



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

**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<sup>1</sup>, combinado com o artigo 95,  
parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Estadual<sup>2</sup>, promove a  
presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

tendo por objeto a declaração de  
inconstitucionalidade de parte da Emenda n.º 146 (225) do Anexo  
da Lei Estadual n.º 15.399, de 12 de dezembro de 2019, que

---

<sup>1</sup> 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:

(...)

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

(...)

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

(...)

III - o Procurador-Geral de Justiça:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2020, pelas razões a seguir expostas:

## 1. DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS

As normas legais combatidas – Emenda n.º 146 (225) constante do Anexo à Lei Estadual n.º 15.399/2019 –, oriundas de emenda parlamentar ao projeto de lei orçamentária anual para o ano de 2020 encaminhado pelo Poder Executivo estadual, encontram-se assim vazadas (parte impugnada destacada em negrito):

*Emenda n.º 146 (225)*

*Cria o Projeto/Atividade “9001”. no Órgão 34 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA.*

*Cria o Projeto/Atividade denominado “9001”, do Órgão 34 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA, com a seguinte especificação: “Aumenta dotação do Instrumento de Programação 9001 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA.”. Do Grupo de Despesa 9 - RESERVA ORÇAMENTÁRIA, da Fonte de Recurso 1 - TESOURO-LIVRES, do Identificador de Uso 0 -, Modalidade 99 - A DEFINIR, destinando para este a importância de R\$ 232.368.498,00 (duzentos e trinta e dois milhões, trezentos e sessenta e oito mil e quatrocentos e noventa e oito reais) para sua dotação. Destinando o total de R\$ 232.368.498,00 (duzentos e trinta e dois milhões, trezentos e sessenta e oito mil e quatrocentos e noventa e oito reais).*

*ORIGEM DO RECURSO:*

*o Projeto/Atividade 2031 - REMUNERAÇÃO DE PESSOAL - TRIBUNAL DE JUSTIÇA, do Órgão 3 - TRIBUNAL DE*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*JUSTIÇA, da Unidade Orçamentária 1 - TRIBUNAL DE JUSTIÇA, da Fonte de Recurso 1 - TESOUROLIVRES, do Identificador de Uso 0 -, no Grupo de Despesa 1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, Modalidade 90 - APLICAÇÕES DIRETAS, reduzindo-se deste a importância de R\$ 120.114.255,00 (cento e vinte milhões, cento e quatorze mil e duzentos e cinquenta e cinco reais) e,*

*o Projeto/Atividade 2071 - REMUNERAÇÃO DE PESSOAL - TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR, do Órgão 7 - JUSTIÇA MILITAR DO ESTADO, da Unidade Orçamentária 1 - JUSTIÇA MILITAR DO ESTADO, da Fonte de Recurso 1 - TESOUROLIVRES, do Identificador de Uso 0 -, no Grupo de Despesa 1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, Modalidade 90 - APLICAÇÕES DIRETAS, reduzindo-se deste a importância de R\$ 1.226.438,00 (um milhão, duzentos e vinte e seis mil e quatrocentos e trinta e oito reais) e,*

*o Projeto/Atividade 2101 - REMUNERAÇÃO DE PESSOAL - MINISTÉRIO PÚBLICO, do Órgão 9 - MINISTÉRIO PÚBLICO, da Unidade Orçamentária 1 - PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA, da Fonte de Recurso 1 - TESOURO-LIVRES, do Identificador de Uso 0 -, no Grupo de Despesa 1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, Modalidade 90 - APLICAÇÕES DIRETAS, reduzindo-se deste a importância de R\$ 44.729.810,00 (quarenta e quatro milhões, setecentos e vinte e nove mil e oitocentos e dez reais) e,*

*o Projeto/Atividade 6303 - REMUNERAÇÃO DO PESSOAL - TCE, do Órgão 2 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, da Unidade Orçamentária 1 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, da Fonte de Recurso 1 - TESOURO-LIVRES, do Identificador de Uso 0 -, no Grupo de Despesa 1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, Modalidade 90 - APLICAÇÕES DIRETAS, reduzindo-se deste a importância de R\$ 22.166.948,00 (vinte e dois milhões, cento e sessenta e seis mil e novecentos e quarenta e oito reais) e,*

*o Projeto/Atividade 6308 - REMUNERAÇÃO DO PESSOAL - DPE, do Órgão 30 - DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO, da Unidade Orçamentária 1 - DEFENSORIA*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

***PÚBLICA DO ESTADO, da Fonte de Recurso 1 - TESOURO- <http://www.al.rs.gov.br/legis> 62 LIVRES, do Identificador de Uso 0 -, no Grupo de Despesa 1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, Modalidade 90 - APLICAÇÕES DIRETAS, reduzindo-se deste a importância de R\$ 15.650.927,00 (quinze milhões, seiscentos e cinquenta mil e novecentos e vinte e sete reais) e,***

*o Projeto/Atividade 6839 - REMUNERAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS, CCS, FGS E VERBA DE REPRESENTAÇÃO - AL, do Órgão 1 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, da Unidade Orçamentária 1 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, da Fonte de Recurso 1 - TESOURO-LIVRES, do Identificador de Uso 0 -, no Grupo de Despesa 1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, Modalidade 90 - APLICAÇÕES DIRETAS, reduzindo-se deste a importância de R\$ 28.480.120,00 (vinte e oito milhões, quatrocentos e oitenta mil e cento e vinte reais).*

Da leitura dos dispositivos retrotranscritos, constata-se que a Lei Orçamentária Anual Estadual para 2020 promoveu o congelamento de parte das dotações orçamentárias do Poder Judiciário (Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça Militar), do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, órgãos estatais dotados de autonomia financeira e administrativa, ao criar, através de emenda parlamentar, “Reserva de Contingência” de R\$ 232.368.498,00, cujos valores tiveram origem em rubricas destinadas à remuneração de pessoal de tais órgãos, além daquela reservada à Assembleia Legislativa.

