



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.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, combinado com o artigo 95,
parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Estadual, promove a
presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio de **parte
do inciso I do parágrafo 2º do artigo 1º**, mais especificamente das
expressões *o Ministério Público e a Defensoria Pública, o Poder
Legislativo, o Tribunal de Contas e o Poder Judiciário*, da **Lei**

SUBJUR N.º 84/2016



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

Complementar Estadual n.º 14.836, de 14 de janeiro de 2016, que *estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, cria mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas e dá outras providências, do Estado do Rio Grande do Sul*, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. O dispositivo legal impugnado foi vazado nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com a adoção de mecanismos prudenciais de controle e manutenção do equilíbrio das contas públicas, com base no Capítulo II do Título VI, combinado com o disposto no art. 24 e parágrafos, todos da Constituição Federal, no Capítulo II do Título V da Constituição do Estado e na Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000.

[...].

§ 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

[...].

2. De plano, imprescindível consignar que a presente ação direta de inconstitucionalidade não se destina a questionar a constitucionalidade das normas inseridas na Lei Complementar Estadual n.º 14.836/2016 que, tão somente, reproduzem o texto da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, norma de caráter geral, editada pela União, a que estão submetidos os Poderes Executivo,

SUBJUR N.º 84/2016

2



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

Legislativo e Judiciário Estaduais, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Igualmente, não se discute no presente pedido a aplicação integral da novel norma complementar estadual às Administrações Direta e Indireta do Poder Executivo, visto que se trata de lei cuja iniciativa legislativa partiu, exatamente, do Governador do Estado.

O escopo do pedido é, tão somente, a análise de adequação constitucional das normas insculpidas no diploma estadual que não só representam inovação em relação à norma federal, mas, também, impõem a adoção de determinadas medidas prudenciais e estabelecem restrições aos Poderes Judiciário e Legislativo, ao Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas na sua gestão administrativa, financeira e orçamentária, medidas estas não contempladas nas normas gerais editadas pela União e que, claramente, maculam a harmonia e independência entre os Poderes e as autonomias constitucionalmente conferidas às Instituições nominadas.

Nesse contexto, o que se pretende é a adequação da lei complementar estadual aos parâmetros constitucionais, afastando sua incidência quanto aos Poderes Judiciário e Legislativo e às Instituições estaduais dotadas de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, assegurando, assim, a harmonia e independência entre os Poderes e as autonomias administrativa,



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

financeira e orçamentária do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública do Estado e da Corte de Contas Estadual.

A Constituição Federal, em seu artigo 24, preceitua que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, financeiro e econômico, bem como sobre orçamento, assim estatuinto:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

[...].

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A Carta Federal, em seu artigo 163, estabelece, ainda, que cumpre à lei complementar dispor sobre finanças públicas, nos seguintes termos:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;



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

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Exatamente no exercício dessa competência, a União Federal editou a Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, normas de caráter geral a serem observadas não só pela própria União, mas, também, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, como expressamente assentado no seu artigo 1º, parágrafo 2º, neles compreendidos os Poderes e Instituições dos respectivos entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

[...].

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando



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

*houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.
[...].*

A lei complementar em apreço teve por escopo, assim, fixar normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, buscando estabelecer ações planejadas e transparentes que pudessem prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita e geração de despesas, nunca perdendo de vista os princípios insculpidos na Carta Magna, em especial aqueles que asseguram a independência e harmonia entre os Poderes e as autonomias administrativa, financeira e orçamentária conferidas pela Carta Política a determinadas Instituições, como assentado nos textos magnos federal e estadual:

Constituição Federal

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.

[...].



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

pgj@mp.rs.gov.br

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, incumbendo-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 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



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

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 integrantes da carreira, indicados em lista triplíce, 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;

[...].



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

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 A 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.

§ 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 disciplinam¹, tendo sido reconhecida², reiteradamente, pela Corte

¹ Artigos 71 a 76 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e artigos 71 a 75 da Constituição da República.

