



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.1

REPRESENTANTE : Exmo. Sr. Prefeito do Município de Volta Redonda
REPRESENTADO : Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Volta Redonda
LEGISLAÇÃO : Lei n. 5704 do ano de 2020 do Município de Volta Redonda
RELATORA : **DES. MARIA ANGÉLICA G. GUERRA GUEDES**

ACÓRDÃO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. IMPUGNAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N. 5704/2020, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL E O CONSELHO MUNICIPAL DE COMBATE E ENFRENTAMENTO DAS CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. INICIATIVA PARLAMENTAR. SUSTENTADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS PRECEITOS INSCRITOS NO ART. 112 § 1º, II, “d”, 145, IV, 209, III e § 5º, I DA CERJ. A NORMA VERGASTADA APRESENTAR-SE-IA MACULADA PELO VÍCIO DE INICIATIVA BEM COMO VIOLARIA A SEPARAÇÃO DE PODERES AO SE IMISCUIR NAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E USURPAR COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. CASA LEGISLATIVA QUE DEFENDE A CONSTITUCIONALIDADE DO DIPLOMA LEGAL SOB O ARGUMENTO DE QUE O PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REFERENTE À APROVAÇÃO DA NORMA OCORREU EM SINTONIA COM OS DITAMES CONSTITUCIONAIS E REGULAMENTARES APLICÁVEIS À ESPÉCIE. INVOCA O RELEVANTE INTERESSE SOCIAL ATINENTE AO CASO.

1 – Norma impugnada que padece de vício de iniciativa.

O Supremo Tribunal Federal tem orientação pacífica no sentido de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.2

seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Firme também é a orientação da Corte Constitucional no sentido de que a reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo deve ser interpretada de modo estrito, visto que, em essência, a iniciativa do processo legislativo é de atribuição parlamentar.

Assim, há que se fazer uma análise rigorosa da situação concreta, visto que uma leitura literal das funções típicas dos poderes pode acabar por esvaziar a função legislativa e concentrar no Executivo poderes demasiados, cenário que não se deseja.

A hipótese que ora se apresenta, dadas as suas peculiaridades, não se enquadra no entendimento acima explanado, pois se afigura como nítida intromissão indevida nas funções da administração pública a cargo da chefia do Executivo.

Nos termos do art. 112, § 1º, *d*, da CERJ, é privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei de “criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, *caput*, VI, da Constituição”. Além disso, a jurisprudência do STF afirma a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que atribuem deveres aos órgãos pertencentes à estrutura da Administração, já que a hipótese é de reserva de Administração.

Nesse sentido a criação do aludido Fundo e respectivo Conselho avançam em providências que competem ao administrador público.

As aludidas medidas configuram atribuições típicas do Poder Executivo, sendo certo que o legislador municipal ao traçar essas diretrizes adentrou seara estranha às suas funções. Logo, com razão o Representante ao defender que a Lei n. 5704/2020 padece de vício de iniciativa, visto que elaborada exclusivamente pela Casa Legislativa em substituição à gestão municipal.

2 – Verificação de inobservância à Separação dos Poderes (art. 7º da CERJ).



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.3

A hipótese em comento não trata meramente de atividade legiferante regular com eventual criação de despesa para a Administração, mas sim de nítida ingerência na função administrativa para tratar das questões organizacionais e orçamentárias. Precedente deste Órgão Especial - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 0021535-19.2019.8.19.0000 - Des(a). LUIZ ZVEITER - Julgamento: 02/09/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

Ademais, verifica-se afronta ao disposto no art. 211, IV da CERJ – reprodução do art. 167, IV, da Constituição Federal - que proíbe a vinculação da receita de impostos a fundo, órgão ou despesa, ressalvadas as exceções previstas no texto constitucional, hipóteses nas quais não se inclui o caso presente.

Assim, em que pese a louvável atenção dos parlamentares voltada a minimizar os efeitos deletérios da Pandemia que nos assola, essa atuação não pode se dar ao arrepio das normas constitucionais.

REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000, em que é Representante o **Exmo. Sr. Prefeito do Município de Volta Redonda** e Representado o **Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Volta Redonda**;

A C O R D A M os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por maioria de votos**, em **julgar procedente a Representação de Inconstitucionalidade** em face da Lei Municipal n. 5704, de 16 de junho de 2020, nos termos do voto da Relatora, vencido o ínclito Desembargador Nagib Slaibi Filho, que fará voto vencido.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargadora **Maria Angélica G. Guerra Guedes**
Relatora



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.4

RELATÓRIO

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade por suposta inadequação, perante a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, da Lei Municipal n. 5704/2020, que Cria o **Fundo Especial** de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19 e o **Conselho Municipal** de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19 no Município de Volta Redonda.

Em concisa síntese, sustenta o representante que a norma invade a esfera de competência do Poder Executivo, visto que implica em disposição orçamentária. Além disso, padeceria de vício de iniciativa.

Como fundamento de seu pleito declaratório alega o Representante que cabe exclusivamente à Chefia do Poder Executivo a iniciativa legislativa relativa à organização e funcionamento da Administração Municipal, na forma prevista na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município de Volta Redonda.

Sustenta violação ao comando contido nos artigos 209, III, e parágrafo 5º, I e 345 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que a criação do fundo especial implica em interferência na lei orçamentária, que é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Alega, por fim, que o princípio constitucional da Separação dos Poderes atua como limitador da atuação parlamentar e que o Legislativo não pode invadir seara exclusiva relacionada ao funcionamento e planejamento da Administração.

Pretende a declaração de inconstitucionalidade da norma e requereu, liminarmente, a suspensão de sua eficácia.

A petição inicial veio instruída com os documentos do volume anexo.

Na pasta 000019, o Exmo. Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Volta Redonda manifestou-se pela constitucionalidade da



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.5

legislação municipal, sob o argumento de que o procedimento legislativo referente à aprovação da norma ocorreu em sintonia com os ditames constitucionais e regulamentares aplicáveis à espécie.

Na pasta 000093 acostado o v. Acórdão deste Órgão Especial que deferiu a medida cautelar pleiteada para suspender a eficácia da Lei Municipal n. 5.704/2020.

À pasta 000152, o representado ratificou as informações já prestadas nos autos.

Manifestação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (pasta 154), aduzindo que a lei municipal em referência, ao criar um órgão do Poder Executivo, com fixação de atribuições à Administração Pública municipal, avançou em providências que cuidam de funções típicas do Poder Executivo, com violação ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CERJ). Invoca jurisprudência do STF no sentido da inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que atribuem deveres aos órgãos pertencentes à estrutura da Administração, já que a hipótese é de reserva de Administração. Ressalta que a Constituição da República, reproduzida pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, destaca que cabe ao Chefe do Poder Executivo a deflagração de projetos de lei que disponham sobre as diretrizes e a aplicação de receitas orçamentárias dos entes federativos. Assim sendo, haveria vício de iniciativa em lei de autoria parlamentar que cuida da aplicação de receitas orçamentárias. Entende que a lei impugnada é inconstitucional.

Na pasta 000168 a Procuradoria-Geral de Justiça manifesta-se pela procedência do pedido.

É o relatório. Passo a votar.

Como cediço, a discussão acerca da exata divisão de atribuições entre os Poderes Legislativo e Executivo é celeuma frequente no Judiciário. Não por acaso, este Órgão Especial, no exercício da sua competência atinente à reserva de plenário, ostenta fartos precedentes acerca do tema. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal pronuncia-se, reiteradamente, em questões semelhantes.



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.6

Diante disso, convém ressaltar diretrizes já pacificadas pelo STF acerca do viés de conflito nesta ação manifestado.

O Supremo Tribunal Federal tem orientação pacífica no sentido de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo **lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Confira-se:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Ademais, não se olvida que é firme a orientação da Corte Constitucional no sentido de que a reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61 da CRFB/88, deve ser interpretada de modo estrito, visto que, em essência, a iniciativa do processo legislativo é de atribuição parlamentar:

“O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.7

parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliada do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.” (<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=6560688>).

