



Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Representação para interposição de Ação Direita de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar Estadual nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual. Desrespeito à independência e autonomia dos Poderes e dos órgãos autônomos. O sistema constitucional protege os Poderes e órgãos autônomos de leis estaduais que restringem a sua atuação financeira e orçamentária. Preservação do Poder Legislativo que em última análise decide as proposições em forma de lei que os Poderes e órgãos autônomos formulam. Concretização do princípio democrático.

A Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul - AJURIS, representada por seu Presidente, Eugênio Couto Terra, a **Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul – AMPRS**, representada por seu Presidente Sérgio Hiane Harris, a **Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul - ADPERGS**, representada por seu Presidente Felipe Facin Lavarda, o **Sindicato de Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – CEAPE-Sindicato**, representado por seu presidente Ricardo Silva de Freitas, que ao final subscrevem a presente petição, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência oferecer **REPRESENTAÇÃO**, objetivando a arguição, por via concentrada, da inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016 (publicada no DOE n.º 010, de 15 de janeiro de 2016).

A Lei Complementar Estadual nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016 estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado, com o objetivo de buscar a responsabilidade fiscal, criar mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas e dá outras providências. A lei textualmente se dirige a todos os órgãos e Poderes do Estado:



Art. 1º, § 2º Nas referências feitas nesta Lei Complementar estão compreendidos:

I - o Poder Executivo, o Ministério Público e a Defensoria Pública, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas e o Poder Judiciário; e

II - a Administração Indireta, incluídas as autarquias, fundações públicas, fundações com personalidade jurídica de direito privado, instituídas e mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Lei Complementar Estadual ao criar limites que desbordam da Lei Complementar nº 101 é inconstitucional. É a lei federal que estabelece os limites e restrições a que estão sujeitos os Poderes e órgãos autônomos, sob pena de afetar a sua necessária independência.

A autonomia do Poder Judiciário encontra suporte textual na Constituição Federal (art. 99 da CF¹), como coroamento da separação de Poderes, inscrita como cláusula pétrea na CF (art. 60, § 4º, III) e reconhecido de forma expressa na nossa Constituição Estadual (Art. 5.º)².

O Ministério Público também tem reconhecido a sua autonomia administrativa e funcional³, o que se evidencia também no encaminhamento da peça orçamentária⁴, o que também é garantido para a Defensoria Pública⁵.

¹ 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.

² Art. 5.º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

³ CF, Art, 127, § 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. CERGRS, Art. 109. Ao Ministério Público é assegurada autonomia administrativa e funcional, cabendo-lhe, na forma de sua lei complementar:

⁴ Art. 110. O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias.

⁵ § 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. CERGS, art. 121, § 1.º À Defensoria Pública é assegurada autonomia funcional, administrativa e orçamentária, cabendo-lhe, na forma de lei complementar.



A autonomia do Tribunal de Contas deriva dos artigos 73, 75 e 96 da CF. Conforme Odete Medauar⁶ “a Constituição Federal, em artigo algum, utiliza a expressão órgão auxiliar; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas”. Para este mister exerce a função em auxílio, mas a “própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário” e, por isto, não se pode considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo: “Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes”.

A independência, tal como inscrita na CF, no seu art. 2º, pressupõe a autonomia, especialmente a financeira. A autonomia deve ser concebida em termos de não haver amarras indevidas, como é o caso da atual Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual que limita o espaço próprio de cada instituição e Poder. Não é possível sustentar uma leitura que não seja sistêmica, pois as finanças públicas estão em grande parte atribuídas aos Poderes Executivo e Legislativo. O Poder Executivo tem a atribuição de consolidar e encaminhar o orçamento e o Legislativo de apreciá-lo, com poder de emendas⁷. Neste ponto, não se deve esquecer que grande parte da tarefa de execução orçamentária é do Executivo enquanto a fiscalização é de titularidade do Legislativo. Como a participação do Poder Judiciário e demais instituições autônomas ficam reduzidas, ocorre a necessidade de lhe assegurar garantias para concretizar uma verdadeira independência.

Por isto, a lei estadual ao inovar a restrição e a limitação, através de mecanismos que não estão previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal Nacional (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), invade o espaço da independência do Poder Judiciário e dos demais órgãos autônomos, pois impõe novos mecanismos que atentam contra o sistema de garantias que evita que o poder político local possa abusar de seu poder ao estabelecer limitações rígidas dirigidas para todos os Poderes de Estado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual limita indevidamente a própria atuação

⁶ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Ed. Rev. Dos Tribunais,

⁷ CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.



do Poder Legislativo que é quem deve apreciar as questões orçamentárias e aprovar leis que podem ser fundamentais para o ente-federado, mas que não poderão sequer ser levadas a apreciação, em razão de um veto prévio da Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual.

Este veto prévio - que tem a força de surrupiar do Poder Legislativo o seu papel de aprovar leis que tenham impacto financeiro e orçamentário - é também um ataque indireto ao princípio estruturante da Democracia. Este ataque ao próprio poder político é motivo pelo qual os estudiosos têm insistido que a constituição não deve ser lida por tiras⁸, mas na sua globalidade, que neste caso significa que não se pode restringir por lei complementar estadual a autonomia de Poderes e órgãos autônomos.

Ademais, mesmo que se admita a possibilidade de alguma regulação no plano da lei de responsabilidade fiscal, a própria Lei Complementar nº 101 é clara de que limitações e restrições só podem ocorrer para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias:

Art. 60. Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos nesta Lei Complementar para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

A Constituição Federal reservou aos Estados-membros a instituição da chamada representação de inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais frente à Constituição Estadual (art. 125, § 2º da CF)⁹. No Estado do Rio Grande do Sul, a matéria está regulada no artigo 95, XII , “d” da Carta Estadual, com a previsão da ação direta de inconstitucionalidade em face de lei ou ato normativo municipal, bem como dos legitimados para manejar tal ação concentrada, dentre os quais o Procurador-Geral de Justiça, a quem é dirigida a presente representação¹⁰.

⁸ GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 5.ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, 131-132

⁹ - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

¹⁰ § 1.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão: (art. III - o Procurador-Geral de Justiça); Constitucional n.º 50, de 24/08/05) IX - as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores legalmente constituídas; X - associações de bairro e entidades de defesa dos interesses comunitários legalmente constituídas há mais de um ano



Diante do exposto, os signatários requerem a Vossa Excelência, no uso de suas atribuições legais, o recebimento da presente petição, com o seu regular processamento, com o fito de ajuizar ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL em face da Lei Complementar Estadual nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016.

Requerem ainda seja analisada a necessidade de postular Medida Cautelar na referida ADI, tendo em vista as consequências sobre os Poderes em se manter dispositivos inconstitucionais.

Porto Alegre, 20 de janeiro de 2015.

Eugênio Couto Terra

Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul – AJURIS

Sérgio Hiane Harris

Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul – AMPRS

Felipe Facin Lavarda

Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do SUL –
ADPERGS

Ricardo Silva de Freitas

Sindicato de Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do Estado do Rio
Grande do Sul – CEAPE - Sindicato