



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
RELATOR: DES. MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0010066-44.2017.8.19.0000
REPTE : EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS
REPDO: CÂMARA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS

Representação por inconstitucionalidade. Medida cautelar. Dispositivo de Lei Orgânica do Município de Teresópolis (art. 193-A), oriundo de emenda de iniciativa parlamentar, que vincula determinada percentagem da receita própria anual a determinado fundo público voltado à construção de habitações populares. Fumaça do bom direito. Altíssima probabilidade de êxito do pedido, conquanto nobre o intuito do legislador local. Aparente vício de iniciativa por incongruência da norma impugnada com a regra constitucional que prevê a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para propor legislação em matéria orçamentária (art. 165, CF; art. 209, CERJ). Aparência, ademais, de vício material pela violação da regra constitucional (art. 167, IV, CF; art. 211, IV, CERJ) que veda a “vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa”. Normas constitucionais de reprodução obrigatória e forçosa observância pelos municípios, já que corporificam, no sensível tema do orçamento público, o princípio fundamental da separação e independência harmônicas dos Poderes. Precedentes do STF e deste mesmo Órgão Especial. Perigo da demora, decorrente da natural delonga no julgamento de ação em controle concentrado de constitucionalidade, associado ao risco de dano pela possível rejeição das contas municipais pelas cortes de controle, com respaldo em norma legal de inconstitucionalidade aparentemente manifesta. Concessão da cautelar. Efeito *ex nunc*.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Representação por Inconstitucionalidade nº. 0010066-44.2017.8.19.0000, proposta pelo EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS tendo por objeto o art. 193-A da Lei Orgânica do Município de Teresópolis,

ACORDAM os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em **conceder a medida cautelar**, nos termos do voto do relator. Decisão unânime.

* * *



Cuida-se de representação por inconstitucionalidade proposta pelo Município de Teresópolis alvejando o art. 193-A de sua Lei Orgânica, dispositivo esse introduzido pela Emenda nº 001/2012, e cuja redação, alterada pela Emenda nº 003/2013, é a seguinte: “Art. 193-A - O Município aplicará, anualmente, nunca menos de 3% (três por cento) da receita própria do Município, na construção de Habitação de Interesse Social, que será depositado no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS)”. O representante alega que essa norma viola a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar em matéria de serviços públicos, malferindo, por conseguinte, o princípio da separação dos poderes (art. 112, § 1º, II, ‘d’, CE). Acresce, no mérito, que o engessamento da destinação de parte expressiva da receita municipal, sem prévios estudos de impacto nem programação financeira, viola o princípio do equilíbrio orçamentário (art. 112, II, CE). Pede, em cautelar, a suspensão do dispositivo.

Aditamento à petição inicial às e-fls. 31/34, recebido pela decisão de e-fl. 36, para acrescer à causa de pedir a expressa menção do art. 167, IV, da CF, e sua repetição no âmbito fluminense, o art. 211, IV, da CE, que o representante reputa igualmente violados pela norma impugnada.

Informações da Câmara Municipal de Teresópolis às e-fls. 40/41, nas quais não se defende a constitucionalidade do ato, mas apenas se dá notícia da sua vigência e da origem parlamentar.

Parecer do Ministério Público às e-fls. 55/66, opinando pela concessão da cautelar e a procedência do pedido.

A Procuradoria Geral do Estado, malgrado intimada, não se manifestou no feito, consoante certidão de e-fl. 70.

É o relatório. Voto:

Trago estes autos em mesa para julgamento do pedido de concessão de medida cautelar que suspenda a eficácia do art. 193-A da Lei Orgânica do Município de Teresópolis, incluído pela Emenda nº 001/2012 e alterado pela Emenda nº 003/2012, ambas de iniciativa parlamentar, como não poderia deixar de ser em se tratando de lei orgânica (art. 29, CF).

A Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 001/2012 criou o art. 193-A, cuja redação veio depois a ser alterada pela Emenda nº 03/2013. Na antiga como na atual redação, o dispositivo vincula 3% da receita própria do Município de Teresópolis à construção de habitações de interesse social.

