicial cópia das normas impugnadas (art. 3º da Lei n. 9.868/1999) e da representação encaminhada por membros da PR/RS.

Objeto da ação

Os preceitos impugnados na ação têm o seguinte teor:

Lei n. 16.134/2024, do Rio Grande do Sul

Art. 5º O Governador do Estado designará o gestor do FUNRIGS, definirá o órgão com competências de secretaria executiva e de apoio técnico e administrativo e regulamentará o seu funcionamento.

Parágrafo único. O gestor do Fundo de que trata o "caput" poderá, ouvido o Conselho de que trata o art. 6., para a melhor consecução de suas finalidades, repassar recursos para outros fundos estaduais, para fundos municipais ou o repasse a órgãos ou entidades do Estado competentes para o planejamento e a execução, direta ou indireta, das ações, projetos ou programas de que trata o art. 4.º.

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a participar, com os recursos do Fundo de que trata o art. 3º, de fundo financeiro de natureza privada criado e mantido por instituição financeira controlada pelo Estado, desde que suas finalidades observem o disposto no art. 4º.

Parágrafo único. O gestor do fundo de que trata o "caput" poderá contratar obras e serviços para atender às suas finalidades.

As disposições contrariam normas gerais editadas pela União em tema de direito financeiro e ofendem os princípios da probidade administrativa, da moralidade e da impessoalidade, que regem a atuação da Administração Pública, com afronta aos arts. 24, I, § 1º, e 37, *caput*, XXI e § 4º, da Constituição.

Breve contexto normativo

Os graves prejuízos causados em decorrência da precipitação histórica que acometeu o Rio Grande do Sul, em maio de 2024, levaram o Congresso Nacional a reconhecer, por meio do Decreto legislativo n. 36, de 7.5.2024, o estado de calamidade pública na unidade federativa, para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4.5.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O preceito da LRF, na redação dada pela Lei Complementar n. 173, de 27.5.2020, possibilitou, entre outras permissões, a dispensa de atingimento de metas fiscais e de limitação de empenho, o afastamento de regras específicas da LC n. 101/2000 e a dispensa de condicionantes para a concessão de benefícios fiscais e para a instituição de despesas obrigatórias pelo ente afetado:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do *caput*:

I – serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II – serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III – serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I – aplicar-se-á exclusivamente:

- a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;
- b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II – não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O reconhecimento do estado de calamidade foi solicitado ao Congresso pelo Presidente da República, por meio da Mensagem n. 175 de 2024. A exposição de motivos consignou o quadro de desastre climático que afetou o Rio Grande do Sul:

2. Consoante notório, o Estado do Rio Grande do Sul está passando por desastre de grande intensidade e com reconhecimento federal do estado de calamidade pública decretado pelo Estado, devido aos severos eventos climáticos e geo-hidrológicos, como chuvas intensas, alagamentos, inundações, enxurradas e vendavais, que resultaram em inúmeros danos humanos (dezenas de óbitos, pessoas desaparecidas e feridas, e milhares de pessoas desabrigadas, desalojadas e afetadas), materiais (interrupção de serviços essenciais) e ambientais, assim como vultosos prejuízos econômicos e sociais.

3. Para fazer frente aos desafios públicos para o restabelecimento da normalidade social, são urgentes as ações para a mitigação dos riscos existentes, preparação para novos desastres, resposta à população afetada, com ações de socorro, assistência às vítimas e o restabelecimento dos serviços essenciais, os quais necessitarão ser sucedidos por ações de reconstrução da infraestrutura pública e privada destruída. Em face do exposto, o efetivo tratamento dessas consequências sociais e econômicas nefastas dos eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul ensejará a aplicação das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal para situações emergenciais.

Diante do contexto de emergência climática, foi editada a Lei Complementar n. 206, de 16.5.2024, que autorizou a União a postergar o pagamento da dívida dos entes federativos afetados por calamidade

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pública reconhecida pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo federal, e a reduzir a taxa de juros dos contratos de dívida dos referidos entes com o ente nacional.

