



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR  
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de  
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129,  
inciso IV, da Constituição Federal<sup>1</sup>, combinado com o artigo 95,  
parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Estadual<sup>2</sup>, promove a  
presente

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

tendo por objeto a declaração de  
inconstitucionalidade do disposto nos **artigos 10 e 33 da Lei nº  
14.908, de 14 de julho de 2016, do Estado do Rio Grande do Sul  
– Lei de Diretrizes Orçamentárias**, pelas razões a seguir expostas:

---

<sup>1</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...).

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

(...).

<sup>2</sup> Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

(...).

§ 1.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão:

(...).

III - o Procurador-Geral de Justiça;

(...).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

## 1. DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS

Os dispositivos legais combatidos encontram-se assim vazados:

*Art. 10. Os Poderes do Estado, o Ministério Público e a Defensoria Pública terão como limites para as despesas financiadas com a fonte de recurso Tesouro – Livre classificadas nos grupos de natureza da despesa 3 – Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, em 2017, para efeito de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2016, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de abril de 2016, com essa fonte de recurso.  
[...].*

*Art. 33. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública terão como limite na elaboração de suas Propostas Orçamentárias para 2017, para o grupo de natureza da despesa pessoal e encargos sociais, na fonte de recursos Tesouros-Livres, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2016, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais sancionados até 30 de abril de 2016, acrescidos de 3,0% (três inteiros por cento) de correção, considerando incluída nessa correção o disposto nos arts. 37 e 38 desta Lei.  
[...].*

Da leitura do artigo 10, constata-se que impôs, como limites para a elaboração das propostas orçamentárias para 2017 dos Poderes de Estado e Órgãos dotados de autonomia financeira e administrativa, no que toca a despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, o conjunto das dotações previstas para o ano de 2016, com as alterações decorrentes de créditos suplementares e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

especiais sancionados até 30 de abril de 2016. Com isso, para o próximo exercício, praticamente se deixam tais Poderes e Instituições sem capacidade orçamentária para atingir as suas finalidades, ainda mais considerando que tal imposição está ocorrendo pelo segundo ano consecutivo.

Já da leitura do artigo 33, constata-se que impôs, como limite para a elaboração das propostas orçamentárias para 2017 dos Poderes de Estado e Órgãos dotados de autonomia financeira e administrativa, no que toca à despesa com pessoal e encargos sociais, o índice de 3% de correção sobre as dotações de 2016, com as alterações decorrentes de créditos suplementares e especiais sancionados até 30 de abril de 2016. Com isso, para o próximo exercício, a reposição das remunerações e subsídios dos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul estaria limitada a tal percentual, sem considerar, ainda, os gastos decorrentes do crescimento vegetativo da folha de pagamento.

## **2. DA OFENSA AOS ARTIGOS 33, PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ARTIGO 37, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Devido à limitação de gastos estabelecida, o disposto no artigo 33 da Lei Estadual n.º 14.908/2016 ofende as Constituições Estadual e Federal, ao não permitir que se proceda à revisão anual da remuneração dos servidores públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Para desenvolver tal argumento, cumpre, inicialmente, distinguir os conceitos de **revisão** e de **reajuste** de vencimentos, tarefa minuciosamente realizada pelo Doutor Hamilton Coelho, Conselheiro em exercício do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, cujo parecer como relator da Consulta nº 747.843 foi aprovado, por unanimidade, pelo Pleno daquela Corte de Contas, em 18 de julho de 2012<sup>3</sup>, do qual se extrai o seguinte:

*“(…) A revisão geral anual está prevista na parte final do inciso X do artigo 37 da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/98, por meio da qual foi promovida a denominada reforma administrativa.*

*Segundo a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Dinorá Adelaide Musetti Grotti, o objetivo da revisão geral anual é atualizar as remunerações de modo “a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda”, ressaltando que, se assim não fosse, inexistiria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data.*

*A natureza jurídica e a finalidade do instituto já foram discutidas por este Tribunal de Contas na Consulta n.º 734.297, apreciada na sessão plenária de 18/7/07, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa que, diferenciando revisão de reajuste, assim pontuou em seu parecer:*

*“Revisão significa recomposição de perdas de vencimentos num determinado período, não se confundindo com aumento real. A revisão tem por escopo atualizar o poder aquisitivo da moeda. Enquanto a revisão é obrigatória e decorre de preceito constitucional, o reajuste, de natureza eventual, visa a corrigir situações de injustiças, valorização profissional, etc., sujeitando-se à conveniência e oportunidade da Administração Pública.”*

*Sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles observa que a revisão geral anual assegura a irredutibilidade real dos subsídios e*

---

<sup>3</sup> Consulta realizada no site: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br>.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*dos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos.*

*Outro aspecto da atualização da remuneração salientado pela doutrina é sua condição de direito subjetivo dos agentes públicos, consagrado constitucionalmente, como se verifica no pensamento de Diogenes Gasparini e de Maria Sylvia Zanella de Pietro.*