Apesar de se reconhecer o nobre intuito do legislador local em buscar conferir concretude ao direito social (e fundamental) à moradia, so-



bretudo numa região em que, às dificuldades sociais comuns a todos os municípios brasileiros, faz-se crescer ainda o fator climático e a reincidência de catástrofes naturais, não poderia o legislador agir em olvido das normas constitucionais que regem sua atividade legiferante.

O requisito da fumaça do bom direito não poderia estar mais robustamente presente do que se verifica nestes autos.

Com efeito, tanto a Constituição da República (art. 165, incs. I a III) quanto a Constituição fluminense (art. 209, incs. I a III) limitam à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo a proposta de leis que estabeleçam plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.

A existência de um dispositivo de iniciativa parlamentar que trata de maneira permanente e perpétua de um relevante aspecto do orçamento municipal, e isso numa lei orgânica (que é promulgada pelo próprio Legislativo municipal, sem nenhuma participação do Prefeito, nos termos do art. 29 da CF), parece destinar-se à burla dessa regra constitucional.

Ora, o art. 165, reforçado pelo inciso XXIII do art. 84, ambos da Constituição Federal, consagram uma norma de repetição obrigatória pelos Estados-membros e forçosa observância também no âmbito dos municípios, na exata medida em que corporificam uma aplicação prática, no âmbito do orçamento público, do princípio da separação dos poderes.

Não se ignora que, historicamente, o próprio surgimento e razão-de-ser da instituição parlamentar, na transição dos Estados europeus desde o absolutismo moderno até o modelo de repartição de poderes, teve por mola mestra a disputa pela decisão das regras de exação tributária e alocação dos recursos assim arrecadados.

Seja pelo prisma histórico-teleológico, seja pela centralidade da matéria e pelo exame sistemático do texto constitucional, não se pode deixar de considerar que se está diante de uma regra de iniciativa legislativa privativa que se aplica igualmente a Estados e municípios, pelo princípio da simetria.

Não por outra razão é que o art. 209 da Carta fluminense contém redação *ipsis litteris* idêntica. Não se cuida de mera imitação pela qual *optou* o constituinte estadual, mas de reprodução necessária, forçosa, de uma regra que deveria ser seguida ainda que a Constituição fluminense silenciasse a respeito do assunto — pois, se fosse diversa a regra da iniciativa privativa no âmbito dos Estados-membros, haveria um evidente desequilíbrio na arquitetura institucional da relação entre os Poderes, comparada ao modelo federal, o que não seria admissível.



A esse aparente vício formal, acrescenta-se a impressão não menos vigorosa de violação material à ordem constitucional.

Isso porque o art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, repetido pelo art. 211, inciso IV, da Constituição fluminense, veda “a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa” — com ressalvas pontuais nas quais certamente não se enquadra a hipótese presente.

Observo, finalmente, a existência de precedentes a respeito da matéria, no âmbito do Supremo Tribunal Federal e deste mesmo colegiado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ARTS. 309, § 1º, 314, CAPUT E §§ 2º E 5º, E 332 DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 5º, 61, § 1º, INC. II, AL. B, 165 e 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou serem inconstitucionais normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação do art. 167, inc. IV, da Constituição da República, e restringirem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. 3. Improcedência da ação quanto ao art. 332 da Constituição do Rio de Janeiro. A fixação de percentual de 2% da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ conforma-se ao art. 218, § 5º, da Constituição da República. Precedentes. 4. Com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, da parte final do § 2º do art. 314, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as normas regulamentadoras desses dispositivos – expressões “à UERJ e”, “306, § 1º (atual 309), e” e “e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida” contidas no art. 1º da Lei estadual n. 1.729/1990 e art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993 – não têm fundamento de validade. Inconstitucionalidade por arrastamento. 5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, da parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, das expressões “à UERJ e”, “306, § 1º (atual