O art. 2º, § 2º, da Lei Complementar n. 206/2024 determinou a criação de fundo público específico pelo ente federativo, para repasse dos valores equivalentes aos montantes de dívidas postergadas, a fim de serem *“direcionados integralmente a plano de investimentos em ações de enfrentamento e mitigação dos danos decorrentes da calamidade pública e de suas consequências sociais e econômicas”*:

Art. 2º Na ocorrência de eventos climáticos extremos dos quais decorra estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo federal, nos termos do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em parte ou na integralidade do território nacional, é a União autorizada a postergar, parcial ou integralmente, os pagamentos devidos, incluídos o principal e o serviço da dívida, das parcelas vincendas com a União dos entes federativos afetados pela calamidade pública, e a reduzir a 0% (zero por cento), nos contratos de dívida dos referidos entes com a União a que se refere o § 1º, a taxa de juros de que trata o inciso I do *caput* do art. 2º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, pelo período de até 36 (trinta e seis) meses, nos termos estabelecidos em ato do Poder Executivo federal.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo aplicar-se-á aos contratos de dívidas dos Estados e dos Municípios com a União celebrados com fundamento na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, no art. 23 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, na Lei Complementar

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

nº 159, de 19 de maio de 2017, e na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e ficará condicionado à celebração de termo aditivo aos referidos contratos no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de encerramento da vigência do estado de calamidade pública.

§ 2º Os valores equivalentes aos montantes postergados em decorrência do disposto no *caput* deste artigo, calculados com base nas taxas de juros originais dos contratos ou nas condições financeiras aplicadas em função de regime de recuperação fiscal, deverão ser **direcionados integralmente a plano de investimentos em ações de enfrentamento e mitigação dos danos decorrentes da calamidade pública e de suas consequências sociais e econômicas, por meio de fundo público específico a ser criado no âmbito do ente federativo.**

§ 3º Caberá ao ente federativo beneficiado, no prazo de até 60 (sessenta) dias, contado da data do reconhecimento do estado de calamidade pública de que trata o *caput*, **encaminhar o plano de investimentos ao Ministério da Fazenda com os projetos e as ações a serem executados com os recursos de que trata o § 2º deste artigo**, incluídas as operações de crédito, com os respectivos valores, que o ente pretende contratar para o enfrentamento dos efeitos da calamidade pública.

§ 4º O ente federativo beneficiado deverá demonstrar e **dar publicidade à aplicação dos recursos de que trata o § 2º deste artigo, de modo a evidenciar a correlação entre as ações desenvolvidas e os recursos não pagos à União**, sem prejuízo da supervisão dos órgãos de controle competentes.

§ 5º O ente federativo afetado, enquanto perdurar a calamidade pública, não poderá criar ou majorar despesas correntes ou instituir ou ampliar renúncias de receitas que não estejam relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública, exceto no caso de motivação e

justificação expressas em relatório específico do chefe do Poder Executivo do ente federativo encaminhado ao Ministério da Fazenda, que decidirá a respeito no prazo de até 30 (trinta) dias.

§ 6º No prazo de até 90 (noventa) dias, contado da data de encerramento de cada exercício, o ente federativo afetado deverá **enviar relatório de comprovação de aplicação dos recursos nos termos deste artigo** (sem grifo no original).

Em decorrência da determinação constante do §2º do art. 2º da LC n. 206/2024, o Estado do Rio Grande do Sul promulgou a Lei n. 16.134/2024, que *“institui o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, cria o Fundo do Plano Rio Grande – FUNRIGS”*.

Inconstitucionalidade da transferência de recursos do FUNRIGS para fundos financeiros privados

O art. 3º da Lei estadual n. 16.134/2024 criou o Fundo do Plano Rio Grande (FUNRIGS), que consiste em *“fundo público especial de natureza orçamentária, financeira e contábil, com o objetivo de segregar, centralizar e angariar recursos destinados para o enfrentamento das consequências sociais, econômicas e ambientais decorrentes dos eventos climáticos ocorridos no território do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2023 e 2024”*.