Em meus julgados, tenho reiterado que há que se fazer uma análise rigorosa da situação concreta, visto que uma leitura literal das funções típicas dos poderes pode acabar por esvaziar a função legislativa e concentrar no Executivo poderes demasiados, cenário que não se deseja.

No caso sub examine, a despeito das orientações da Corte Suprema, tenho como nítida a intromissão indevida nas funções da administração pública a cargo do chefe do Executivo.

Explico.

A norma impugnada, Lei n. 5704/2020, de iniciativa da Casa Legislativa do Município de Volta Redonda, criou um fundo especial de combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19 e lhe destinou recursos públicos municipais específicos. Além disso, ***instituiu um Conselho Municipal com funções claramente administrativas, como o planejamento e coordenação da Política Municipal de Combate e enfrentamento a Pandemia de COVID-19, e a deliberação acerca da aplicação dos recursos financeiros do Fundo.***



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.8

Confirmam-se os seguintes excertos da norma vergastada, que ratificam a afirmação acima:

A Câmara Municipal de Volta Redonda aprova e eu, em conformidade com o § 8º do Artigo 60 da Lei Orgânica do Município, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam criados o Fundo Especial de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19 no Município de Volta Redonda e o Conselho Municipal de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19 no Município de Volta Redonda.

(...)

Art. 4º O Fundo Especial de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19 no Município de Volta Redonda será gerido pelo Conselho Municipal de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19.

Art. 5º Conselho Municipal de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19 no Município de Volta Redonda terá por objetivos gerais:

I. Gerir o Fundo Municipal de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19;

II. Determinar em consonância com os artigos 2º e 3º e seus respectivos incisos, a aplicação dos recursos financeiros do Fundo;

III. Conceber, planejar e coordenar a Política Municipal de Combate e enfrentamento a Pandemia de COVID-19 e as suas consequências socioeconômicas

(...)

Art. 6º O Conselho Municipal de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.9

COVID-19 no Município de Volta Redonda terá por objetivos específicos:

I. Discutir, elaborar e aprovar a Política Municipal de Combate e Enfrentamento a Pandemia de COVID-19 e as suas consequências socioeconômicas.

(...)

Art. 9º Constituirão recursos para o Fundo Especial de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19 no Município de Volta Redonda:

(...)

II. Alienação de outros bens da Administração Direta;

(...)

Art. 14 Fica o Poder Executivo Municipal, no prazo de 30 (trinta) dias, obrigado a instalar e dar posse aos membros do Conselho Municipal de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19, bem como buscar junto a Receita Federal a criação de pessoa jurídica do Fundo Especial de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de COVID-19 no Município de Volta Redonda.

(Grifei)

Ora, as aludidas medidas configuram atribuições típicas do Poder Executivo, sendo certo que o legislador municipal ao traçar essas diretrizes adentrou seara estranha às suas funções. Logo, com razão o Representante ao defender que a Lei n. 5704/2020 padece de **vício de iniciativa**, visto que elaborada exclusivamente pela Casa Legislativa em substituição à gestão municipal.

Nesse desiderato, comporta mencionar que o art. 112, § 1º, d, da CERJ preconiza ser “*privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei de criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição*”. Além disso, a jurisprudência do E. STF afirma a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que atribuem deveres aos órgãos pertencentes à estrutura da Administração, já que a hipótese é de reserva de Administração.



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.10

Confira-se:

Ementa: AGRADO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DISTRITAL 5.422/2014 PROPOSTA PELO PODER LEGISLATIVO. LEI QUE INTERFERE NA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS SUJEITOS À DIREÇÃO SUPERIOR DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 3º, 4º E 5º. AGRADO INTERNO DESPROVIDO. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Distrital 5.422, de 24 de novembro de 2014 - que “dispõe sobre a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governador do Distrito Federal e dá outras providências”. 2. Apesar de não criar expressamente órgãos ou cargos públicos, os dispositivos da Lei Distrital que ora se analisam atribuem deveres ao ESTADO, que, claramente, demandam a atuação da Administração Pública. 3. A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, c e e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. Precedentes. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. (RE 1232084 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 13/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2020 PUBLIC 03-02-2020)
Grifei.