Com isso, para o próximo exercício, praticamente se deixam tais instituições estatais sem capacidade orçamentária para



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

atingir as suas finalidades, ofendendo, assim, normas constitucionais sensíveis.

**2. DA OFENSA 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**

Ao promover o contingenciamento de parte das dotações orçamentárias do Poder Judiciário (Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça Militar), do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, desconsiderando o planejamento econômico-financeiro de tais órgãos, **os dispositivos legais combatidos desrespeitam as autonomias de poderes e instituições de Estado, asseguradas constitucionalmente**, o que macula irremediavelmente tais regras.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

determinadas Instituições, 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.*

(...)

*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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA**  
**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS**  
Assessoria Jurídica

*cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:*

(...)

*Art. 134 - A Defensoria Pública 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 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 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. 5º - 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;*

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL.  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*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 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;*

*(...)*

*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, dispendo sobre sua competência, estrutura e funcionamento, bem como sobre a carreira de seus membros, observando as normas previstas na legislação federal e nesta Constituição.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*§ 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.*

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>3</sup>, tendo sido reconhecida<sup>4</sup>, reiteradamente, pela Corte Suprema Federal, como se constata nos precedentes que ora se colacionam:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ATRICON. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. LEI COMPLEMENTAR*

<sup>3</sup> Artigos 71 a 76 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e artigos 71 a 75 da Constituição da República.

<sup>4</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). Dal 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 RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*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 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 4643 MC,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 27-11-2014 PUBLIC 28-11-2014)

*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-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 12/02/2015). 4. Agravo regimental a que se nega provimento (ACO 1501 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 09/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 30-06-2015 PUBLIC 01-07-2015)*

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**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

**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.**

Tal cautela, contudo, não se verifica no ato normativo estadual ora atacado, o qual promove indevida ingerência dos Poderes Legislativo e 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 despesas com pessoal para o próximo exercício financeiro.

**Essa política de gestão de recursos, porém, não pode ser imposta aos demais órgãos autônomos de Estado, pois compete a eles decidir acerca de suas prioridades de gastos. E, em sendo necessários cortes, cabe aos ordenadores de despesas de cada instituição deliberar acerca das áreas a serem atingidas, não podendo o Parlamento, em substituição a eles, definir quais rubricas haverão de ser afetadas com o contingenciamento.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

Essa radical limitação dos gastos adotada unilateralmente pela Assembleia Legislativa – e após sancionada pelo Senhor Governador do Estado – torna inviável, na prática, a gestão administrativa e financeira dos órgãos de Estado afetados, 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 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*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 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*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 4426, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 17-05-2011 PUBLIC 18-05-2011)*

Não custa reafirmar que a autonomia financeira dos órgãos estatais indicados constitui corolário lógico do princípio da separação dos poderes, vez que constitui mecanismo necessário para: a) permitir o pleno cumprimento das importantes missões constitucionalmente confiadas a esses poderes e instituições, e b) evitar a sobreposição de quaisquer dos poderes sobre os demais, tratando-se, portanto, de garantia indispensável para o pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Sobre essa autonomia, há interessante precedente do Supremo Tribunal Federal, da lavra do Ministro Celso de Mello. Embora estivesse em análise violação ao artigo 168 da Constituição Federal, a *ratio decidendi* se aplica plenamente ao caso:

*MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO - LIBERAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTARIOS (CF, ART. 168) - IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE (ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS) - INADMISSIBILIDADE - PRERROGATIVA DE PODER - GARANTIA INSTRUMENTAL DA AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO - "WRIT" COLETIVO - DEFESA DE DIREITOS E NÃO DE SIMPLES INTERESSES - ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DA ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS - EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL,  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*JULGAMENTO DE MÉRITO. - O autogoverno da Magistratura tem, na autonomia do Poder Judiciário, o seu fundamento essencial, que se revela verdadeira pedra angular, suporte imprescindível a assecuração da independência político-institucional dos Juízes e dos Tribunais. O legislador constituinte, dando consequência a sua clara opção política - verdadeira decisão fundamental concernente a independência da Magistratura - instituiu, no art. 168 de nossa Carta Política, uma típica garantia instrumental, assecuratória da autonomia financeira do Poder Judiciário. A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que comprometesse, pela gestão arbitrária do orçamento - ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados -, a própria independência político-jurídica daquelas Instituições. Essa prerrogativa de ordem jurídico-institucional, criada, de modo inovador, pela Constituição de 1988, pertence, exclusivamente, aos órgãos estatais para os quais foi deferida. (...) (MS 21291 AgR-QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/1991, DJ 20-10-1995 PP-36331 EMENT VOL-01805-02 PP-00201)*