*Nesse contexto, como é cediço que a cada direito corresponde um dever, da garantia constitucional estabelecida no inciso X do artigo 37 da Constituição da República erige-se para o Estado a obrigação de rever, anualmente, a remuneração dos agentes públicos.*

*Acerca do assunto, o constitucionalista Alexandre de Moraes assevera que a nova redação do dispositivo, dada pela Emenda Constitucional n.º 19/98, reforçou a noção de periodicidade da revisão geral, o que se mostra condizente com o objetivo do instituto de combater, de modo permanente, os efeitos degradantes da inflação. Denota-se, dessa sucinta digressão sobre o tema, que a finalidade precípua da revisão geral anual é recompor o valor da remuneração dos agentes públicos em face da perda do poder aquisitivo da moeda, garantindo-se, dessa forma, a irredutibilidade real dos vencimentos e subsídios.*

*Demais disso, a revisão, da maneira como o legislador a consignou na Constituição da República, consiste em direito subjetivo dos servidores públicos e agentes políticos, restando ao Poder Público a obrigação de concedê-la anualmente, de forma geral, sempre na mesma data e sem distinção de índices (...).”*

Da leitura do voto supracolacionado, percebe-se que a principal diferença entre os institutos reside na **obrigatoriedade de sua implementação**, na medida em que a revisão (reposição) é obrigatória, enquanto que o reajuste (aumento) é discricionário.

Como corolário desse raciocínio, tem-se que a revisão (por ser obrigatória) ostenta a condição de direito subjetivo, ao qual, em contrapartida, corresponde um dever, imposto à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Administração Pública, qual seja, o de concretizá-lo, sob pena de, em caso de inércia, poder ver-se judicialmente compelida a tanto.

Nesse sentido, interpretando o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, que estabelece a revisão geral anual das remunerações e subsídios dos funcionários públicos, ensina Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>:

*“(...) A revisão já era prevista pela mesma norma na sua antiga redação, que, todavia, não a assegurava. Agora, no entanto, na medida em que o dispositivo diz que a revisão é “assegurada”, trata-se de verdadeiro direito subjetivo do servidor e do agente político, a ser anualmente respeitado e atendido pelo emprego do índice que for adotado, o qual, à evidência, sob pena de fraude à Constituição e imoralidade, não pode deixar de assegurar a revisão. Tais considerações é que nos levam a entender que, agora, a Constituição assegura a irredutibilidade real, e não apenas nominal, da remuneração(...)”*

Com efeito, estabelece a Constituição Federal:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*[...].*

*X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [Grifou-se]*

*[...].*

---

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 456.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

No **âmbito estadual**, por sua vez, o Legislador Constituinte foi além, na medida em que não se limitou a reprimir o texto da Constituição Federal, pois, a par de determinar a obrigatoriedade de promover-se a revisão geral anual das remunerações e dos subsídios dos funcionários públicos do Estado, **vedou sua concessão em índice inferior ao necessário à reposição do poder aquisitivo**, *in verbis*:

*Art. 33 - Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.*

*§ 1º - A remuneração dos servidores públicos do Estado e os subsídios dos membros de qualquer dos Poderes, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, dos Procuradores, dos Defensores Públicos, dos detentores de mandato eletivo e dos Secretários de Estado, estabelecidos conforme o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, sendo assegurada através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, sempre na mesma data e sem distinção de índices.*

*§ 2.º O índice de reajuste dos vencimentos dos servidores não poderá ser inferior ao necessário para repor seu poder aquisitivo.*

*[...].*

O tratamento conferido pela Constituição Gaúcha à revisão geral anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos estaduais, assim, representa inegavelmente um *plus* em relação ao tratamento conferido à matéria pela Lei Fundamental da República, uma vez que garante aos servidores públicos do Estado, ao menos, a reposição anual das perdas inflacionárias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

No caso ora em análise, o que existe é uma determinação orçamentária que limita, em 3%, o aumento das dotações dos Poderes e Instituições de Estado com autonomia administrativa e financeira quando da elaboração de suas propostas orçamentárias para o ano de 2017 – no que se refere às despesas com pessoal e encargos sociais –, índice esse significativamente inferior às previsões de inflação para o presente ano<sup>5</sup> e que, caso mantido, fará com que o aumento das dotações orçamentárias do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Poder Executivo, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, nessa área, seja consumido com os gastos decorrentes do mero crescimento vegetativo da folha de pagamento – tais como avanços e aposentadorias –, impedindo, assim, em revisão geral anual, a reposição do poder aquisitivo dos funcionários públicos estaduais, cujos vencimentos terão sido corroídos pela inflação.