Assim, a referida Lei Municipal encontra-se em desacordo com a Constituição não apenas porque inobservou a correta competência para iniciar o processo legislativo no presente caso, mas também porque, além, de substituir o Executivo na tomada de decisões de gestão pública, ainda traça determinações para a



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.11

administração central, conduta proscrita, segundo orientação da Corte Guardiã da Constituição da República.

Como se não bastasse, a conduta do Legislativo Municipal no presente caso enseja desarmonia entre os Poderes (art. 7º da CERJ).

Nesse sentido, destaco precedentes deste Órgão Especial apontando a referida ingerência como **violação também à separação de poderes**, justamente porque tais medidas configuram usurpação das funções de gestão inerentes ao Executivo.

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.584, DE 19 DE MARÇO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, A QUAL ALTERA O ARTIGO 2º DA LEI Nº 1.915/84 PARA CREDITAR 3% (TRÊS POR CENTO) DA RECEITA BRUTA DOS ALUGUÉIS RECEBIDOS PELA PREFEITURA NO ESTÁDIO MUNICIPAL À LIGA DE DESPORTOS DE VOLTA REDONDA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI HOSTILIZADA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INTERFERE NO FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E MODIFICA, POR VIA TRANSVERSA, O ORÇAMENTO. ALTERAÇÃO DA FONTE DA RECEITA DESTINADA À LIGA DE DESPORTOS DE VOLTA REDONDA, PARA FOMENTO DO ESPORTE AMADOR. RECURSOS ANTERIORMENTE PROVENIENTES DE PERCENTUAL DA RENDA DOS JOGOS REALIZADOS PELO VOLTA REDONDA FUTEBOL CLUBE, NO ESTÁDIO MUNICIPAL. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E À INICIATIVA DE LEI QUE VERSE SOBRE MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 7º, 145, INCISO VI, ALÍNEA A,



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.12

209 E 345, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(0021535-19.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). LUIZ ZVEITER - Julgamento: 02/09/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)
Grifei.

O entendimento susodestacado não destoia da orientação do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 197, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ARTIGO 41 DO RESPECTIVO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. VINCULAÇÃO DE RECEITAS AO FOMENTO DE PROJETOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS E A PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. FACULTA-SE AOS ESTADOS-MEMBROS E AO DISTRITO FEDERAL A VINCULAÇÃO DE PARCELA DE SUAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS AO FOMENTO DO ENSINO E DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ARTIGO 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGO 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. **A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que,**



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.13

em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003. 2. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos nesse dispositivo e em outras normas constitucionais. Isso porque o estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006. 3. O artigo 218, § 5º, da Constituição Federal faculta aos Estados-membros e ao Distrito Federal a vinculação de parcela de suas receitas orçamentárias a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Precedentes: ADI 550, rel. min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 18/10/2002; e ADI 336, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 17/9/2010; e ADI 3.576, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/2/2007. 4. O artigo 197, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da receita orçamentária estadual ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, hipótese que encontra fundamento no artigo 218, § 5º, da Constituição Federal. 5. O artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da arrecadação do ICMS a programas de financiamento do setor produtivo e de infraestrutura dos Municípios ao norte do Rio Doce e daqueles por ele banhados, consubstanciando afronta ao disposto no artigo 167, IV, da Constituição Federal, que não permite a



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.14

vinculação da receita de impostos estaduais a programas de desenvolvimento regional. 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo.

(ADI 422, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-09-2019 PUBLIC 09-09-2019)

Grifei.