Ainda em relação ao artigo 168 da Constituição Federal, o Pretório Excelso, em recente decisão, afirmou que referido dispositivo (que fixa o duodécimo), *instrumentaliza o postulado da Separação de Poderes e, dessa perspectiva, institui um dos fundamentos essenciais para a permanência do Estado Democrático de Direito, impedindo a sujeição dos demais Poderes e órgãos autônomos da República a arbitrios e ilegalidades perpetradas no âmbito do Poder Executivo respectivo* (MS 34.483, Segunda Turma, relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 22/11/2016).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

Na mesma linha, encontram-se decisões sobre a autonomia financeira do Ministério Público. O STF, por exemplo, em determinada oportunidade, já advertiu que *a ausência da autonomia financeira constitui fator apto a comprometer a própria autonomia funcional e administrativa assegurada, constitucionalmente, ao Ministério Público e seus agentes (ADI 514 MC/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgada em 01/07/1991).*

Outro precedente reforça o espírito da autonomia financeira do Ministério Público:

*A alta relevância jurídico-constitucional do Ministério Público – qualificada pela outorga, em seu favor, da prerrogativa da autonomia administrativa, financeira e orçamentária – mostra-se tão expressiva, que essa instituição, embora sujeita à fiscalização externa do Poder Legislativo, com o auxílio do respectivo tribunal de contas, dispõe de uma esfera própria de atuação administrativa, livre da ingerência de órgãos do Poder Executivo, aos quais falece, por isso mesmo, competência para sustar ato do procurador-geral de justiça praticado com apoio na autonomia conferida ao Parquet. A outorga constitucional de autonomia, ao Ministério Público, traduz um natural fator de limitação dos poderes dos demais órgãos do Estado, notadamente daqueles que se situam no âmbito institucional do Poder Executivo. A dimensão financeira dessa autonomia constitucional – considerada a instrumentalidade de que se reveste – responde à necessidade de assegurar-se ao Ministério Público a plena realização dos fins eminentes para os quais foi ele concebido, instituído e organizado. (...) Sem que disponha de capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários vinculados ao custeio e à execução de suas atividades, o Ministério Público nada poderá realizar, frustrando-se, desse modo, de maneira indevida, os elevados objetivos que refletem a destinação constitucional*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*dessa importantíssima instituição da República, incumbida de defender a ordem jurídica, de proteger o regime democrático e de velar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis. O Ministério Público – consideradas as prerrogativas constitucionais que lhe acentuam as múltiplas dimensões em que se projeta a sua autonomia – dispõe de competência para praticar atos próprios de gestão, cabendo-lhe, por isso mesmo, sem prejuízo da fiscalização externa, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do tribunal de contas, e, também, do controle jurisdicional, adotar as medidas que reputar necessárias ao pleno e fiel desempenho da alta missão que lhe foi outorgada pela Lei Fundamental da República, sem que se permita ao Poder Executivo, a pretexto de exercer o controle interno, interferir, de modo indevido, na própria intimidade dessa instituição, seja pela arbitrária oposição de entraves burocráticos, seja pela formulação de exigências descobidas, seja, ainda, pelo abusivo retardamento de providências administrativas indispensáveis, frustrando-lhe, assim, injustamente, a realização de compromissos essenciais e necessários à preservação dos valores cuja defesa lhe foi confiada. (ADI 2513 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2002, DJe-048 DIVULG 14-03-2011 PUBLIC 15-03-2011 EMENT VOL-02481-01 PP-00035 RTJ VOL-00218-01 PP-00109)*

É os mesmos fundamentos poderiam ser usados para amparar a autonomia financeira do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.

Aliás, esse Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de reconhecer a inconstitucionalidade de leis ofensivas às autonomias de tais órgãos, como revela a ementa a seguir colacionada:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTE DO ARTIGO 1º, §2º, INCISO 1, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ESTADUAL (LEI*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 14.836/2016). VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFENSORIA PÚBLICA E TRIBUNAL DE CONTAS. 1. Lei Complementar Estadual nº 14.836/2016, que estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e cria mecanismos prudenciais de controle. 2. Pretensão de afastamento da norma impugnada em relação ao Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas, assim como aos Poderes Legislativo e Judiciário, restringindo seus efeitos ao Executivo Estadual, de cuja iniciativa partiu o projeto de lei. 3. Preliminar de incompetência do Juízo afastada. A análise de constitucionalidade não reclama competência da Corte Suprema, posto que a violação à Constituição Federal se dá de forma reflexa, em decorrência da reprodução de normas pela Constituição Estadual. A menção à dispositivos da Constituição Federal reforça o argumento de inconstitucionalidade, entretanto, o paradigma para análise abstrata de constitucionalidade é a Constituição Estadual. 4. Preliminar de não cabimento de ação direta de inconstitucionalidade afastada. Não se vislumbra utilização de legislação infraconstitucional como parâmetro. A comparação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal Nacional e a Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual é mero artifício argumentativo, sendo pertinente na medida em que há semelhança de matéria e aquela é considerada constitucional, ao passo que esta tem sua constitucionalidade questionada. 5. Preliminar de inépcia da petição inicial afastada. A exordial questiona a constitucionalidade de somente parte do artigo 1º, §2º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 14.836/2016. Portanto, a fundamentação jurídica pode e deve se restringir ao dispositivo atacado. 6. A iniciativa do Executivo Estadual ao editar a Lei Complementar nº 14.836/2016 é louvável, entretanto, proficua somente na sua aplicação quanto ao próprio Executivo. Os Poderes da República são independentes e harmônicos entre si. A reserva de iniciativa de lei é aspecto basilar da regra constitucional de Tripartição de Poderes, a qual, por seu turno, é inerente ao regime democrático. Objetiva-se garantir a autonomia e independência, para que somente o próprio Poder possa*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*legislar sobre sua organização, administração, regime de pessoal, orçamento, e outras matérias que lhe digam respeito, dentro dos limites estabelecidos pela própria Constituição. A matéria cuja iniciativa de projeto de lei seja reservada constitucionalmente não pode ser tratada sem tal iniciativa. 7. O Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas são dotados de autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Queda evidente que a iniciativa de lei que trate de sua organização, administração ou gestão de recursos é reservada exclusivamente a cada uma destas instituições, sob pena de se agasalhar desapropriada intervenção externa. 8. A lei impugnada estabelece restrições e mecanismos preventivos de controle que adentram a autonomia orçamentária do Judiciário Estadual, do Legislativo Estadual, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública Estadual e do Tribunal de Contas Estadual. Representa ingerência externa sobre como o ente irá administrar os montantes que lhe foram destinados e fixação unilateral de regras que afunilam as possibilidades de gerenciamento das dotações. 9. A autonomia orçamentária garantida aos Poderes da República e às instituições em comento vai além da elaboração de proposta orçamentária a ser consolidada pelo Executivo. Também lhes assiste o direito de administrar as dotações respectivas, de acordo com a conveniência de cada ente. 10. O fato de o Legislativo Estadual ter aprovado o diploma legal não sana o vício de iniciativa apontado quanto a este Poder. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70069406122, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 10-12-2018)*