Desse modo, o artigo 33 da Lei de Diretrizes Orçamentárias promoveu, na prática, o congelamento das remunerações e dos subsídios de todos os servidores públicos do Estado, em verdadeira afronta ao inciso X do artigo 37 da Constituição Federal e aos parágrafos 1º e 2º do artigo 33 da Constituição Estadual.

A inconstitucionalidade do referido artigo 33 é, portanto, indiscutível, razão pela qual se faz necessária a intervenção

---

<sup>5</sup> Pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a inflação acumulada, de janeiro a julho de 2016, é de 4,9593% e, nos últimos doze meses, de 8,7363% (dados obtidos em <http://www.portalbrasil.net>, acesso em 16/08/2016). Além disso, segundo relatório Focus do Banco Central a previsão da inflação em 2016 é de 7,31% (<http://www.em.com.br>).





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

judicial corretiva no âmbito do controle abstrato de legitimidade das leis.

Neste ponto, importa referir que as leis orçamentárias vinham sendo consideradas, de há muito, como leis de efeitos concretos, não sendo, pois, passíveis de sindicância concentrada de constitucionalidade.

Nessa linha argumentativa, exemplificativamente, encontra-se o seguinte aresto do Supremo Tribunal Federal:

*DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE "DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F." COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes. 2. Isso não impede que eventuais prejudicados se valham das vias adequadas ao controle difuso de constitucionalidade, sustentando a inconstitucionalidade da destinação de recursos, como prevista na Lei em questão. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão unânime. (ADI 1.640-QO, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, j. em 12/02/1998)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Nada obstante, esse entendimento sofreu flexibilização pela Corte Constitucional, passando ela a entender como viável o controle direto e concentrado de constitucionalidade de normas orçamentárias quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitados em abstrato.

Representativo desse novo posicionamento é o seguinte aresto:

*MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. 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.** III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62),*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008 (Medida Cautelar na ADI nº 4.048, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 14/05/2008)*

Como sustentam Gilmar Ferreira Mendes e Ives Gandra da Silva<sup>6</sup>:

*Não se discute que os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas, porquanto a própria Constituição elegeu como objeto desse processo os atos tipicamente normativos, entendidos como aqueles dotados de um mínimo de generalidade e abstração. Ademais, não fosse assim, haveria uma superposição entre a típica jurisdição constitucional e a jurisdição ordinária.*

Entretanto, ressaltam os autores<sup>7</sup>:

---

<sup>6</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle Concentrado de Constitucionalidade*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 195.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 196.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*[...] não se vislumbram razões de índole lógica ou jurídica contra a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas, até porque abstrato – isto é, não vinculado ao caso concreto – há de ser o processo e não o ato legislativo submetido ao controle de constitucionalidade.*

Portanto, perfeitamente cabível o controle concentrado de normas orçamentárias na hipótese de confrontarem abstratamente com norma constitucional, como no caso em liça.

E tal controle, além de juridicamente cabível, mostra-se oportuno na hipótese específica de que se cuida, considerando que evitará inúmeras demandas individuais por parte dos servidores públicos estaduais em busca da garantia judicial à concretização de seu direito à revisão anual.

De fato, nem mesmo as dificuldades econômicas do Estado podem servir como fundamento jurídico apto a afastar direito constitucionalmente assegurado, cumprindo à Administração Pública atentar para as regras existentes e, então, efetuar responsabilmente os gastos públicos necessários.

Nesse sentido, assim se manifestou recentemente o Órgão Especial dessa Corte de Justiça:

**AGRAVO REGIMENTAL. LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. DETERMINAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE REPASSES REGULARES E AUTOMÁTICOS DEVIDOS AO MUNICÍPIO.**

*1. Ainda que se sejam públicas e notórias as dificuldades financeiras do Estado e ainda que se saiba que decisões judiciais não fazem com que o dinheiro apareça, fato é que, do ponto de vista jurídico, há um dever constitucional do senhor*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*Governador de cumprir e fazer cumprir a legislação, honrando compromissos legalmente assumidos.*

*2. Sempre que o Judiciário venha a ser acionado a respeito da interpretação e aplicação de previsões normativas expressas, sua resposta necessariamente deverá ser no sentido de que as normas legais devem ser cumpridas. Ao Judiciário não cabe abrir exceções nem tampouco autorizar seu descumprimento. No máximo, cabe declarar a presença de exceções legais, inócenas no caso.*

*3. Se o Executivo realmente não dispuser de dinheiro em caixa para honrar seus compromissos, ele então adotará as medidas que entender necessárias ou inevitáveis, assumindo, porém, os ônus políticos e a responsabilidade jurídica daí decorrentes. Governar também significa enfrentar crises e assumir responsabilidades. Ao Judiciário é que falece legitimidade institucional para autorizar descumprimento de normas ou compactuar com isso.*

*4. Um governante pode muito, mas não pode tudo. Ao Judiciário, quando acionado por alguém que esteja sofrendo, ou tema sofrer, uma violação a seus direitos, cabe não só fazer cessar atos contrários à ordem jurídica, como também compelir os entes públicos a fazerem aquilo que o mesmo ordenamento jurídico impõe. E isso pela simples razão de que a margem de manobra de um governante abrange atos tidos pela lei como discricionários, mas não alcança os atos administrativos vinculados, como é o caso. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. UNÂNIME. (Agravo Regimental 70065667032, TJRS, Órgão Especial, Rel. Des. Eugênio Facchini Neto, j. em 17/08/2015)*

Logo, o que se pretende com a presente ação é o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 33 da Lei Estadual nº 14.908, de 14 de julho de 2016, por não contemplar, ao menos, o índice inflacionário previsto para o corrente ano.

