



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

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

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da Constituição Federal¹, combinado com o artigo 95, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Estadual², promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a declaração de inconstitucionalidade do disposto no **artigo 17, caput, e parágrafos**

¹ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
(...).

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

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

(...).

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

III - o Procurador-Geral de Justiça;
(...).



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

1º, 2º e 3º, da Lei nº 15.304, de 30 de julho de 2019, do Estado do Rio Grande do Sul – que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o exercício econômico-financeiro de 2020 e dá outras providências, pelas razões a seguir expostas:

1. DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS

Os dispositivos legais combatidos encontram-se assim vazados:

Art. 17. Os Poderes do Estado, o Ministério Pùblico e a Defensoria Pùblica terão como limites para as despesas financiadas com a fonte de recurso Tesouro – Livres, para efeito de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias para 2020, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2019, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de abril de 2019, com essa fonte de recurso.

§1. Aplica-se o disposto no “caput” às despesas classificadas nos grupos de natureza de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, 3 – Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras.

§2. Considera-se incluído no limite a que se refere o “caput” deste artigo o disposto nos arts. 39 e 40 desta Lei.

§3º. Exclui-se da apuração do limite de que trata o “caput” deste artigo a complementação de dotações orçamentárias de que trata o art. 8º da Lei 15.232, de 1º de outubro de 2018, ao Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário.



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

O artigo 17 e seus parágrafos impõem, como limites para a elaboração das propostas orçamentárias para 2020, dos Poderes de Estado e Órgãos dotados de autonomia financeira e administrativa, no que toca a despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, bem como despesa com pessoal e encargos sociais, o conjunto das dotações previstas para o ano de 2019, com as alterações decorrentes de créditos suplementares e especiais sancionados até 30 de abril de 2019.

2. DO CABIMENTO DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

Os dispositivos atacados gozam de suficiente grau de abstração e generalidade. São aptos ao manejo da ação direta.

O Supremo Tribunal Federal protagonizou a flexibilização de anterior entendimento sobre descabimento de ação direta de constitucionalidade contra leis de natureza orçamentárias, passando a entender como viável o controle direto e concentrado de constitucionalidade de tais normas quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitados em abstrato. Representativo desse novo posicionamento é o seguinte aresto:



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

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. LEI Nº 10.437/2015 DO ESTADO DA PARAÍBA. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO À MATÉRIA. POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. DEVER PROCESSUAL DE IMPUGNAÇÃO DO OBJETO NÃO INTEIRAMENTE CUMPRIDO. AÇÃO CONHECIDA PARCIALMENTE. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REDUÇÃO UNILATERAL, PELO GOVERNADOR DO ESTADO, DOS VALORES CONSTANTES DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA ELABORADA E APRESENTADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. APRECIAÇÃO DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ATRIBUIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 2º E 166 DA CRFB/88. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM A PRONÚNCIA DE NULIDADE. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXAÇÃO DE TESE. (...)

9. É admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes: ADI 4.048- MC, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 21/8/2008; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 8/5/2009; ADPF 307-MCRef, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 3.949, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 7/8/2009; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 7/5/2009; ADI 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008. (ADI nº 5287, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 18/05/2016)



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

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

3. DA OFENSA AOS ARTIGOS 1º, 5º, CAPUT, 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, 99, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 2º, INCISO II, 127, PARÁGRAFOS 2º E 3º, 128, PARÁGRAFO 5º, E 134, PARÁGRAFO 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O artigo 17, *caput*, e parágrafos 1º, 2º e 3º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias Estadual, ora vergastados, promoveram verdadeiro congelamento de toda receita, que não será contemplada sequer por mínima correção monetária, do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública, todos do Estado do Rio Grande do Sul, atingindo a autonomia financeira e organização administrativa das referidas instituições, e, por corolário, dos seus membros, todos seus servidores públicos, ativos e inativos, e essencialmente de toda a população destinatária de seus serviços e finalidades institucionais, o que macula irremediavelmente o texto legal combatido de constitucionalidade.