As fontes de recursos do FUNRIGS, direcionadas para *“o planejamento, a formulação, a coordenação e a execução de ações, projetos ou programas voltados para a implantação ou o incremento da resiliência climática e para o enfrentamento das consequências sociais, econômicas e*

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ambientais decorrentes dos eventos climáticos” (art. 4º), foram relacionadas no art. 7º da Lei n. 16.134/2024:

Art. 7º Serão fontes de receita do FUNRIGS:

I – aportes mensais do Tesouro do Estado, em especial os recursos decorrentes da suspensão do pagamento e renegociação da dívida com a União;

II – emendas parlamentares, subsídios e outras subvenções advindos da União ou das entidades a ela vinculadas, destinados aos objetivos de que trata o art. 4º;

III – recursos oriundos do Programa de Reforma do Estado disponíveis no Fundo de Reforma do Estado que venham a ser destinados para as finalidades desta Lei pelo Conselho Diretor de que trata a Lei nº 10.607, de 28 de dezembro de 1995;

IV – recursos oriundos da alienação de bens imóveis ou da fruição do patrimônio imobiliário do Estado e de suas autarquias que venham a ser destinados para as finalidades desta Lei pelo Conselho Consultivo do Fundo Estadual de Gestão Patrimonial – FEGEP, de que trata a Lei nº 12.144, de 1º setembro de 2004;

V – recursos de dotações orçamentárias específicas;

VI – recursos oriundos de operações de crédito contratadas junto ao sistema financeiro nacional ou junto aos organismos multilaterais;

VII – amortizações de financiamentos;

VIII – doações realizadas por outros entes federados, destinados aos objetivos de que trata o art. 4º;

IX – doações realizadas por pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

X – doações realizadas por Estados estrangeiros e organismos internacionais;

XI – demais recursos que porventura sejam destinados ao Estado visando aos mesmos fins da presente Lei;

XII – aplicação financeira das receitas acima identificadas;

XIII – saldo dos exercícios anteriores; e

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

XIV – quaisquer outras fontes de recursos que possam ser destinadas às finalidades desta Lei.

Parágrafo único. Poderão ser auditados por auditoria independente os recursos oriundos de doações realizadas por Estados estrangeiros, organismos internacionais ou pessoas jurídicas internacionais, quando decorrente de exigência ou imposição legal do doador.

A lei previu a prestação de contas pelo FUNRIGS ao Tribunal de Contas do Estado (art. 3º, parágrafo único), bem como a respectiva fiscalização por um Conselho composto por membros designados pelo Governador do Estado (art. 6º).

O art. 8º da Lei estadual n. 16.134/2024, porém, objeto desta ação, veiculou disposição incompatível com os princípios regentes da Administração Pública (art. 37, *caput*, XXI e § 4º, da Constituição), bem como contrária a normas gerais editadas pela União em tema de direito financeiro, no exercício de sua competência legislativa constitucional (art. 24, I, § 1º, da Constituição). O preceito assim estabeleceu:

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a participar, com os recursos do Fundo de que trata o art. 3º, de fundo financeiro de natureza privada criado e mantido por instituição financeira controlada pelo Estado, desde que suas finalidades observem o disposto no art. 4º.

Parágrafo único. O gestor do fundo de que trata o “caput” poderá contratar obras e serviços para atender às suas finalidades.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A autorização para que o Poder Executivo estadual participe com recursos do FUNRIGS em fundo financeiro de natureza privada, com possibilidade de contratação de obras e serviços pelo respectivo gestor, sem a necessária realização de procedimento licitatório, além de burlar a imposição do art. 2º, § 2º, da Lei Complementar federal n. 206/2024 – que exige o direcionamento dos recursos das dívidas postergadas dos Estados para com a União a fundo público específico – desconsidera as condicionantes e o sistema de controle nela previstos.

A mesma possibilidade de repasse de recursos do FUNRIGS a outros fundos, inclusive de natureza privada, foi prevista no art. 5º, parágrafo único, da Lei estadual n. 16.134/2024:

Art. 5º (...)

Parágrafo único. O gestor do Fundo de que trata o "caput" poderá, ouvido o Conselho de que trata o art. 6., para a melhor consecução de suas finalidades, repassar recursos para outros fundos estaduais, para fundos municipais ou o repasse a órgãos ou entidades do Estado competentes para o planejamento e a execução, direta ou indireta, das ações, projetos ou programas de que trata o art. 4º.