Aliás, essa limitação ao congelamento de gastos também consta da Lei Complementar n.º 101/2000<sup>8</sup>, uma vez que, evidentemente, o direito à revisão geral anual se encontra previsto na

---

<sup>8</sup> Artigo 22, inciso I.  
SUBJUR Nº 1024/2016



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Constituição Federal, não podendo, em respeito à superioridade hierárquica que a Lei Maior ostenta em relação às demais normas, ser por lei infraconstitucional restringido.

Na mesma linha, é a doutrina de Regis Fernandes de Oliveira<sup>9</sup>:

*“(...) Evidente que a norma constitucional está acima do disposto em lei, ainda que complementar. Esta é submissa àquela. A obrigatoriedade da revisão geral anual impõe, eventual e provisoriamente, o descumprimento da norma legal, até futura adequação. É que a norma legal não pode limitar o cumprimento de preceito constitucional, nem impedir sua aplicação.”*

Assim, diante dessas considerações, cumpre que o Poder Judiciário reconheça inconstitucionalidade material do dispositivo legal combatido, expungindo-o do mundo jurídico.

### **3. DA OFENSA AO ARTIGO 149, PARÁGRAFOS 1º E 3º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

Não bastasse isso, o artigo 10 e o referido artigo 33 da Lei de Diretrizes Orçamentárias estadual, ora vergastados, ao imporem severo limite às dotações orçamentárias dos Poderes e Instituições dotadas de autonomia administrativa e financeira do Estado do Rio Grande do Sul para o exercício de 2017, impedem que se alcancem as metas e prioridades da Administração Pública fixadas

---

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 730/731.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

no Plano Plurianual, ofendendo, assim, também o disposto no artigo 149, parágrafos 1º e 3º, da Constituição Estadual, que dispõe:

*Constituição Estadual*

*Art. 149 – A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:*

*I – do plano plurianual;*

*II – de diretrizes orçamentárias;*

*III – dos orçamentos anuais.*

*§ 1º - A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.*

*[...].*

*§ 3º - A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, contidas no Plano Plurianual, para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração dos orçamentos anuais, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política tarifária das empresas da Administração Indireta e a de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, sendo que, no primeiro ano do mandato do Governador, as metas e prioridades para o exercício subsequente integrarão o Projeto de Lei do Plano Plurianual, como anexo.*

*[...].*

Com efeito, situação assemelhada à ora retratada foi vivenciada pelo Estado no ano de 2006, ocasião em que também se editou Lei de Diretrizes Orçamentárias impondo o contingenciamento de despesas aos Poderes e Instituições de Estado dotados de autonomia financeira e administrativa. Proposta ação direta de inconstitucionalidade pelo Procurador-Geral de Justiça, foi



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

o pedido, à unanimidade, julgado procedente, em acórdão que restou assim ementado:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.*

*1. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA REALIZAR O EXAME DOS DISPOSITIVOS LEGAIS SUSCITADOS DIANTE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL REJEITADA. O Tribunal de Justiça tem como atribuição a guarda da Constituição e de suas normas acerca da repartição de competência entre Poderes. Inexistência de interesse de todos os membros da magistratura. Dotações orçamentárias de todos os Poderes e órgãos autônomos. A manutenção ou não dos dispositivos cuja constitucionalidade é questão em que nada altera a remuneração dos magistrados que é imemorialmente irredutível.*

*2. PRELIMINAR DE DESCABIMENTO DA ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE REJEITADA. Possibilidade admitida pelo STF. Dispositivos legais questionados com a necessária e suficiente densidade normativa e generalidade abstrata imprescindíveis à análise em sede de ADIN. Mérito. Lei Estadual nº 12.574/2006 – LDO.*