Demais disso, à luz daquilo que restou alhures dito, não se trata de aplicação do tema consolidado nas teses decididas em repercussão geral de n. 917 – *Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)* – **justamente porque a hipótese em comento não trata meramente de atividade legiferante regular com eventual criação de despesa para a Administração, mas sim de nítida ingerência na função administrativa para tratar das questões organizacionais e orçamentárias.**

Acresço que, ainda que louvável a atenção dos parlamentares voltada para minimizar os efeitos deletérios da Pandemia que nos assola, essa atuação não pode se dar em ao arrepio das normas constitucionais.

Pontuo, outrossim, que a impugnada norma também malhere o disposto no art. 209, I, II e III da CERJ.

Perceba-se que a determinação de criação de um fundo pela Lei impugnada denota clara intromissão indevida na matéria orçamentária. A Constituição da República, reproduzida pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, destaca que cabe ao Chefe do Poder executivo a deflagração de projetos de lei que disponham sobre as diretrizes e a aplicação de receitas orçamentárias dos entes federativos.

Igualmente, a vinculação tributária fora dos casos legalmente admitidos afronta o art. 211, IV da CERJ. Esse dispositivo – reprodução do art. 167, IV, da Constituição Federal – proíbe a vinculação da receita de impostos a



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.15

fundo, órgão ou despesa, ressalvadas as exceções previstas no texto constitucional, hipóteses nas quais não se inclui o caso presente.

Ademais, como bem ponderou a douta Procuradoria de Justiça: *“ainda que permita a Carta Magna, por exceção, a vinculação de recursos públicos para ações de saúde, esse não é o único objetivo da legislação municipal impugnada. (...) Tal previsão constitucional não tem o condão de afastar a regra da iniciativa privativa do Poder Executivo na elaboração do seu orçamento, e, conseqüentemente, na estruturação e destinação de recursos a fundos especiais.”* (Pasta 000168).

Há pronunciamento expresso emanado da Corte Guardiã da Constituição da República em caso análogo:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECRETO ESTADUAL 45.874/2016, DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE REGULAMENTA DIRETAMENTE O ART. 76-A DOS ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS - ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INCLUÍDO PELA EC 93/2016. DESVINCULAÇÃO DE VERBAS ALOCADAS A FUNDOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA DESVINCULAÇÃO, APENAS QUANTO AO FUNDO DE AMPARO À PESQUISA – FAPERJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face do Decreto 45.874/2016, expedido pela Chefia do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, que, com base no art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ADCT da Constituição Federal, incluído pela EC 93/2016, desvinculou recursos orçamentários de fundos previstos na Constituição Estadual. 2. **São inconstitucionais, por desrespeito ao artigo 167, IV, da Constituição Federal, todas as normas que estabeleçam vinculação parcial de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, uma vez que**



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.16

limitam a competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias, e, conseqüentemente, acabam por contrariar o princípio da separação de poderes. 3. Em contrapartida, o art. 218, § 5º, da Constituição da República permite a destinação de receita orçamentária a entidades públicas de fomento à pesquisa científica e tecnológica. 4. Portanto, o Decreto 45.874/2016, ao desvincular 30% da receita orçamentária destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa - FAPERJ, violou o art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como os arts. 2º (separação de poderes) e art. 165, III (limites da atuação do Poder Executivo no processo legislativo orçamentário), ambos da Constituição Federal. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final). (RE 1244992 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 06/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 01-04-2020 PUBLIC 02-04-2020)
Grifei.

Dessarte, as disposições atinentes ao orçamento e à organização dos entes federativos seguem uma normatização própria, constitucionalmente delineada e que não pode ser inobservada pelo Poder Legislativo, como ocorrido no presente caso.

À conta de tais argumentos, voto no sentido de **declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade** da Lei Municipal n. 5.704 do ano de 2020 do Município de Volta Redonda.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
ÓRGÃO ESPECIAL



Representação de Inconstitucionalidade n. 0048058-34.2020.8.19.0000

FLS.17

Desembargadora Maria Angélica G. Guerra Guedes
Relatora