² Nesse sentido, também, a doutrina:



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

Suprema Federal, como se constata nos precedentes recentes que ora se colaciona:

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 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 Mauricio 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*

*[...] 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*. 4ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 458)*

SUBJUR N.º 84/2016

10



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

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. 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, 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-AgrR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 12/02/2015). 4. Agravo regimental a que se nega provimento (ACO 1.501



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

AgR/PB, STF, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 09/06/2015)

A norma editada pela União, nessa senda, 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 administração dos demais entes, de seus Poderes ou Instituições, 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 de cada um, sujeitando-se eles, evidentemente, às sanções legais por eventual não implementação dos resultados pretendidos.

A Lei Complementar Estadual n.º 14.836, de 14 de janeiro de 2016, por outro lado, foi editada, também, no exercício da competência concorrente estabelecida no artigo 23 da Constituição Federal, vindo a lume em momento histórico em que o Estado do Rio Grande do Sul enfrenta uma dura crise econômica e financeira, trazendo como mote a assertiva do Governador de que *é imperiosa a adoção de medidas drásticas que consigam não só contornar a deficiência de caixa, como, também, ajustar a longo prazo as finanças do Estado, colocando-o em uma trajetória de desenvolvimento sustentável*, como assentado na justificativa que introduziu o projeto de lei encaminhado à Casa Legislativa Estadual, *in verbis*:



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

O Projeto de Lei Complementar que ora encaminho a essa egrégia Casa Legislativa estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, cria mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas e dá outras providências.

A situação financeira do Estado do Rio Grande do Sul hoje apresenta um déficit financeiro e orçamentário que não permite investimentos ou financiamento de políticas públicas, resultando em uma situação tal que o coloca, comparado aos demais Estados brasileiros, na pior situação em relação ao quesito investimento.

Diante de tal quadro, é imperiosa a adoção de medidas drásticas que consigam não só contornar a deficiência de caixa, como também ajustar a longo prazo as finanças do Estado, colocando-o em uma trajetória de desenvolvimento sustentável.

Ademais, torna-se fundamental preservar o esforço a ser feito para minimizar o déficit orçamentário com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro, com a adoção de mecanismos prudenciais de controle da gestão fiscal nos exercícios subsequentes.

Os recursos utilizados nos últimos 30 anos, tais como o endividamento, a inflação, os débitos de tesouraria, as privatizações e o caixa único, por razões conhecidas, não mais podem ser utilizados como fontes de financiamento do déficit.

Nessa quadra, o governo está optando por um ajuste estrutural completo, adotando medidas tanto pelo enfoque do gasto público, explicitadas pela presente proposta, quanto pelo das receitas e outros na área previdenciária, por meio de atos específicos apresentados paralelamente a este.

A proposição ora encaminhada introduz a restrição orçamentária e financeira como condição determinante para aplicação de práticas administrativas dos gestores públicos em todos os níveis de governo e Poderes do Estado do Rio Grande do Sul.

O presente projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual, assim, propõe uma mudança institucional no trato dos recursos públicos, com objetivo de que, em uma perspectiva mais duradoura, o Estado recomponha a sua capacidade de investimento.

Estas são, pois, as razões que justificam a presente proposição.



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

A norma estadual em apreciação retrata, assim, uma opção de governo, criando mecanismos prudenciais de controle destinados a alcançar o equilíbrio das contas públicas, não se limitando, pois, a simplesmente suplementar as normas gerais fixadas pela União, mas inovando em relação ao texto federal, impondo atos de gestão e fixando condições restritivas não contempladas na norma federal de regência.

Tal regramento não estaria acoimado de qualquer mácula se direcionado, apenas, ao Poder Executivo, já que oriundo de projeto de lei encaminhado pelo Governador do Estado.

Entretanto, o inciso I do parágrafo 2º do artigo 1º da norma objurgada prevê sua aplicação, também, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, os quais não são os responsáveis pela iniciativa do projeto de lei encaminhado à Casa Legislativa, o que torna irremediavelmente maculadas suas autonomias administrativa, financeira e orçamentária, além, é claro, da independência e harmonia entre os Poderes.