*3. LEI ESTADUAL Nº 12.574/2006 – LDO. Afronta ao art. 149, §§1º, 3º e 4º da CF. O contingenciamento imposto em emenda legislativa impede os diversos Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e órgãos dotados de autonomia financeira de alcançar os objetivos e metas quantificados física e financeiramente no plano plurianual relativo ao quadriênio 2004-2007. Afronta ao dispositivo constitucional que dispõe que “a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, para o exercício financeiro subsequente”. Subsequente, no caso, é somente o de 2007. Impossibilidade de abrangência dos exercícios de 2008, 2009 e 2010. Violação ao art. 95, VII CF. O limite imposto pela emenda parlamentar não foi estipulado conjuntamente com os demais poderes. Afronta ao art. 19, “caput” da Constituição Estadual, no que impõe observância ao princípio da razoabilidade, pois a emenda reduz os orçamentos em relação ao orçamento sob execução. Vício de iniciativa quanto ao item 53, letra C do Anexo I. Texto inserido unilateralmente por emenda parlamentar. PRELIMINARES REJEITADAS. ACÇÃO*





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA  
PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(ADI 70016176042, TJRS, Tribunal Pleno, Rel. Des. Luiz Felipe Silveira Difini, j. em 29/10/2007)

Vale dizer, a imposição de um limite geral de 3% para a correção das dotações orçamentárias relativas a pessoal e encargos sociais e o congelamento das dotações orçamentárias relativas a despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, sem atentar para as particularidades de cada ente, desconsidera todo o planejamento das Instituições e Poderes de Estado, notadamente aqueles que se caracterizam pela prestação de serviços ao público e que, por isso, apresentam gastos concentrados em algumas dessas rubricas.

A lei orçamentária, como já reconheceu o Ministro Carlos Ayres Britto, é a lei infraconstitucional mais relevante para o Estado. Disse ele: “abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o País, porque a que mais influencia o destino da coletividade” (ADI 4.948-MC/DF, STF, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, julgada em 14/05/2006, voto do Min. Carlos Britto, p. 92).

Todavia, a lei orçamentária é mais do que uma Carta Política: é um instrumento jurídico, dotado de força normativa e responsável pela efetivação dos direitos fundamentais constitucionalmente postos. Para tal desiderato, faz-se necessária uma leitura constitucional do orçamento, a fim de limitar a margem



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

de discricionariedade do Poder Executivo e permitir que os objetivos constitucionais sejam alcançados.

Nessa perspectiva, segundo os mecanismos de controles recíprocos delineados no ordenamento constitucional pátrio, cabe ao Chefe de cada Poder e ao Chefe do Ministério Público e da Defensoria Pública a iniciativa de elaboração da proposta orçamentária, não podendo o Poder Executivo simplesmente desconsiderar todo o planejamento dessas instituições para impor o regramento financeiro que mais lhe convém.

É de observar que a supressão dos dispositivos impugnados não significa que os Poderes e as Instituições de Estado terão incluídos em seus orçamentos quaisquer índices de correção monetária. Significa apenas que tais Órgãos autônomos poderão apontar suas necessidades, para que o Poder Legislativo decida, quando da votação da Lei Orçamentária Anual, o percentual de atualização cabível.

Assim, por essa razão, os dispositivos legais combatidos são nulos, por inconstitucionais.

#### **4. DA INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO DO ARTIGO 34 E DO INCISO II DO ARTIGO 35 DA LEI ESTADUAL N.º 14.908/2016**

Caso seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 33 da Lei Estadual n.º 14.908/2016 por um dos ou por ambos os fundamentos indicados nos itens 2 ou 3 retro, deverão também ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

reconhecidos nulos o artigo 34 e o inciso II do artigo 35 do mesmo ato normativo, os quais a ele fazem referência e restariam sem sentido com a supressão da norma impugnada.

**5. DA OFENSA AOS ARTIGOS 1º, 5º, CAPUT, 71 A 76, 95, INCISOS V, ALÍNEAS “B” E “F”, E VII, 108, PARÁGRAFO 4º, 109, INCISOS I E III, E PARÁGRAFO ÚNICO, 110, 121, PARÁGRAFO 1º, INCISOS I E III, E PARÁGRAFOS 2º E 3º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, COMBINADOS COM OS ARTIGOS 2º, 71 A 75, 99, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 2º, INCISO II, 127, PARÁGRAFOS 2º E 3º, 128, PARÁGRAFO 5º, E 134, PARÁGRAFO 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Por outro lado, e sucessivamente, os artigos 10 e 33 da Lei Estadual n.º 14.908/2016 desrespeitam as autonomias de outros Poderes e Instituições de Estado, asseguradas constitucionalmente, o que macula irremediavelmente tais regras, ao menos parcialmente.

Com efeito, são princípios basilares da ordem jurídica nacional a independência e harmonia entre os Poderes e as autonomias administrativa, financeira e orçamentária conferidas a determinadas Instituições, como assentado nas Leis Fundamentais federal e estadual, *in verbis*:

*Constituição Federal*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

[...].

*Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.*

*§ 1º - Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 2º - O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:*

[...].

*II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.*

[...].

*Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

[...].

*§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.*

*§ 3º - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.*

[...].

*Art. 128. O Ministério Público abrange:*

[...].

*§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:*

[...].

*Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.*

[...].

**§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.**

[...].

*Constituição Estadual*

**Art. 1º - O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.**

[...].

**Art. 5.º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**

[...].

**Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:**

[...].

**V - propor à Assembleia Legislativa, observados os parâmetros constitucionais e legais, bem como as diretrizes orçamentárias:**

[...].

**b) a criação e a extinção de cargos nos órgãos do Poder Judiciário estadual e a fixação dos vencimentos de seus membros;**

[...].

**f) projeto de lei complementar dispondo sobre o Estatuto da Magistratura Estadual;**

[...].

**VII - elaborar e encaminhar, depois de ouvir o Tribunal Militar do Estado, as propostas orçamentárias do Poder Judiciário, dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes, na lei de diretrizes orçamentárias;**

[...].

**Art. 108. O Ministério Público tem por chefe o Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado dentre**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*integrantes da carreira, indicados em lista tríplice, mediante eleição, para mandato de dois anos, permitida uma recondução por igual período, na forma da lei complementar.*

[...].

**§ 4.º A lei complementar a que se refere este artigo, de iniciativa facultada ao Procurador-Geral, estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público, observados, além de outros, os seguintes princípios:**

[...].

**Art. 109. Ao Ministério Público é assegurada autonomia administrativa e funcional, cabendo-lhe, na forma de sua lei complementar:**

**I - praticar atos próprios de gestão;**

[...].

**III - propor à Assembleia Legislativa a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem como a fixação dos vencimentos de seus membros e servidores;**

[...].

**Parágrafo único. O provimento, a aposentadoria e a concessão das vantagens inerentes aos cargos da carreira e dos serviços auxiliares, previstos em lei, dar-se-ão por ato do Procurador-Geral.**

**Art. 110. O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias.**

[...].

**Art. 121. Lei complementar organizará a Defensoria Pública no Estado, dispondo sobre sua competência, estrutura e funcionamento, bem como sobre a carreira de seus membros, observando as normas previstas na legislação federal e nesta Constituição.**

**§ 1.º À Defensoria Pública é assegurada autonomia funcional, administrativa e orçamentária, cabendo-lhe, na forma de lei complementar:**

**I - praticar atos próprios de gestão;**

[...].

**III - propor à Assembleia Legislativa a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem como a fixação dos vencimentos de seus membros e servidores;**

[...].

**§ 2.º O provimento, a aposentadoria e a concessão das vantagens inerentes aos cargos da carreira e dos serviços auxiliares, previstos em lei, dar-se-ão por ato do Defensor Público-Geral do Estado.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

§ 3.º *A Defensoria Pública elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

A autonomia dos Tribunais de Contas dos Estados, por sua vez, embora não prevista expressamente, decorre da interpretação lógico-sistemática das normas constitucionais que os disciplinam<sup>10</sup>, tendo sido reconhecida<sup>11</sup>, reiteradamente, pela Corte Suprema Federal, como se constata nos precedentes recentes que ora se colacionam:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ATRICON. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 142/2011. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, CRFB/88. Precedentes: ADI 1.994/ES, Rel. Ministro Eros Grau, DJe 08.09.06; ADI nº 789/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 19/12/94. 2. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência**

<sup>10</sup> Artigos 71 a 76 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e artigos 71 a 75 da Constituição da República.

<sup>11</sup> Nesse sentido, também, a doutrina:

[...] *O Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (Constituição Federal, art. 73, § 3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes [...].* (MEDAUER, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 458)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes: ADI nº 1.381 MC/AL, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 06.06.2003; ADI nº 1.681 MC/SC, Rel. Ministro Maurício Corrêa, DJ 21.11.1997. 3. A Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil – ATRICON, por se tratar de entidade de classe de âmbito nacional e haver comprovado, in casu, a necessária pertinência temática, é agente dotado de legitimidade ativa ad causam para propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, conforme, inclusive, já amplamente reconhecido pelo Plenário desta Corte. Precedentes: ADI 4418 MC/TO, Relator Min. Dias Toffoli, DJe 15.06.2011; ADI nº 1.873/MG, Relator Min. Marco Aurélio, DJ de 19.09.03. 4. Inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Estadual nº 142/2011, de origem parlamentar, que altera diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa privativa à referida Corte. 5. Deferido o pedido de medida cautelar a fim de determinar a suspensão dos efeitos da Lei Complementar Estadual nº 142, de 08 de agosto de 2011, da lavra da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4.346 MC/RJ, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 06/11/2014)*

**AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. OS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS SÃO ÓRGÃOS DOTADOS DE AUTONOMIA INSTITUCIONAL, ORGÂNICO-ADMINISTRATIVA E AUTOGOVERNO. ATOS A ELES ATRIBUÍDOS NÃO PODEM ENSEJAR A INSCRIÇÃO, NOS SISTEMAS DE RESTRIÇÃO AO CRÉDITO UTILIZADOS PELA UNIÃO, DE OUTRO ÓRGÃO QUE SOBRE ELES NÃO PODE EXERCER INGERÊNCIA (PODER EXECUTIVO). APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Os Tribunais de Contas dos Estados são órgãos dotados de autonomia institucional, financeira e administrativa,**