Relevante acentuar, por outro lado, que a crise financeira do Estado, por mais grave que venha se mostrando, não autoriza que se faça *tabula rasa* das determinações constitucionais, ofendendo a independência e harmonia entre os poderes do Estado e as autonomias administrativa, financeira e orçamentária do Poder



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e 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.

Por tudo isso, é clara a mácula de inconstitucionalidade das normas vergastadas 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. DA OFENSA AO ARTIGO 152, PARÁGRAFO 3º, INCISO II, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, COMBINADO COM O ARTIGO 166, PARÁGRAFO 3º, INCISO II, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

É cediço que o sistema orçamentário constitucional pressupõe a existência harmoniosa de três diplomas legislativos: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

Apesar de a atribuição para iniciar o processo legislativo das leis orçamentárias ser do Poder Executivo, na linha do que preceitua o artigo 165, incisos I, II e III, da Constituição Federal<sup>5</sup>, a Carta Magna confere a algumas instituições a atribuição de elaborar e apresentar sua proposta orçamentária, a qual será enviada ao Chefe do Poder Executivo **apenas para consolidação final e encaminhamento para o Poder Legislativo.**

Assim, ao Poder Judiciário compete elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias (artigo 99 da Constituição Federal e artigo 95 da Constituição Estadual). O Ministério Público e a Defensoria Pública, por sua vez, também detêm autonomia orçamentária para a elaboração e envio de suas propostas (artigos 127, parágrafo 3º, e 134, parágrafo 2º, da Constituição Federal, e artigos 109 e 121 da Constituição Estadual).

Apresentadas as propostas orçamentárias pelo Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública e demais órgãos ou entidades do Poder Executivo, estas são unificadas pelo Chefe do Poder Executivo – justamente por possuir a iniciativa privativa do projeto de lei orçamentária anual –, passando por ajustes necessários antes de sua remessa ao Parlamento, a fim de adequar as despesas a serem fixadas nos limites das estimativas de

---

<sup>5</sup> Art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

receitas. Tais ajustes, contudo, **somente podem ser realizados pelo Poder Executivo se as propostas apresentadas excederem os limites fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

Acerca da inviabilidade de o Poder Executivo efetuar, de forma unilateral e sem respaldo em lei de diretrizes orçamentárias, supressões na proposta orçamentária enviada pelos órgãos de Estado dotados de autonomia, colhe-se o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática da Ministra Rosa Weber), o qual pode ser considerado representativo do entendimento daquela Corte:

*(...) Consabido que o ciclo orçamentário se desdobra nas etapas de (i) elaboração, (ii) apreciação legislativa, (iii) execução e acompanhamento, e (iv) controle e avaliação.*

*No âmbito da União, os Poderes e os órgãos autônomos devem, na fase de elaboração do projeto de lei orçamentária anual, enviar suas propostas orçamentárias ao Poder Executivo (art. 99, § 2º, I e II, 127, § 3º, e 134, § 2º, da Magna Carta), observados os limites e o prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias (arts. 99, §§ 3º e 4º, 127, § 4º, da Constituição da República).*

*Recebidas as propostas orçamentárias, incumbe ao Poder Executivo consolidá-las, para envio, pela Presidência da República, do projeto de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional (arts. 84, XXIII, e 165, III, da Constituição Federal), até 31 de agosto, isto é, quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (art. 35, § 2º, III, do ADCT).*

*O Poder Executivo, a seu turno, somente está constitucionalmente autorizado a promover ajustes nas propostas enviadas pelos demais Poderes e órgãos autônomos da União, para fins de consolidação, quando as despesas projetadas estiverem em desacordo com os limites*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*estipulados na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99, § 4º, 127, § 5º, e 134, § 2º, da Constituição da República).*