Isso, exatamente, é o que se depreende das normas insculpidas no artigo 3º, no inciso III do artigo 4º, em parte do parágrafo 1º do artigo 5º, no parágrafo 3º do artigo 6º, em parte do parágrafo 4º, e nos parágrafos 5º e 6º do artigo 6º da Lei n.º 14.836/2016, a seguir transcritos:



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

Art. 3º Na hipótese em que os Poderes ou órgãos referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar forem obrigados a adotar as determinações previstas no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, deverão esses, uma vez corrigido o comprometimento com a despesa com pessoal, adotar complementarmente as seguintes medidas prudenciais:

I - a despesa total com pessoal no exercício seguinte ao do ajustamento não poderá exceder, em valores absolutos, ao montante da despesa empenhada no exercício financeiro anterior para a mesma destinação, corrigido pela variação anual acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA –, ou outro que venha a substituí-lo; e

II - a variação da despesa total com pessoal, após o período de que trata o inciso I deste artigo, poderá ser adicionada, no ano subsequente, sem prejuízo da correção pela variação anual acumulada do IPCA, em até 25% (vinte e cinco por cento) do índice de crescimento real da Receita Corrente Líquida no mesmo período.

§ 1º A variação da despesa total com pessoal para fins do disposto nos incisos I e II deste artigo fica limitada a 90% (noventa por cento) do crescimento da Receita Corrente Líquida no mesmo período.

§ 2º Nos limites de que tratam os incisos I e II do “caput” deste artigo estarão compreendidas, também, as entidades com personalidade jurídica própria a que se refere o inciso II do § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar cujas despesas com pessoal corram à conta de recursos do Tesouro do Estado.

§ 3º Serão admitidos acréscimos em relação ao limite disposto no “caput” deste artigo, decorrentes:

I - do impacto financeiro, nos exercícios subsequentes, das alterações decorrentes de legislação federal;

II - das obrigações decorrentes de decisões judiciais; e

III - da recomposição do quadro de servidores das áreas da saúde, educação e segurança.

Art. 4º A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[...].

III - comprovação de que o Poder ou órgão não excedeu, até o quadrimestre anterior, os limites para despesa com pessoal



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

estabelecidos no art. 20 e no parágrafo único do art. 22, ambos da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

[...].

Art. 5º Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo que fixe para o Estado a obrigação legal de sua execução por um período superior a 2 (dois) exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o "caput" deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 4.º desta Lei Complementar, bem como com a comprovação de que trata o inciso III do referido artigo, e com a demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

[...].

Art. 6º Será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda ao disposto nesta Lei Complementar.

[...].

§ 3º Igualmente é nulo de pleno direito o ato que, embora entre em vigor anteriormente ao prazo previsto no § 2.º deste artigo, estabeleça aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início do período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar ou a ser implantada nos exercícios financeiros seguintes ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar.

§ 4º Excetua-se da vedação referida nos §§ 2.º e 3.º deste artigo a aplicação do índice de revisão geral anual de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

§ 5º Excetua-se da vedação prevista no § 3.º deste artigo reprogramação de aumento ou reposição salarial concedida anteriormente à emissão de relatório de gestão fiscal que aponte a obrigação de os Poderes ou órgãos referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar adotarem as determinações previstas no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

§ 6º Excetua-se da vedação referida no § 3.º deste artigo o ato decorrente de lei publicada até a entrada em vigor desta Lei Complementar.

[...].



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

Importante ressaltar que a circunstância de o projeto de lei ter tramitado na Assembleia Legislativa, e nela ter sido aprovado, não sana essa mácula em relação ao Poder Legislativo, pois configurada nulidade absoluta – usurpação de iniciativa reservada –, que afronta a independência e harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo, não podendo ser ela afastada pela vontade política dos atuais integrantes do Parlamento Gaúcho, já que malferir prerrogativas conferidas ao Poder de Estado em si mesmo, não aos seus integrantes momentâneos.