Tal qual a norma do art. 8º, o parágrafo único do art. 5º do diploma gaúcho igualmente desconsidera exigências de especificidade e de natureza pública, impostas à criação do fundo estadual voltado a financiar ações de enfrentamento e de mitigação dos danos decorrentes da calamidade pública pelo art. 2º, § 2º, da LC federal n. 206/2024.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Há, por conseguinte, contrariedade a disposição de norma geral de direito financeiro, configurando vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa ao art. 24, I, § 1º, da Constituição.

As disposições dos arts. 5º, parágrafo único, e 8º da Lei n. 16.134/2024, do Rio Grande do Sul, ferem, ainda, princípios regentes da Administração Pública, sobretudo a probidade administrativa, a moralidade e a impessoalidade, porque impõem prejuízos à transparência, à publicidade e à fiscalização da aplicação dos recursos das dívidas estaduais postergadas em ações de enfrentamento e de mitigação da calamidade pública climática. São pertinentes, a esse respeito, apontamentos feitos por membros da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, em representação encaminhada à Procuradoria-Geral da República contra a Lei estadual n. 16.134/2024 (Ofício n. 3652/2024, em anexo):

A terceirização do processo de tomada de decisões a gestor privado implica o esvaziamento das competências constitucionais do Estado, especialmente enquanto executor de políticas públicas. Ora, o gestor privado não é legitimado para definições quanto às prioridades estratégicas no contexto da maior calamidade pública havida no Estado do Rio Grande do Sul. Em primeiro lugar, porque não é conhecedor dessas prioridades e não foi eleito ou investido de poderes pelo representante escolhido pelo povo gaúcho para tanto; em segundo lugar, porque não se submeteria às regras aplicáveis ao regime jurídico do Direito Público, denunciando que o seu processo decisório seria essencialmente discricionário.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A permissão conferida ao gestor do fundo privado para a utilização dos recursos públicos vai no sentido oposto às condicionantes previstas da LC n. 206/2024, à boa governança e à integridade na Administração Pública, impedindo a *accountability* do agente público, que tende a ser mais cuidadoso e comprometido com a boa gestão dos recursos ante a possibilidade de responsabilização por suas ações.

(...) Ademais, a ausência de auditoria independente, originalmente prevista no projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa, compromete a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos, diminuindo a confiança pública e aumentando a insegurança jurídica dos processos decisórios e executórios das políticas públicas.

A gestão de recursos públicos por um fundo privado sem fiscalização adequada também contraria o princípio da publicidade, que assegura que os atos administrativos devem ser públicos, indo de encontro às previsões contidas nos §§ 4º e 6º do artigo 2º da LC n. 206/2024 quanto à transparência na administração dos recursos.

Igualmente, o princípio da moralidade e o princípio implícito da probidade administrativa são desafiados, porque a falta de mecanismos robustos de controle e fiscalização aumenta o risco de corrupção e fraudes na contratação de obras e serviços, podendo resultar em favorecimentos indevidos e superfaturamento.

O afastamento da obrigatoriedade de auditoria independente incrementa esse risco significativo de má gestão e uso inadequado dos recursos públicos destinados ao enfrentamento das consequências da calamidade.

Está configurada, assim, a inconstitucionalidade material das normas estaduais questionadas, por ofensa ao art. 37, *caput*, XXI e § 4º, da Constituição.

Pedido cautelar

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido demonstra-se pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial e no acervo de jurisprudência dessa Corte.

O perigo na demora decorre da possibilidade de malversação de recursos públicos destinados ao enfrentamento do estado de calamidade pública ocasionado pela emergência climática que atingiu o Estado do Rio Grande do Sul, com risco de prejuízos econômicos e sociais à população diretamente atingida.

O Procurador-Geral da República requer, por isso, na forma do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, a providência cautelar da suspensão da eficácia da disciplina inconstitucional imposta pelos dispositivos da lei estadual atacada.

Pedido final

O Ministério Público requer, após cumpridas as etapas do rito legal, que se julgue procedente o pedido, a fim de que se declare, em definitivo, a inconstitucionalidade dos arts. 5º, parágrafo único, e 8º da Lei n. 16.134/2024, do Rio Grande do Sul.

Brasília, 14 de agosto de 2024.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República