*Inexistindo incompatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias, carece de amparo no ordenamento jurídico pátrio a alteração, pelo Poder Executivo, das propostas encaminhadas pelos demais Poderes e órgãos autônomos, ainda que sob o pretexto de promover o equilíbrio orçamentário e/ou de assegurar a obtenção de superávit primário.*

*Transcrevo, a propósito, ementa de precedente do Plenário desta Suprema Corte, sem grifos no original:*

*"EMENTA Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Medida cautelar. Referendo. Ato do Poder Executivo do Estado da Paraíba. Redução, no Projeto de Lei Orçamentária de 2014 encaminhado pelo Governador do Estado da Paraíba à Assembleia Legislativa, da proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado. Cabimento da ADPF. Mérito. Violação de preceito fundamental contido no art. 134, § 2º, da Constituição Federal. Autonomia administrativa e financeira das Defensorias Públicas estaduais. Medida cautelar confirmada. 1. A Associação Nacional dos Defensores Públicos, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não detém legitimidade ativa para mandado de segurança quando a associação e seus substituídos não são os titulares do direito que pretende proteger. Precedente: MS nº 21.291/DF-AgR-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 20/10/95. Resta à associação a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, único meio capaz de sanar a lesividade alegada. 2. A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública qualifica-se como preceito fundamental, ensejando o cabimento de ADPF, pois constitui garantia densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do próprio direito que a esses corresponde. Trata-se de norma estruturante do sistema de direitos e garantias fundamentais, sendo também pertinente à organização do Estado. 3. A arguição dirige-se contra ato do chefe do Poder Executivo estadual praticado no exercício da atribuição conferida constitucionalmente a esse agente político de reunir as propostas orçamentárias dos órgãos dotados de autonomia para consolidação e de encaminhá-las para a análise do Poder Legislativo. Não se cuida de controle*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*preventivo de constitucionalidade de ato do Poder Legislativo, ma, sim, de controle repressivo de constitucionalidade de ato concreto do chefe do Poder Executivo. 4. São inconstitucionais as medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição. Precedentes: ADI nº 3965/MG, Tribunal Pleno, Relator a Ministra Cármen Lúcia, DJ de 30/3/12; ADI nº 4056/MA, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 1/8/12; ADI nº 3569/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 11/5/07. Nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não é dado ao chefe do Poder Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da Defensoria Pública quando essa é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Caberia ao Governador do Estado incorporar ao PLOA a proposta nos exatos termos definidos pela Defensoria, podendo, contudo, pleitear à Assembleia Legislativa a redução pretendida, visto ser o Poder Legislativo a seara adequada para o debate de possíveis alterações no PLOA. A inserção da Defensoria Pública em capítulo destinado à proposta orçamentária do Poder Executivo, juntamente com as Secretarias de Estado, constitui desrespeito à autonomia administrativa da instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira. 5. Medida cautelar referendada." (Destaquei. ADPF 307 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. DJe de 27.3.2014)*

(...)

(MS 33193 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, julgado em 30/10/2014, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-216 DIVULG 03/11/2014 PUBLIC 04/11/2014)

Recebido o projeto de lei pelo Poder Legislativo, os parlamentares podem apresentar emendas, desde que respeitem o disposto no artigo 166, parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal, ou seja: a) são admitidas livremente emendas para a correção de erros materiais; b) sempre devem ser compatíveis com o plano



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; c) somente é possível emenda que indique a origem dos recursos necessários (destaca-se que a emenda não pode aumentar o volume total de despesas previsto pelo Poder Executivo, devendo propor a anulação de uma despesa e sua substituição por outra); e d) é vedada emenda sobre previsão de gastos para pessoal e seus cargos, previsão de gastos com o pagamento da dívida pública, previsão de gastos com as transferências constitucionais tributárias.

Em síntese, esse é o procedimento legislativo<sup>6</sup> previsto para a aprovação das leis orçamentárias, do qual se extrai duas etapas para sua formação: uma administrativa (relativa às atividades desenvolvidas para a elaboração das propostas orçamentárias de cada ente, culminando na consolidação de todas pelo Poder Executivo) e outra legislativa propriamente dita, que se encerra com a aprovação da lei.

Na fase legislativa, os parlamentares detêm ampla margem para apreciação e deliberação acerca das leis orçamentárias. Contudo, **tal poder de conformação do orçamento pelo Poder Legislativo não é ilimitado.**

Com efeito, no que se refere à lei orçamentária anual, **a própria Lei Fundamental, em dispositivos de reprodução obrigatória por todas as unidades federadas, estabelece restrições ao poder de emenda dos legisladores:**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*Art. 166 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.*

*§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:*

*I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;*

*II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.*

*§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.*

*§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*

*I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:*

*a) dotações para pessoal e seus encargos;*

*b) serviço da dívida;*

*c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou*

*III - sejam relacionadas:*

*a) com a correção de erros ou omissões; ou*

*b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.*

No mesmo sentido, dispõe a Constituição Estadual:

---

<sup>6</sup> Sobre o tema, ver: RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. "Panorama do processo de formação das leis orçamentárias no Brasil". In: *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, nº 5, Curitiba, 2014, p. 91/122.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*Art. 152 - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.*

*§ 1.º Caberá a uma comissão permanente de Deputados:*

*I - examinar os projetos referidos neste artigo e as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado, emitindo parecer;*

