



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

**PROCESSO N.º 70070854559 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL E PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR RUI PORTANOVA**

---

**MANIFESTAÇÃO FINAL**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Preliminares de mérito. 1.1. Possibilidade de manejo de ação direta contra lei orçamentária. Precedentes do STF. 1.2. Parâmetro de controle da Constituição Estadual. Normas da Constituição Federal de reprodução obrigatória. Adequação da inicial. 2. Mérito. 2.1. Artigo 10 da Lei Estadual n.º 14.908/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias do Rio Grande do Sul) que impõe, 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*



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

*suplementares e especiais sancionados até 30 de abril de 2016. Limitação da capacidade orçamentária dos Poderes e Instituições para atingir as suas finalidades. 2.2. Artigo 33 da Lei de Diretrizes Orçamentárias que promove, na prática, o congelamento das remunerações e dos subsídios de todos os servidores públicos do Estado, em afronta ao inciso X do artigo 37 da Constituição Federal e aos parágrafos 1º e 2º do artigo 33 da Constituição Estadual. 2.3. Artigos 10 e 33 da Lei de Diretrizes Orçamentárias estadual, 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 no Plano Plurianual, ofendendo, assim, também o disposto no artigo 149, parágrafos 1º e 3º, da Constituição Estadual. 2.4. 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. Violação aos artigos 2º, caput, 99, parágrafos 1º e 2º, inciso II, 127, parágrafos 2º e 3º, 128, parágrafo 5º, e 134, parágrafo 2º, todos da Constituição Federal, assim como nos artigos 1º, caput, 5º, caput, 95, incisos V, alíneas “b” e “f”, e VII, 108, parágrafo 4º, 109, incisos I e III, e parágrafo único, 110, caput, 121, parágrafo 1º, incisos I e III, e parágrafos 2º e 3º, todos da Constituição Estadual. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, objetivando a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 10 e 33 (e, por arrastamento, do artigo 34 e do inciso II do artigo 35), todos da Lei n.º 14.908, de 14 de julho de 2016, do Estado do Rio Grande do Sul – Lei de Diretrizes Orçamentárias, por afronta aos artigos 33, parágrafos 1º e 2º, e 149, parágrafos 1º e 3º, da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, ou, sucessivamente, 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, todos 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, todos da Constituição Federal, com a supressão das expressões “o Ministério Público e a 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 (fls. 04/35). Juntados documentos (fls. 36/98).



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

Determinada a intimação do autor para que promovesse a classificação dos documentos que acompanham a petição inicial (fls. 103/106).

O proponente acostou os documentos das fls. 113/303.

O pedido liminar foi deferido (fls. 304/315).

O Procurador-Geral do Estado, citado para proceder à curadoria da norma (fl. 329), nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, postulou a manutenção do ato normativo, com base no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fl. 347).

O Governador do Estado, por intermédio da Procuradoria-Geral do Estado, manifestou-se pela improcedência da ação, argumentando que o ato normativo impugnado configura lei formal, razão pela qual incabível o controle concentrado. Afirmou, ainda, que a alegada inconstitucionalidade não decorreria da Constituição Estadual, mas sim de suposta violação ao Plano Plurianual pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos índices inflacionários futuramente publicados em Resolução do Banco Central, estando diante de um conflito de legalidade. Defendeu a inexistência de inconstitucionalidade em relação aos dispositivos constitucionais indicados na inicial, bem como a observância do devido processo legislativo. Teceu comentários a respeito da discricionariedade do Poder Executivo nas escolhas das políticas públicas prioritárias, não havendo que se falar em desrespeito ao



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

princípio da independência, separação e harmonia entre os poderes (fls. 353/390). Juntou documentos (fls. 391/409).

A Presidente da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, devidamente notificada, alegou que as normas da Constituição Federal tidas como violadas não podem ser consideradas como parâmetro de controle de constitucionalidade, sob pena de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. Asseverou que eventual ofensa, caso existente, se daria de forma reflexa ao texto constitucional. Requereu a revogação da liminar concedida e, ao final, a improcedência da ação (fls. 412/429). Acostou o documento da fl. 430.

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

**2.** Preliminarmente, cumpre sejam enfrentadas as questões suscitadas pelo Senhor Governador do Estado, de descabimento do controle concentrado de constitucionalidade de leis orçamentárias e de inadequação do parâmetro de aferição apontado.

No que toca ao primeiro ponto, argumenta-se que o ato normativo hostilizado configura lei de efeitos concretos, não sendo, pois, passível de sindicância direta ou abstrata de constitucionalidade.

Embora respeitáveis os argumentos, até porque apoiados em precedente do Supremo Tribunal Federal, merece ser dito que esse entendimento sofreu flexibilização pela Corte Constitucional, passando ela a entender como viável o controle



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

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), 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*



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

*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>1</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>2</sup>:

*[...] 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*

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle Concentrado de Constitucionalidade*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 195.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 196.