Trata-se de situação similar a de projeto de lei em que tenha ocorrido usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em que o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento no sentido de que o ato de sanção do projeto de lei aprovado pelo Presidente da República, Governador do Estado ou Prefeito Municipal não afasta a nulidade absoluta constatada, que não é passível de convalidação sequer pelo detentor da iniciativa reservada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13.054/1998. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OFENSA AOS ARTS. 2º, 5º, 37, INC. I, II, X E XIII. 41, 61, § 1º, INC. II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Compete privativamente ao



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

pgj@mp.rs.gov.br

Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da República). 2. A atribuição da remuneração do cargo de defensor público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica. 3. A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal. 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os arts. 5º, caput, e 37, inc. I e II, da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI n.º 2.113, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 04/03/2009)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROMOÇÃO DE PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS - REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA - SANÇÃO TÁCITA DO PROJETO DE LEI - IRRELEVÂNCIA - INSUBSISTÊNCIA DA SÚMULA Nº 5/STF - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS. - O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes. - A usurpação do poder de instauração



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

pgj@mp.rs.gov.br

do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. - A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES). - A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes. A QUESTÃO DA EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE "IN ABSTRACTO". - A declaração final de inconstitucionalidade, quando proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de fiscalização normativa abstrata, importa - considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente - em restauração das normas estatais anteriormente revogadas pelo diploma normativo objeto do juízo de inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por ser juridicamente inválido (RTJ 146/461-462), sequer possui eficácia derogatória. Doutrina. Precedentes (STF). (ADI n.º 2.867/ES, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 03/12/2003)

Nessa mesma senda, também, o entendimento dessa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LEI DA FICHA LIMPA MUNICIPAL. RESTRIÇÃO À NOMEAÇÃO DE SERVIDORES NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL QUANTO À DISCIPLINA DO PODER EXECUTIVO. 1. As regras previstas na Constituição Federal



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

acerca do processo legislativo, inclusive no que diz respeito à iniciativa e limites ao poder de emenda parlamentar, são de observância obrigatória pelos demais entes federados. 2. Há inconstitucionalidade formal quando os projetos de lei que disponham sobre servidores públicos do Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria não forem iniciados pelo Prefeito Municipal. Aplicação, por simetria, do artigo 61, II, "c" da Constituição Federal e do artigo 60, II, "b" da Constituição do Estado Rio Grande do Sul. 3. A sanção da lei pelo Chefe do Executivo não tem o condão de suprir o vício de iniciativa ou convalidar nulidade absoluta decorrente da ilegitimidade daquele que propõe determinada regra. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 4. Inexiste conflito entre as normas que disciplinam o processo legislativo e aquelas que cuidam da moralidade da Administração, a fim de ser necessário recorrer a critérios de ponderação. 5. Assim, embora, por imperativo constitucional, seja fundamental a busca da probidade pela Administração, não se pode, sobre este pretexto, desrespeitar outras normas de igual hierarquia, fundamentais ao regular e adequado funcionamento do Estado Democrático de Direito, com a manutenção da harmonia e da independência entre os Poderes. Julgada parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, por maioria. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70050430065, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 27/01/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTE FINAL DO ARTIGO 3º DA LEI MUNICIPAL N.º 7794 "A", DE 22 DE NOVEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO. PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES. USO DE TELEFONE CELULAR NAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS. VÍCIO FORMAL QUANTO ÀS DIRETRIZES DESTINADAS AO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. SANÇÃO TÁCITA NÃO CONVALIDA O ATO. OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, 10, 60, INCISO II, "D", E 82, INCISOS II E VII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROVIDA. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º



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

70053951166, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 08/07/2013)

O artigo 3º da lei fustigada, com efeito, impõe aos Poderes Judiciário e Legislativo, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, mesmo após terem eles corrigido o comprometimento com despesas de pessoal, a adoção de medidas prudenciais complementares estabelecidas, unilateralmente, pelo Poder Executivo, configurando ingerência indevida na gestão orçamentária e financeira dos demais Poderes e Instituições, não só ferindo suas autonomias, mas, também, colocando em risco o desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, face à imposição de restrições a execução concreta de seus orçamentos e à utilização das dotações orçamentárias postas a seu favor.