*II - examinar os planos e programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição, emitindo parecer, e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões da Assembléia Legislativa, criadas de acordo com esta Constituição.*

*§ 2.º As emendas serão apresentadas na comissão, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário.*

*§ 3.º As emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais ou aos projetos que as modifiquem somente poderão ser aprovadas quando:*

*I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídos os que incidam sobre:*

*a) dotação para pessoal e seus encargos;*

*b) serviço da dívida;*

*c) transferências tributárias constitucionais do Estado para os Municípios;*

*d) dotações para investimentos de interesse regional, aprovadas em consulta direta à população na forma da lei; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 23, de 30/06/98)*

*III - sejam relacionados com:*

*a) a correção de erros ou omissões;*

*b) os dispositivos do texto do projeto de lei.*

Como se vê dos dispositivos retrotranscritos, é vedado, expressamente por determinação constitucional (tanto federal como estadual), que a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, com a colaboração dos demais órgãos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

autônomos de Estado, sofra alteração decorrente de emenda parlamentar que afete, entre outras, a **dotação para pessoal e seus encargos**. Tais verbas são, assim, consideradas **intangíveis**.

Nesse sentido, já decidiu o Pretório Excelso:

*TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, "IN FINE") - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO "PERICULUM IN MORA" - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência. - Inobservância, no*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata.*

(ADI 1050 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 21/09/1994, DJ 23-04-2004 PP-00006 EMENT VOL-02148-02 PP-00235 RTJ VOL-00191-02 PP-00412)

Desse modo, os dispositivos atacados na presente ação direta afiguram-se manifestamente inconstitucionais, vez que decorrentes de emenda legislativa que determina o contingenciamento de receitas destinadas exatamente à “Remuneração de Pessoal” das instituições afetadas, alteração essa que desrespeita os referidos artigos 152, parágrafo 3º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Estadual e 166, parágrafo 3º, inciso II, alínea da Constituição Federal.

**4. DA OFENSA AO ARTIGO 149,  
PARÁGRAFOS 1º, 3º E 4º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

Não bastasse isso, os dispositivos impugnados, ao imporem o contingenciamento de verbas que haveriam de ser destinadas à remuneração de pessoal nas dotações orçamentárias dos poderes e instituições dotadas de autonomia administrativa e financeira do Estado do Rio Grande do Sul para o exercício de 2020, **impedem que se alcancem as metas e prioridades da**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

**Administração Pública fixadas no Plano Plurianual**, consubstanciado na Lei Estadual n.º 15.326/2019, ofendendo, assim, também o disposto no artigo 149, parágrafos 1º e 3º, da Constituição Estadual, que dispõe:

*Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: (Vide Lei Complementar n.º 10.336/94)*

*I - do plano plurianual;*

*II - de diretrizes orçamentárias;*

*III - dos orçamentos anuais.*

*§ 1.º 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.*

*§ 2.º O plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário.*

*§ 3.º 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 as prioridades para o exercício subsequente integrarão o Projeto de Lei do Plano Plurianual, como anexo. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 65, de 09/08/12)*

*§ 4.º Os orçamentos anuais, de execução obrigatória, compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com participação popular na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, serão os seguintes: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 30, de 28/02/02) (Vide ADI n.º 2680/STF)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

- I - o orçamento geral da administração direta, compreendendo as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e fundos;*
- II - os orçamentos das autarquias estaduais;*
- III - os orçamentos das fundações mantidas pelo Estado.*

Com efeito, situação assemelhada à ora retratada vem sendo vivenciada pelo Estado seguidamente, como no ano de 2006, ocasião em que se editou Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>7</sup> impondo o contingenciamento de despesas aos órgãos de Estado dotados de autonomia financeira e administrativa. Contudo, proposta ação direta de inconstitucionalidade pelo Procurador-Geral de Justiça, foi o pedido, à unanimidade, julgado procedente, em acórdão que restou 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 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*

---

<sup>7</sup> Mas a *ratio* da decisão pode ser estendida à lei orçamentária anual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*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, VU 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.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70016176042, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em: 29-10-2007)

Vale dizer, o contingenciamento das dotações orçamentárias relativas a despesas com pessoal, 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 nessa rubrica.

A lei orçamentária, como já reconheceu o Ministro Carlos Ayres Britto, é a lei infraconstitucional mais relevante para o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

Estado. Disse ele: “abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o País, porque a que mais influencia o destino da coletividade” (ADJ 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<sup>8</sup>, a fim de limitar a margem de discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo 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 nem o Legislativo simplesmente desconsiderar todo o planejamento desses órgãos para impor o regramento financeiro que mais lhes convém.

Assim, também por essa razão, os dispositivos legais combatidos são nulos, por inconstitucionais.

---

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Cláudio Ladeira; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. “O orçamento público no Estado Constitucional Democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil”. In: *Sequência*, n.º 76, Florianópolis, ago 2017, p. 183/212.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

**5. DA OFENSA AOS ARTIGOS 33,  
PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E  
AO ARTIGO 37, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Devido à limitação de gastos estabelecida exatamente na rubrica reservada a despesas de pessoal, o disposto na Lei Orçamentária Anual do Estado ofende as Constituições Estadual e Federal, ao não permitir que se proceda à **revisão anual da remuneração** dos servidores públicos dos órgãos afetados pelo contingenciamento de verbas.