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

*vinculado ao caso concreto – há de ser o processo e não o ato legislativo submetido ao controle de constitucionalidade.*

Portanto, ao contrário do que alegado pela parte adversa, é perfeitamente cabível o controle concentrado de normas orçamentárias na hipótese de confrontarem abstratamente com norma constitucional, como no caso em liça.

Já no que concerne à segunda questão, sustenta-se que a inicial indica como parâmetro de controle normas da Constituição Federal, bem como que, se ofensa houvesse, seria meramente reflexa ou oblíqua.

Sem razão, porém.

Conforme será analisado adiante, a pretensão veiculada na presente ação direta tem por fundamento a vulneração de inúmeros dispositivos da Constituição Estadual, os quais são afrontados de modo direto e frontal.

Além disso, eventuais dispositivos da Constituição Federal elencados como malferidos são tidos como de reprodução obrigatória pelas unidades federadas, servindo, assim, como parâmetro de controle, nos termos do artigo 1º da Constituição Estadual.

A posição apresentada possui respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

*(...) Nessa parte da decisão reclamada, deve prevalecer o entendimento desta Suprema Corte no sentido de que “[a] omissão da Constituição estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue a ação direta de*



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

*inconstitucionalidade contra lei municipal em confronto com norma de reprodução obrigatória (...)* (Rcl 15985 RS, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 10/12/2014, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30/01/2015 PUBLIC 02/02/2015)

Em sendo assim, é manifestamente viável a presente ação direta de inconstitucionalidade.

3. No mérito, em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos pelo Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Sul, assim como pela Senhora Presidente da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, merece integral acolhimento a presente ação, impondo-se reiterar os fundamentos lançados na exordial, a qual permanece íntegra.

Pois bem.

O artigo 10 da Lei Estadual n.º 14.908/2016<sup>3</sup> impõe, 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 especiais sancionados até 30 de abril de

---

<sup>3</sup> 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.*  
(...)



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

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<sup>4</sup>, 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.

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.

Como já enfatizado na inicial, para desenvolver tal argumento, imperiosa se mostra a distinção entre os conceitos de

---

<sup>4</sup> 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.

(...)



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

revisão e de reajuste de vencimentos, destacando-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 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>5</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:

---

<sup>5</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

*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]*

*[...].*

No âmbito estadual, por sua vez, o Legislador Constituinte foi além, na medida em que não se limitou a reprisar 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.***



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

**§ 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.

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>6</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

---

<sup>6</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

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

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 responsavelmente os gastos públicos necessários.

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



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

**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 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, inócuentes 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



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

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>7</sup>, uma vez que, evidentemente, o direito à revisão geral anual se encontra previsto na Constituição Federal, não podendo, em respeito à superioridade hierárquica que a Lei Maior ostenta em relação às demais normas, ser por lei infraconstitucional restringido.

Nessa linha, é a doutrina de Regis Fernandes de Oliveira<sup>8</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, confirmando a liminar concedida, reconheça a inconstitucionalidade material do artigo 33 da Lei Estadual nº 14.908/2016, expungindo-o do mundo jurídico.

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

---

<sup>7</sup> Artigo 22, inciso I.

<sup>8</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

Estado do Rio Grande do Sul para o exercício de 2017, impedem que se alcancem as metas e prioridades da Administração Pública fixadas no Plano Plurianual, ofendendo, assim, também o disposto no artigo 149, parágrafos 1º e 3º, da Constituição Estadual<sup>9</sup>.

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 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*

---

<sup>9</sup> 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.

[...].



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

*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 AÇÃO 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. AÇÃO 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



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

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 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



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

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.

No entanto, 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, deverão também ser 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.

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 nos artigos 2º, *caput*, 99,



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

parágrafos 1º e 2º, inciso II, 127, parágrafos 2º e 3º, 128, parágrafo 5º, e 134, parágrafo 2º, todos da Constituição Federal, assim como nos artigos 1º, *caput*, 5º, *caput*, 95, incisos V, alíneas “b” e “f”, e VII, 108, parágrafo 4º, 109, incisos I e III, e parágrafo único, 110, *caput*, 121, parágrafo 1º, incisos I e III, e parágrafos 2º e 3º, todos da Constituição Estadual.

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 no precedente 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**

<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

*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 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)*

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



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

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.

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



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

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.

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*



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

*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 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*



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

*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 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 descurando dos parâmetros e metas fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por tudo isso, é clara a mácula de inconstitucionalidade das normas vergastadas por afronta direta 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,



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

ser suprimida de ambos os dispositivos a referência aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

**4. Pelo exposto,** o Procurador-Geral de Justiça, reiterando os fundamentos lançados na inicial, requer seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a 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 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



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

das expressões “Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública”, constantes do artigo 33.

Porto Alegre, 24 de outubro de 2017.

**CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LCA/MPM