O inciso III do artigo 4º, a seu turno, exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que acarretem aumento de despesa seja acompanhado, também, de comprovação de que o Poder ou órgão não excedeu, até o quadrimestre anterior, os limites para despesa com pessoal estabelecidos no artigo 20 e no parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, o que, da mesma forma, gera limitação indevida à gestão administrativa, financeira e orçamentária dos demais Poderes e Instituições, impondo restrição injustificável e irrazoável (a quantos quadrimestres retroagirá essa restrição?), baseada, tão somente, na suposição de que novo excesso pode vir a



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

ocorrer, desconsiderando o esforço do ente público em reequilibrar suas contas e vedando-lhe medidas de aperfeiçoamento administrativo, muitas vezes indispensáveis ao melhor desempenho de suas funções ou, até, destinado a conter gastos futuros, em detrimento, pois, do interesse público.

O mesmo raciocínio aplica-se, ainda, ao parágrafo 1º do artigo 5º, que contempla a mesma exigência antes referida, mas voltada ao aumento de despesas correntes.

O parágrafo 3º do artigo 6º³, igualmente, contempla hipótese de indevida ingerência do Poder Executivo nos demais Poderes Estaduais e nas Instituições dotadas de autonomia, ao passo em que considera nulo de pleno direito o ato que, embora entre em vigor anteriormente ao prazo previsto no parágrafo 2.º do artigo 6º, estabelece aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início do período de cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade ou a ser implantada nos exercícios financeiros seguintes ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade.

Essa ampliação da limitação inserida no parágrafo 2º do artigo 6º da lei torna inviável, na prática, a gestão administrativa e financeira dos demais Poderes e Instituições, em especial daquelas Administrações cujo mandato dos gestores é mais exíguo, não se justificando uma limitação tão severa em caráter geral, sem levar em linha de conta as peculiaridades orçamentárias de cada um dos

³ E, em consequência, os parágrafos 4º, 5º e 6º do mesmo dispositivo, que a ele fazem referência.



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

pgj@mp.rs.gov.br

Poderes e Instituições e a relevância de seus recursos humanos para o atendimento de suas funções constitucionais.

Importante recordar, também, que a autonomia financeira dos Poderes e Instituições não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, devendo ser assegurada, da mesma forma, na execução do orçamento e utilização das dotações próprias de cada Poder ou Instituição, não havendo dúvida de que as limitações criadas pela lei ora atacada e as medidas prudenciais por ela instituídas acabarão por incidir sobre despesas que já estarão devidamente previstas na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, não se justificando que o Executivo imponha contenção de gastos aos demais Poderes e Instituições nesse momento de execução orçamentária, ferindo a harmonia entre os Poderes e as autonomias conferidas constitucionalmente ao Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas.

Esse, de resto, 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



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

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 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



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

pgj@mp.rs.gov.br

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)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. CONAMP. Artigo 6º da 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 CONAMP tenha impugnado todo o artigo 6º da Lei estadual nº 14.506/09, o referido dispositivo limita a execução orçamentária não apenas em relação aos órgãos do Ministério Público, mas também em relação aos Poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário), os quais são alheios à sua atividade de representação. Todos os fundamentos apresentados pela requerente para demonstrar a suposta inconstitucionalidade restringem-se ao Ministério Público, não alcançando os demais destinatários. Conhecimento parcial da ação. 3. 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