309), e” e “e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida” do art. 1º da Lei fluminense n. 1.729/1990 e do art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993. **(ADI 4102, Min. Cármen Lúcia, Pleno, julgado em 30-10-2014, DJe 10-02-2015)**

*Direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.804/2011, do Município de Volta Redonda, a qual define regras para a aplicação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Verde no âmbito de tal ente federativo. Impossibilidade jurídica do pedido de confronto dos dispositivos impugnados face à Lei Orgânica do Município de Volta Redonda, bem como face à Constituição Federal. Preliminares de inépcia da inicial por deficiência na fundamentação e na instrução que não merecem prosperar. Peça inicial que especifica claramente a existência de vício de iniciativa em relação à Lei nº 4.804/2011, do Município de Volta Redonda, de iniciativa parlamentar, sendo perfeitamente possível depreender de seu contexto as razões da incompatibilidade da legislação alvejada com o ordenamento constitucional vigente. Instrução da inicial com a cópia da lei impugnada, que, embora incompleta, faltando uma página, não inviabiliza a verificação de seu teor, uma vez que a norma foi transcrita em sua integralidade no bojo da exordial. No tocante ao mérito da representação, constata-se que a lei impugnada não ofende o disposto no artigo 112, §1º, inciso II, alínea ‘d’, da Constituição Estadual. Cortes constitucionais que não estão adstritas somente à questão trazida pelo representante, em razão da causa de pedir aberta do controle objetivo de constitucionalidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Legislação hostilizada, de iniciativa parlamentar, que trata de matéria de natureza eminentemente orçamentária, pois define regras para a aplicação das receitas municipais referentes ao repasse da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pelo estado. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Leis concernentes ao orçamento que têm sua iniciativa reservada ao chefe do poder executivo correspondente, conforme disposição contida no artigo 209, caput, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Ademais, a legislação hostilizada, na medida em que estabelece vinculação de receita tributária a despesa específica, também viola o artigo 211, inciso IV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade material. Dispositivos violados que são de observância obrigatória pelos municípios, por força do princípio da simetria, insculpido no artigo 345, caput, da Carta Estadual. Violação aos artigos 209, caput, e 211, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Procedência da representação. **(Direta de Inconstitucionalidade nº 0030194-90.2014.8.19.0000, Rel. Des. Luiz Zveiter, julgada em 04/05/2015)***



REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3789, DE 2002 - VOLTA REDONDA. VÍCIO DE INICIATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. Representação por Inconstitucionalidade. Lei nº 3.789/2002 do Município de Volta Redonda. Matéria tributária. Alegada invasão de competência do Chefe do Executivo Municipal inexistente. Inconstitucionalidade parcial reconhecida apenas do parágrafo único, do Artigo 10 da Lei 1.896/84, acrescido pela lei representada, ante a vedação da vinculação de receitas de impostos pela Carta Estadual. Procedência parcial da Representação. **(Direta de Inconstitucionalidade nº 0020554-83.2002.8.19.0000, Rel. Des. Roberto Winder, julgada em 12/05/2003)**

Quanto ao *periculum in mora*, afigura-se evidente.

Enquanto não concedida medida cautelar tendente a suspender a eficácia da norma estadual, ela se presume válida por força do princípio da presunção de constitucionalidade das leis.

E, assim sendo, nestes tempos de generalizada escassez de recursos públicos, na hipótese de o Chefe do Executivo não lograr a observância do percentual estabelecido na norma alvejada — que, em tempos de bonança, parece não ter sido incômodo, pois a presente ação só veio a ser ajuizada cinco anos após a criação do dispositivo legal impugnado —, estará potencialmente sujeito à responsabilização política e, quiçá, administrativa, notadamente, mas não só, por meio do controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado.

Ante o exposto, encaminho meu voto no sentido de **conceder a medida cautelar para suspender a eficácia do art. 193-A da Lei Orgânica do Município de Teresópolis com o regular efeito *ex nunc*.**

Rio de Janeiro, 02 de outubro de 2017.

MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES
DESEMBARGADOR RELATOR