Para desenvolver tal argumento, cumpre, inicialmente, distinguir os conceitos de *revisão* e de *reajuste* de vencimentos, tarefa minuciosamente realizada pelo Doutor Hamilton Coelho, Conselheiro em exercício do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, cujo parecer como relator da Consulta nº 747.843 foi aprovado, por unanimidade, pelo Pleno daquela Corte de Contas, em 18 de julho de 2012<sup>9</sup>, do qual se extrai o seguinte:

*“(...) A revisão geral anual está prevista na parte final do inciso X do artigo 37 da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/98, por meio da qual foi promovida a denominada reforma administrativa.*

*Segundo a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Dinorá Adelaide Musetti Grotti, o objetivo da revisão geral anual é atualizar as remunerações de modo “a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda”, ressaltando que.*

---

<sup>9</sup> Consulta realizada no site: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br>.  
SUBJUR N.º 1102/2019



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*se assim não fosse, inexistiria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data.*

*A natureza jurídica e a finalidade do instituto já foram discutidas por este Tribunal de Contas na Consulta n.º 734.297, apreciada na sessão plenária de 18/7/07, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa que, diferenciando revisão de reajuste, assim pontuou em seu parecer:*

***“Revisão significa recomposição de perdas de vencimentos num determinado período, não se confundindo com aumento real. A revisão tem por escopo atualizar o poder aquisitivo da moeda. Enquanto a revisão é obrigatória e decorre de preceito constitucional, o reajuste, de natureza eventual, visa a corrigir situações de injustiças, valorização profissional, etc., sujeitando-se à conveniência e oportunidade da Administração Pública.”***

*Sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles observa que a revisão geral anual assegura a irredutibilidade real dos subsídios e dos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos.*

*Outro aspecto da atualização da remuneração salientado pela doutrina é sua condição de direito subjetivo dos agentes públicos, consagrado constitucionalmente, como se verifica no pensamento de Diogenes Gasparini e de Maria Sylvia Zanella de Pietro.*

***Nesse contexto, como é cediço que a cada direito corresponde um dever, da garantia constitucional estabelecida no inciso X do artigo 37 da Constituição da República erige-se para o Estado a obrigação de rever, anualmente, a remuneração dos agentes públicos.***

*Acerca do assunto, o constitucionalista Alexandre de Moraes assevera que a nova redação do dispositivo, dada pela Emenda Constitucional n.º 19/98, reforçou a noção de periodicidade da revisão geral, o que se mostra condizente com o objetivo do instituto de combater, de modo permanente, os efeitos degradantes da inflação. Denota-se, dessa sucinta digressão sobre o tema, que a finalidade precípua da revisão geral anual é recompor o valor da remuneração dos agentes públicos em face da perda do poder aquisitivo da moeda,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*garantindo-se, dessa forma, a irredutibilidade real dos vencimentos e subsídios.*

*Demais disso, a revisão, da maneira como o legislador a consignou na Constituição da República, consiste em direito subjetivo dos servidores públicos e agentes políticos, restando ao Poder Público a obrigação de concedê-la anualmente, de forma geral, sempre na mesma data e sem distinção de índices (...)"*

Da leitura do voto supracolacionado, percebe-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>10</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*

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 456.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*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:

*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;*

*(...)*

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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*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.*

*§ 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 legislativa que “congela” as dotações dos poderes e instituições de Estado com autonomia administrativa e financeira, que, acaso mantida, fará com que os recursos a eles destinados sejam insuficientes até mesmo para o atendimento do crescimento vegetativo da folha de pagamento – tais como avanços e aposentadorias –, impedindo, assim, em revisão geral anual, a reposição do poder aquisitivo dos funcionários públicos estaduais, cujos vencimentos terão sido corroídos pela inflação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

A inconstitucionalidade de tais normas é, portanto, indiscutível, razão pela qual se faz necessária a intervenção judicial corretiva no âmbito do controle abstrato de legitimidade das leis.

E tal constatação resta reforçada pelo fato de que é exatamente a rubrica destinada à remuneração de pessoal a que foi a escolhida pelos parlamentares para sofrer o indevido contingenciamento.

Aliás, essa limitação ao “congelamento” de gastos também consta da **Lei Complementar n.º 101/2000<sup>11</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. Assim, **mesmo que se tenha que impor o corte de recursos por superação dos limites legais com gasto com pessoal, a revisão geral deve ser preservada.**

Na mesma linha, é a doutrina de Regis Fernandes de Oliveira<sup>12</sup>:

---

<sup>11</sup> Art. 22 - A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

1 - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, **ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;**

(...)

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 730/731.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*"(...) 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.**"*

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 responsabilmente os gastos públicos necessários.

Desse modo, os dispositivos impugnados promoveram decisiva afronta ao inciso X do artigo 37 da Constituição Federal e aos parágrafos 1º e 2º do artigo 33 da Constituição Estadual.

E o reconhecimento do vício de inconstitucionalidade por esta via direta, além de juridicamente cabível e necessário, 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.

## 6. DO CONTROLE JUDICIAL DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

As leis orçamentárias vinham sendo consideradas, de há muito, como leis de efeitos concretos, não sendo, pois, passíveis de sindicância concentrada de constitucionalidade.