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

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

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

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



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

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

Com efeito, são princípios basilares da ordem jurídica nacional a independência e harmonia entre os Poderes e as autonomias administrativa, financeira e orçamentária conferidas ao Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, como assentado nas Leis Fundamentais federal e estadual, *in verbis*:

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@mprs.mp.br

Art. 127. O Ministério Pùblico 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 Pùblico 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 Pùblico elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

[...].

Art. 128. O Ministério Pùblico 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 Pùblico, observadas, relativamente a seus membros:

[...].

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

[...].



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

Constituição Estadual

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

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

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

V - propor à Assembleia Legislativa, observados os parâmetros constitucionais e legais, bem como as diretrizes orçamentárias;
[...].

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

f) projeto de lei complementar dispendo 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 Públiso tem por chefe o Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado dentre integrantes da carreira, indicados em lista tríplice, mediante eleição, para mandato de dois anos, permitida uma recondução por igual período, na forma da lei complementar.
[...].



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

§ 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 Públco é assegurada autonomia administrativa e funcional, cabendo-lhe, na forma de sua lei complementar:

I - praticar atos próprios de gestão;

[...].

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

[...].

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

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

[...].

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

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

I - praticar atos próprios de gestão;

[...].

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

[...].

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

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



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

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

Os dispositivos legais impugnados não estariam acoimados de qualquer mácula – sem prejuízo dos argumentos antes esgrimidos - se direcionados, apenas, ao Poder Executivo, já que oriundo de projeto de lei encaminhado pelo Governador do Estado.

Entretanto, o referido artigo 17 e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, preveem sua aplicação, também, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, os quais não são os responsáveis pela iniciativa do projeto de lei encaminhado à Casa Legislativa, o que desrespeita suas autonomias administrativa, financeira e orçamentária e ofende a independência e harmonia entre os Poderes,



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

colocando em risco o desempenho de suas atribuições 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 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



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

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 direutivo, em conjugação com os outros Poderes instituídos, é reflexo do status constitucional da autonomia e da independência que lhe são atribuídas no artigo 2º do Diploma Maior. Esse é o entendimento que decorre diretamente do conteúdo do art. 99, § 1º, da Constituição Federal. 7. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Poder Judiciário. O diploma impugnado, ao restringir a execução orçamentária do Judiciário local, é formalmente inconstitucional, em razão da ausência de participação desse na elaboração do diploma legislativo. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar, com efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da expressão “e Judiciário” contida nos arts. 1º e 6º da lei impugnada e para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto dos demais dispositivos da Lei nº 14.506/09 do Estado do Ceará, afastando do seu âmbito de incidência o Poder Judiciário (ADI 4.426/CE, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 09/02/2011)



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

Relevante acentuar 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, que sempre se pautaram por uma gestão responsável de seus recursos orçamentários, não descurando dos parâmetros e metas fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Situação semelhante a agora retratada foi objeto de análise por parte deste Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em outras oportunidades.

A primeira a ser referida ocorreu no ano de 2006, ocasião em que à semelhança se editou Lei de Diretrizes Orçamentárias impondo o congelamento de orçamento aos Poderes e Instituições de Estado dotados de autonomia financeira e administrativa. Proposta ação direta de constitucionalidade pelo Procurador-Geral de Justiça, foi o pedido, à unanimidade, julgado procedente, em acórdão assim ementado:

AÇÃO 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@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. Violation 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)

Posteriormente, em agosto de 2016, relativamente à Lei 14.908/2016, artigos 10 e 33, também Lei de Diretrizes



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

Orçamentárias, apesar de não ter havido decisão de mérito em razão de perda de objeto da ação direta de constitucionalidade intentada, a mesma Corte Estadual enfrentou, em sede de liminar, hipótese análoga, quando suspendeu a eficácia dos dispositivos legais atacados e ressaltou, mais uma vez, a necessidade imposta pelo ordenamento constitucional de que os Poderes e Instituições com autonomia financeira e administrativa não tenham a capacidade orçamentária, necessária para cumprimento de metas e respectivas finalidades institucionais, inviabilizada pelo congelamento imposto unilateralmente pelo Poder Executivo.

Os precedentes são relevantes em função da consonância de violações constitucionais. No entanto, apresentaram situações fáticas menos gravosas à autonomia financeira, independência e harmonia dos Poderes, Ministério Pùblico, Defensoria Pùbica. Em ambos os casos não havia congelamento absoluto dos orçamentos, como previsto na Lei 15.304/2019.