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

controlar a forma de gestão dos recursos orçamentários já aprovados. 4. Se ao Ministério Público é garantida a elaboração de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, como preceitua o § 3º do artigo 127 da Constituição Federal, conclui-se que esse é o meio normativo próprio (idôneo) para a imposição de eventual contenção de gastos. 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 Ministério Público. Nesse ponto, o artigo 6º da Lei estadual nº 14.506/09 faz ingerência indevida na atuação do Ministério Público, uma vez que o limitador ali presente incide invariavelmente sobre despesas com pessoal devidamente amparadas por previsões na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, que não estampam qualquer ressalva a respeito. 5. Quanto à alegação da CONAMP de ofensa à garantia do direito adquirido (artigos 5º, XXXVI, CF/88), entende-se que o exame pressupõe a realização de análise casuística, incompatível com a natureza do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. Fundamento que não merece ser apreciado em sede de controle concentrado, o qual não se presta a discutir fatos e casos concretos, reservados que são ao controle incidental. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar, com efeitos extunc, a inconstitucionalidade da expressão “e do Ministério Público Estadual” contida no art. 6º da Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará (ADI 4.356/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, maculando a independência e harmonia entre os Poderes do Estado e as autonomias administrativa, financeira e orçamentária do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas, que sempre se pautaram por uma gestão



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

responsável de seus recursos orçamentários, não descurando dos parâmetros e metas fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por tudo isso, clara a mácula de inconstitucionalidade da norma vergastada 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.

3. Neste contexto, imperativa a suspensão, de pronto, dos efeitos do dispositivo vergastado, visto que presentes, à sociedade, os dois requisitos indispensáveis para a **concessão da medida liminar**, sustentando-se os efeitos de **parte do inciso I do parágrafo 2º do artigo 1º**, mais especificamente quanto às expressões *o Ministério Público e a Defensoria Pública, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas e o Poder Judiciário*, da **Lei Complementar Estadual n.º 14.836**, de 14 de janeiro de 2016, do **Estado do Rio Grande do Sul**, tendo em vista a gravidade da mácula apontada, que fere de morte a independência e harmonia entre os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul e as autonomias administrativas, financeiras e orçamentárias do Ministério Público, Defensoria Pública do Estado e Tribunal de Contas.

A relevância da medida e o *periculum in mora*, de

SUBJUR N.º 84/2016

27



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

outra banda, também, encontram-se presentes, pois a permanência da norma combatida no ordenamento jurídico pátrio poderá produzir danos irreversíveis aos Poderes e Instituições, maculando sua independência e autonomias, retirando-lhes a prerrogativa de deliberar sobre a forma de executar seus orçamentos e utilizar suas dotações orçamentárias, desestabilizando os Poderes e Instituições e mitigando a necessária prevalência das normas constitucionais e a eficiência dos serviços prestados.

4. 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(m):

a) concedida **MEDIDA LIMINAR**, sustando-se, imediatamente, os efeitos de **parte do inciso I do parágrafo 2º do artigo 1º**, mais especificamente das expressões *o Ministério Público e a Defensoria Pública, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas e o Poder Judiciário*, da **Lei Complementar Estadual n.º 14.836**, de 14 de janeiro de 2016, do **Estado do Rio Grande do Sul**, pelos fundamentos antes delineados, até o trânsito em julgado da presente ação direta de inconstitucionalidade;

b) notificadas as autoridades estaduais responsáveis pela sanção e publicação das normas fustigadas, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;



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

pgj@mp.rs.gov.br

c) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa das normas, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;

d) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, declarando-se a inconstitucionalidade de **parte do inciso I do parágrafo 2º do artigo 1º**, mais especificamente das expressões *o Ministério Público e a Defensoria Pública, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas e o Poder Judiciário*, da **Lei Complementar Estadual n.º 14.836**, de 14 de janeiro de 2016, do **Estado do Rio Grande do Sul**, 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.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 09 de maio de 2016.

MARCELO LEMOS DORNELLES,

Procurador-Geral de Justiça.

(documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS

SUBJUR N.º 84/2016

29