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*conforme já assentado pelo Plenário deste Tribunal (ADI 4.643, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 28/11/2014). 2. Não se mostra razoável a anotação do Poder Executivo e de órgãos da Administração direta a ele vinculados nos cadastros de restrição ao crédito em razão da inobservância de limites orçamentários por órgãos dotados de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, não sujeitos àquele poder. 3. In casu, aplica-se o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consoante tem decidido esta Corte em casos análogos (ACO 1.612-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 12/02/2015). 4. Agravo regimental a que se nega provimento (ACO 1.501 AgR/PB, STF, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 09/06/2015)*

É tamanha a importância da preservação da autonomia dos Poderes e Órgãos de Estado, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), em estrita observância a esses parâmetros constitucionais, limitou-se a estabelecer metas, limites e condições gerais a serem buscados pelos entes federados, sem interferir na sua administração, nem na de seus Poderes ou Instituições autônomas, deixando a cargo de cada um a gestão de seus recursos orçamentários e a escolha dos mecanismos e ações mais adequados para atingir os resultados propostos, observadas as peculiaridades próprias, sujeitando-se eles, evidentemente, às sanções legais por eventual não implementação dos resultados.

Tal cautela, contudo, não se verifica no ato normativo estadual ora atacado, o qual promove indevida ingerência do Poder Executivo no âmbito de atuação dos demais Poderes e Instituições de Estado, a implicar desrespeito a suas autonomias financeira, administrativa e orçamentária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Os dispositivos legais impugnados retratam, como se percebe de sua leitura, uma opção de governo, criando mecanismos prudenciais de controle destinados a alcançar o equilíbrio das contas públicas, ao limitarem as dotações orçamentárias relativas a pessoal e encargos sociais, a despesas correntes, a investimentos e a inversões financeiras para o próximo exercício financeiro.

Tal regramento não estaria acoimado de qualquer mácula – sem prejuízo dos argumentos antes esgrimidos - se direcionado, apenas, ao Poder Executivo, já que oriundo de projeto de lei encaminhado pelo Governador do Estado.

Entretanto, os referidos artigos 10 e 33 preveem sua aplicação, também, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, os quais não são os responsáveis pela iniciativa do projeto de lei encaminhado à Casa Legislativa nem sobre ele foram consultados, o que desrespeita suas autonomias administrativa, financeira e orçamentária e ofende a independência e harmonia entre os Poderes, colocando em risco o desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, face à imposição de restrições a diversas despesas, sem considerar a realidade de cada Órgão.

Essa radical limitação dos gastos torna inviável, na prática, a gestão administrativa e financeira dos demais Poderes e Instituições de Estado, ainda mais quando imposta em caráter geral, sem levar em linha de conta as peculiaridades orçamentárias de cada um e, principalmente, a relevância dos recursos humanos para o atendimento de suas funções constitucionais e legais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Esse, de resto, é o entendimento já consagrado pelo  
Supremo Tribunal Federal:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. AMB. 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 servidores 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 AMB tenha impugnado a integralidade da lei estadual, o diploma limita a execução orçamentária não apenas em relação aos órgãos do Poder Judiciário, mas também em relação aos Poderes Executivo e Legislativo e do Ministério Público, os quais são alheios à sua atividade de representação. Todos os fundamentos apresentados pela requerente para demonstrar a suposta inconstitucionalidade restringem-se ao Poder Judiciário, não alcançando os demais destinatários. Conhecimento parcial da ação. 3. Conforme recente entendimento firmado por esta Corte, “[a] lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal” (ADI 4.049/DF-MC, Relator o Ministro Ayres Britto, DJ de 8/5/09). Outros precedentes: ADI 4.048/DF-MC, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ de 22/8/08; ADI 3.949/DF-MC, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ de 7/8/09). Preliminar de não conhecimento rejeitada. 4. Apenas o art. 2º da lei impugnada coincide com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Essa semelhança, contudo, não impede, por si só, o conhecimento da ação, uma vez que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em tese, não conteria os mesmos vícios apontados pela AMB, pois contou com a participação do Poder Judiciário na sua elaboração. 5. A expressão “não poderá exceder”, presente no artigo 169 da Constituição*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*Federal, conjugada com o caráter nacional da lei complementar ali mencionada, assentam a noção de marco negativo imposto a todos os membros da Federação, no sentido de que os parâmetros de controle de gastos ali estabelecidos não podem ser ultrapassados, sob pena de se atentar contra o intuito de preservação do equilíbrio orçamentário (receita/despesa) consagrado na norma. 6. **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. **A participação necessária do Poder Judiciário na construção do pertinente diploma orçamentário diretivo, em conjugação com os outros Poderes instituídos, é reflexo do status constitucional da autonomia e da independência que lhe são atribuídas no artigo 2º do Diploma Maior. Esse é o entendimento que decorre diretamente do conteúdo do art. 99, § 1º, da Constituição Federal.** 7. **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 Poder Judiciário. O diploma impugnado, ao restringir a execução orçamentária do Judiciário local, é formalmente inconstitucional, em razão da ausência de participação desse na elaboração do diploma legislativo.** 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar, com efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da expressão “e Judiciário” contida nos arts. 1º e 6º da lei impugnada e para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto dos demais dispositivos da Lei nº 14.506/09 do Estado do Ceará, afastando do seu âmbito de incidência o Poder Judiciário (ADI 4.426/CE, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 09/02/2011)*