Na Lei 14.908, de 14 de julho de 2016, o artigo 33, impugnado na ocasião, estabeleceu, como limite para elaboração de proposta orçamentária de 2017, para o grupo de natureza da despesa pessoal e encargos sociais, 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 por cento) de correção**. Houve indicação de índice de correção monetária, mesmo que não suficiente a



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

considerar os gastos decorrentes do crescimento vegetativo da folha de pagamento.

A Lei Estadual nº 12.574/2006, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2007, previu, no seu artigo 19, que o crescimento vegetativo da folha de pessoal ficasse limitado a 3% (três por cento).

Em cenário ainda mais drástico que os precedentes citados, os diplomas hostilizados da LDO do ano de 2019 estabelecem apenas congelamento de propostas orçamentárias sem qualquer incidência de correção monetária. Eis a falta que corrompe a Lei de Diretrizes Orçamentárias de nº 15.304/2019 e cria ameaça de posterior inconstitucionalidade da Lei Orçamentária Anual.

É imperativo constatar-se 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.

Logo, o que se pretende com a presente ação é o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 17, *caput*, e seus



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

parágrafos 1º, 2º e 3º, da Lei 15.304/2019, por não contemplarem, ao menos, o índice inflacionário previsto para o corrente ano.

Por tudo isso, é clara a mácula de constitucionalidade das normas vergastadas por afronta aos artigos 1º, 5º, *caput*, 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, 99, *caput* e parágrafos 1º e 2º, inciso II, 127, parágrafos 2º e 3º, 128, parágrafo 5º, e 134, parágrafo 2º, da Constituição Federal, devendo, por isso, ser suprimido o *caput* do artigo 17, da Lei estadual 15.304/2019, bem como seus parágrafos 1º, 2º e 3º, ou, sucessivamente, apenas a referência aos Poderes do Estado e ao Ministério Pùblico e à Defensoria Pùblica.

4. DA MEDIDA LIMINAR

Considerando a necessidade de envio das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Pùblico e da Defensoria Pùblica à Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional até o dia 30 de agosto de 2019, de acordo com o que dispõe o artigo 9º da Lei Estadual n.º 15.304/2019, bem como considerando os fundamentos antes aduzidos, os quais demonstram a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, é imperiosa a concessão de medida liminar, para



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

o fim de suspender a vigência do artigo 17 e parágrafos 1º, 2º e 3º, da Lei Estadual n.º 15.304/2019 ou, sucessivamente, ao menos da referência neles constante aos Poderes e Instituições de Estado dotados de autonomia financeira e administrativa.

5. DO PEDIDO

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

- a) deferida a medida liminar pleiteada (item 4 *supra*), para suspender a vigência do artigo 17, *caput*, e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, da Lei Estadual n.º 15.304/2019 ou, sucessivamente, ao menos da referência neles constante aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e Defensoria Pública, dotados de autonomia financeira e administrativa;
- b) notificado o Governador do Estado e o Presidente da Assembleia Legislativa, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;



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

- c) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e
- d) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, com o reconhecimento da constitucionalidade total do artigo 17, *caput*, e §1º, §2º e § 3º, da Lei 15.304/2019, do Estado do Rio Grande do Sul, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 5º, *caput*, 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, 99, *caput* e parágrafos 1º e 2º, inciso II, 127, parágrafos 2º e 3º, 128, parágrafo 5º, e 134, parágrafo 2º, da Constituição Federal, ou, sucessivamente, com o reconhecimento da constitucionalidade parcial do artigo 17, *caput*, e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, da Lei 15.304/2019, do Estado do Rio Grande do Sul, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 5º, *caput*, 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, 99, *caput* e parágrafos 1º e 2º, inciso II, 127, parágrafos 2º e



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

3º, 128, parágrafo 5º, e 134, parágrafo 2º, da Constituição Federal, com a supressão das expressões “o Ministério Pùblico e a Defensoria Pùblica” e com a interpretação do sentido da expressão “os Poderes do Estado” para excluir os Poderes Legislativo e Judiciário, constantes do artigo 17, *caput*.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 15 de agosto de 2019.

FABIANO DALLAZEN,
Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

AAM