



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PROPONENTE

PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA REQUERIDO
LEGISLATIVA DO ESTADO DO RS

GOVERNADOR DO ESTADO REQUERIDO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO INTERESSADO
DO RIO GRANDE DO SUL

DESPACHO

Vistos.

Trata-se de ação declaratória de inconstitucionalidade ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RS contra o PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RS e contra o GOVERNADOR DO ESTADO DO RS.

A demanda questiona a constitucionalidade dos artigos 10º e 33 da Lei Estadual n.º 14.908/2016, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Alega a parte autora que, pelo que dispõe o art. 10º da LDO, os Poderes e as Instituições ficariam sem capacidade orçamentária para atingir as suas finalidades.

Diz que, pelo que dispõe o art. 33 da LDO, a reposição das remunerações e subsídios dos servidores públicos do Estado ficariam indevidamente limitadas.

Assevera que a limitação de gastos imposta pelo art. 33 da LDO ofenderia a Constituição Federal e a Constituição Estadual, ao não

1

Número Verificador: 000000000020161553734



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

permitir a revisão anual da remuneração dos servidores públicos, que considera obrigatória, tal qual prevista no art. 37, X, da CF; e no art. 33, §§ 1º e 2º, da CE.

Destaca que a proteção prevista na Constituição do Estado vai além daquela prevista na Constituição Federal, pois não apenas garante o reajuste anual, como também assegura que não seja inferior ao que advém das perdas inflacionárias.

Entende que a determinação orçamentária que limita em 3% o aumento das dotações dos Poderes e Instituições do Estado com autonomia administrativa e financeira está muito aquém das previsões inflacionárias para o ano de 2017, e que acaso mantida essa limitação, o aumento na dotação orçamentária do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública será consumido apenas com o crescimento vegetativo da folha de pagamento.

Alude que, na prática, o art. 33 da LDO promoveu o congelamento das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos do Estado, o que seria afronta aos já citados art. 37, X, da CF; e art. 33, §§ 1º e 2º, da CE.

Destaca que o excelso STF mudou sua orientação, para o fim de admitir controle concentrado de constitucionalidade de leis orçamentárias, quando houver tema ou controvérsia constitucional suscitada em abstrato, o que entende estar configurado no caso. Cita precedente do STF.

Alega que nem mesmo as dificuldades financeiras pelas quais o Estado atravessa podem servir como fundamento jurídico apto para afastar o direito constitucionalmente assegurado, cumprindo à Administração Pública cumprir as regras existentes, e então efetuar responsabilmente os gastos públicos necessários.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

Assevera que os artigos 10º e 33 da LDO também violam o art. 149, §§ 1º e 3º, da CE, na medida em que, ao imporem severa restrição às dotações orçamentárias, impedem sejam alcançadas as metas e prioridades da Administração Pública, tal qual fixadas no Plano Plurianual.

Diz que 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 dos Poderes e Instituições do Estado.

Destaca a relevância da lei orçamentária no plano infraconstitucional, dizendo que é um instrumento jurídico dotado de força normativa e responsável pela efetivação dos direitos fundamentais constitucionalmente postos, e que por isso deve ser limitada a discricionariedade do Poder Executivo, para o fim de permitir que os objetivos constitucionais sejam alcançados.

Diz que cabe ao Chefe de cada Poder, e ao Chefe do Ministério Público e ao Chefe da Defensoria Pública a iniciativa de elaboração de proposta orçamentária, não podendo o Poder Executivo desconsiderar o planejamento destas instituições para impor o regramento financeiro que mais lhe convém.

Observa que a supressão dos dispositivos impugnados não significa que os Poderes e as Instituições do Estado terão incluídos em seus orçamentos quaisquer índices de correção monetária. Significaria 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.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

Diz que, caso seja declarada a inconstitucionalidade do art. 33 da LDO, deverão também ser reconhecidos como nulos, por arrastamento, o art. 34, e o art. 35, II, ambos do mesmo ato normativo.

De outra banda, refere que os artigos 10º e 33 da LDO desrespeitariam as previsões constitucionais de separação e harmonia entre os Poderes, o que entende seja violação aos artigos 1º; 5º, “caput”; 71 a 76; 95, incisos V, alíneas ‘B’ e ‘F’, e VII; 108, º 4º; 109, incisos I e III, e parágrafo único; 110; 121, º 1º, incisos I e III, e §§ 2º e 3º, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 2º; 71 a 75; 99, “caput” e §§ 1º e 2º, inciso II; 127, §§ 2º e 3º; 128, § 5º, e 134, § 2º, todos da Constituição Federal.

Diz que é tamanha a importância da preservação da autonomia dos Poderes e Órgãos do Estado, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), limitou-se a estabelecer metas, limites e condições gerais a serem buscados pelos entes federados, sem interferir na sua administração, nem na de suas 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, cautela que reputa não ter sido observada no ato normativo impugnado, que teria promovido indevida ingerência do Poder Executivo Estadual, implicando em desrespeito às respectivas autonomias financeira, administrativa e orçamentária.

Assevera que o regramento impugnado não conteria nenhuma mácula, se fosse direcionado apenas ao Poder Executivo.