Nessa linha argumentativa, exemplificativamente, encontra-se o seguinte aresto do Supremo Tribunal Federal:

*DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE "DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F." COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descobre o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes. 2. Isso não impede que eventuais prejudicados se valham das vias adequadas ao controle difuso de constitucionalidade, sustentando a inconstitucionalidade da destinação de recursos, como prevista na Lei em questão. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão unânime. (ADI 1640 QO, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/1998, DJ 03-04-1998 PP-00001 EMENT VOL-01905-01 PP-00068 RTJ VOL-00167-01 PP-01179)*

Nada obstante, esse entendimento sofreu flexibilização pela Corte Constitucional, passando ela a entender



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

como viável o controle direto e 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008 (ADI 4048 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232)*

Como sustentam Gilmar Ferreira Mendes e Ives Gandra da Silva<sup>13</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.*

<sup>13</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle Concentrado de Constitucionalidade*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 195.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

Entretanto, ressaltam os autores<sup>14</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 vinculado ao caso concreto – há de ser o processo e não o ato legislativo submetido ao controle de constitucionalidade.*

Portanto, perfeitamente cabível o controle concentrado de normas orçamentárias na hipótese de confrontarem abstratamente norma constitucional, como no caso em liça, como, aliás, já vem reconhecendo essa Corte de Justiça estadual:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. PRELIMINAR DE NÃO CABIMENTO DE CONTROLE ABSTRADO AFASTADA. EMENDAS PARLAMENTARES NÃO VETADAS EXPRESSAMENTE PELO PREFEITO MUNICIPAL. SANÇÃO TÁCITA. NECESSIDADE DE VETO EXPRESSO. POSTERIOR PROMULGAÇÃO DA LDO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. - Conforme o atual entendimento do Plenário do STF, as leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. - As emendas parlamentares ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016 não foram expressamente vetadas pelo Prefeito Municipal, circunstância que autoriza a promulgação do projeto de lei pelo Presidente da Câmara Municipal, diante do disposto no art. 53, §8º, da Lei Orgânica do Município de Canguçu, não se podendo falar em vício de inconstitucionalidade formal, já que a iniciativa do projeto partiu do próprio Poder Executivo, sendo, irrelevante, pois, a existência de sanção tácita. - Inexiste no ordenamento jurídico*

---

<sup>14</sup> *Idem*, p. 196.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

*brasileiro a figura do veto implícito ou tácito; deve ser expresso. - No caso, as emendas parlamentares aprovadas no projeto de lei de diretrizes orçamentárias não acarretaram aumento das despesas originalmente previstas, mas apenas mera transferência de recursos de uma rubrica para outra (realocação), com equivalência entre os valores originais e os das emendas, não havendo que se falar, portanto, em violação aos limites previstos no art. 152, §3º, da Constituição Estadual. PRELIMINAR AFASTADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70067851014, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 06-06-2016)*

Logo, o que se pretende com a presente ação é o reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, por desrespeitarem as autonomias administrativa e financeiro-orçamentária do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria, entre outros preceitos constitucionais, ao promoverem indevidamente o contingenciamento de verbas destinadas à remuneração de pessoal desses órgãos, em desrespeito ao projeto de lei orçamentária anual elaborado em conjunto com o Poder Executivo e por este encaminhado para apreciação do Poder Legislativo.

## 7. DA MEDIDA LIMINAR

Considerando a proximidade do início do exercício financeiro de 2020 e a necessidade de fazer frente às despesas ordinárias de gestão, principalmente no âmbito da remuneração de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

pessoal, que caracteriza sobremaneira os órgãos afetados pelo contingenciamento de recursos, 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 o fim de suspender a vigência do contingenciamento promovido pelas normas impugnadas, determinando sua alocação nas rubricas de origem, tal como constava na proposta de lei orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo estadual, relativamente às dotações do Poder Judiciário (Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça Militar), do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.

## 8. DO PEDIDO

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

- a) deferida a medida liminar pleiteada (item 7 *supra*), para suspender a vigência do contingenciamento promovido pelas normas impugnadas, determinando a alocação dos valores nas rubricas de origem, tal como constava na proposta de lei orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo estadual, relativamente às dotações do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica

Poder Judiciário (Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça Militar), do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública;

- b) notificado o Governador do Estado e a Presidente da Assembleia Legislativa, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;
- 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 inconstitucionalidade de **parte da Emenda n.º 146 (225) da Lei Estadual n.º 15.399, de 12 de dezembro de 2019**, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 5º, *caput*, 33, parágrafos 1º e 2º, 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, 149, parágrafos 1º, 3º e 4º, e 152, parágrafo 3º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 2º, 37, inciso X, 71 a 75, 99, *caput* e parágrafos 1º e 2º, inciso II, 127, parágrafos 2º e 3º, 128, parágrafo 5º, 134, parágrafo 2º, e 166, parágrafo 3º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS  
Assessoria Jurídica**

**com a supressão do contingenciamento promovido pelas normas impugnadas e com a determinação de alocação dos valores nas rubricas de origem, tal como constava na proposta de lei orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo estadual, relativamente às dotações do Poder Judiciário (Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça Militar), do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.**

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 16 de dezembro de 2019.

A blue ink signature of Fabiano Dallazen, consisting of several overlapping loops and a horizontal line at the bottom.

**FABIANO DALLAZEN,**  
Procurador-Geral de Justiça.

BHJ/AAM/LCA/CLM