Relevante acentuar, por fim, que a crise financeira do Estado, por mais grave que venha se mostrando, não autoriza que se faça tábula rasa das determinações constitucionais, ofendendo a independência e harmonia entre os Poderes do Estado e as autonomias administrativa, financeira e orçamentária do Poder



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, que sempre se pautaram por uma gestão responsável de seus recursos orçamentários, não descuidando dos parâmetros e metas fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por tudo isso, é clara a mácula de inconstitucionalidade das normas vergastadas por afronta aos artigos 1º, 5º, *caput*, 71 a 76, 95, incisos V, alíneas “b” e “f”, e VII, 108, parágrafo 4º, 109, incisos I e III, e parágrafo único, 110, 121, parágrafo 1º, incisos I e III, e parágrafos 2º e 3º, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 2º, 71 a 75, 99, *caput* e parágrafos 1º e 2º, inciso II, 127, parágrafos 2º e 3º, 128, parágrafo 5º, e 134, parágrafo 2º, da Constituição Federal, devendo, por isso, ser suprimida de ambos os dispositivos a referência aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

## 6. DA MEDIDA LIMINAR

Considerando a necessidade de envio das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e da Defensoria Pública à Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional até o dia 26 de agosto de 2016, de acordo com o que dispõe o artigo 9º da Lei Estadual n.º 14.908/2016, bem como considerando os fundamentos antes aduzidos, os quais demonstram a presença do *fumus boni iuris* e do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*periculum in mora*, é imperiosa a concessão de medida liminar, para o fim de suspender a vigência dos artigos 10 e 33 da Lei Estadual n.º 14.908/2016 (e, por arrastamento, do artigo 34 e do inciso II do artigo 35 do mesmo ato normativo) ou, sucessivamente, ao menos da referência neles constante aos Poderes e Instituições de Estado dotados de autonomia financeira e administrativa.

## 7. DO PEDIDO

**Pelo exposto**, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja:

- a) deferida a medida liminar pleiteada (item 6 *supra*), para suspender a vigência dos artigos 10 e 33 da Lei Estadual n.º 14.908/2016 (e, por arrastamento, do artigo 34 e do inciso II do artigo 35 do mesmo ato normativo) ou, sucessivamente, ao menos da referência neles constante aos Poderes e Instituições de Estado dotados de autonomia financeira e administrativa;
- b) notificado o Governador do Estado e a Presidente da Assembleia Legislativa, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

- c) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e
- d) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, com o reconhecimento da inconstitucionalidade total dos artigos 10 e 33 da Lei n.º 14.908, de 14 de julho de 2016, do Estado do Rio Grande do Sul (e, por arrastamento, do artigo 34 e do inciso II do artigo 35 do mesmo ato normativo), por ofensa ao disposto nos artigos 33, parágrafos 1º e 2º, e 149, parágrafos 1º e 3º, da Constituição Estadual, bem como no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, ou, sucessivamente, com o reconhecimento da inconstitucionalidade parcial dos artigos 10 e 33 da Lei n.º 14.908, de 14 de julho de 2016, do Estado do Rio Grande do Sul, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 5º, *caput*, 71 a 76, 95, incisos V, alíneas “b” e “f”, e VII, 108, parágrafo 4º, 109, incisos I e III, e parágrafo único, 110, 121, parágrafo 1º, incisos I e III, e parágrafos 2º e 3º, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 2º, 71 a 75, 99, *caput* e parágrafos 1º e 2º, inciso II, 127, parágrafos 2º e 3º, 128, parágrafo 5º, e 134, parágrafo 2º, da Constituição Federal, com a supressão das expressões “o Ministério Público e a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Defensoria Pública” e com a interpretação do sentido da expressão “os Poderes do Estado” para excluir os Poderes Legislativo e Judiciário, constantes do artigo 10, e com a supressão das expressões “Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública”, constantes do artigo 33.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 22 de agosto de 2016.

**MARCELO LEMOS DORNELLES,**  
Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/ARG