Pede seja concedida liminar de suspensão da vigência dos artigos 10º e 33 da LDO, e por arrastamento, do art. 34 e 35, II, ambos do mesmo ato normativo; ou, sucessivamente, ao menos da referência neles contida aos Poderes e Instituições do Estado dotados de autonomia financeira e administrativa.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

Ao final, postula seja julgada procedente o pedido, com o reconhecimento da inconstitucionalidade total dos artigos 10º e 33 da Lei Estadual n.º 14.908/2016; e por arrastamento, dos artigos 34 e 35, II, ambos do mesmo ato normativo; ou, sucessivamente, com o reconhecimento da inconstitucionalidade parcial dos artigos 10º e 33 da LDO, sejam suprimidas as expressões “o Ministério Público e a, e com a interpretação do sentido da expressão “os Poderes do Estado” para excluir os Poderes Legislativo e Judiciário, constantes no artigo 10º; e com a supressão das expressões “Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública”, constantes do artigo 33.

Relatei. Fundamento e decido.

A presente demanda busca a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 10º e 33, da Lei Estadual n.º 14.908/2016, a LDO; e por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 34 e 35, inciso II, da mesma Lei.

Os dispositivos impugnados tem a seguinte redação:

Art. 10. Os Poderes do Estado, o Ministério Público e a Defensoria Pública terão como limites para as despesas financiadas com a fonte de recursos Tesouro - Livres classificadas nos grupos de natureza de 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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

Propostas Orçamentárias para 2017, para o grupo de natureza da despesa pessoal e encargos sociais, na fonte de recursos Tesouro-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.

Art. 34. No cálculo dos limites a que se refere o art. 33 desta Lei, serão excluídas as dotações destinadas:

I - ao pagamento de débitos relativos a precatórios e requisições de pequeno valor;

II - ao custeio das contribuições patronais para o Fundo de Assistência à Saúde – FAS/RS –, que forem consignadas com a fonte de recursos Tesouro - Livres e discriminadas no programa de trabalho do Órgão Orçamentário 33 - Encargos Financeiros do Estado, Unidade Orçamentária 01 - Encargos Gerais do Poder Executivo; e

III - ao custeio da contribuição patronal e da complementação financeira para o sistema de repartição simples do Regime Próprio de Previdência Social do Estado.

Art. 35. No exercício de 2017, observado o disposto no art. 169 da Constituição Federal, somente poderão ser admitidos servidores se, cumulativamente:

(omissis);



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

II - for observado o limite previsto no art. 33 desta Lei;

A inconstitucionalidade residiria, segundo a petição inicial, na ofensa ao art. 37, X, da Constituição Federal, e ao artigo 33, §§ 1º e 2º, da Constituição Estadual.

Os dispositivos constitucionais federal e estadual violados tem, respectivamente, a seguinte redação:

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:

(omissis);

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;

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

§ 1.º 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

7

Número Verificador: 000000000020161553734



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

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.

Em primeiro lugar, observo e destaco que há urgência na apreciação do pedido liminar de suspensão da vigência dos dispositivos legais impugnados, uma vez que as propostas orçamentárias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como do Ministério Público e da Defensoria Pública, devem ser encaminhadas à Secretaria Estadual de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional até o dia 26/AGOSTO. Ou seja, amanhã.

A urgência do pedido liminar justifica sua apreciação mesmo antes da oitiva da parte adversa.

Nesse passo, convém destacar que o excelso Supremo Tribunal Federal passou a admitir o controle concentrado de leis orçamentárias quando, como se dá no presente caso, existir controvérsia constitucional em abstrato.

Eis a orientação que vem do STF:

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

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), 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

9

Número Verificador: 000000000020161553734



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

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. (ADI 4048 MC/DF, Tribunal Pleno, STF, Relator: Min. GILMAR MENDES, julgado em 14/05/2008, grifei)

Dito isso, e já adiantando a decisão, tenho por bem demonstrado que o art. 10º da LDO, ao manter a mesma dotação orçamentária de 2016 para 2017, no que se refere às despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, praticamente elimina a viabilidade de que os Poderes e Instituições do Estado tenham capacidade orçamentária para atingir e cumprir suas respectivas finalidades.

No mesmo passo, entendo bem provado que o art. 33 da LDO, ao manter a mesma dotação orçamentária de 2016 para 2017, com acréscimo de correção de apenas 3%, representa risco real e concreto de que tal correção seja consumida no mero crescimento vegetativo da folha de pagamento, o que impedirá seja operada a revisão anual geral prevista no art. 37, X, da Constituição Federal, e em especial, a revisão anual geral capaz de repor o efetivo poder aquisitivo, tal qual previsto no art. 33, §§ 1º e 3º, da Constituição Estadual.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70070854559 (Nº CNJ: 0295649-42.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

Por isso, DEFIRO NA ÍNTEGRA O PEDIDO LIMINAR, para o fim de suspender a vigência dos artigos 10º e 33, e por arrastamento, dos artigos 34 e 35, inciso II, todos da Lei Estadual n.º 14.908/2016. Intimem-se.

Notifique-se o Presidente da Assembléia Legislativa e o Governador do Estado, para que prestem informações, no prazo legal.

Notifique-se também a Procuradoria-Geral do Estado.

Depois, ao MP.

Após, voltem.

Porto Alegre, 25 de agosto de 2016.

DES. RUI PORTANOVA,
Relator.

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente por: Signatário: RUI PORTANOVA Nº de Série do certificado: 00CF545E Data e hora da assinatura: 25/08/2016 19:24:27</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse, na internet, o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador: 000000000020161553734</p>
--	---



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DOCUMENTO ASSINADO POR
VALERIA PEREIRA DE MEDEIROS

DATA
25/08/2016 19h39min



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil.

Para conferência do conteúdo deste documento, acesse, na internet, o endereço <https://www.tjrs.jus.br/verificadocs> e digite o seguinte

número verificador: 0000153366554

