



Número: **0802489-90.2020.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Raduan Miguel**

Última distribuição : **27/04/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Relator: RADUAN MIGUEL FILHO

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERENTE)			
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)			
MPRO (MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA) (CUSTOS LEGIS)			
ESTADO DE RONDÔNIA (TERCEIRO INTERESSADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
98477 98	03/09/2020 07:37	OFÍCIO	OFÍCIO



Poder Judiciário do Estado de Rondônia
Tribunal de Justiça
Coordenadoria do Pleno da CPE2G

Ofício n.923 /2020– CPleno/TJRO

Porto Velho, 3 de setembro de 2020.

Ao Excelentíssimo Senhor

Juraci Jorge da Silva

Procurador-Geral do Estado de Rondônia

Referência:

Agravo e Direta de Inconstitucionalidade n. 0802489-90.2020.8.22.0000 – Pje

Agravante/Requerido: Estado de Rondônia

Agravante/Requerido: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia

Agravado/Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia

Interessados: Defensoria Pública do Estado de Rondônia, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e outro

Relator: Desembargador Raduan Miguel Filho

Senhor Procurador,

De ordem do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, comunico a Vossa Excelência que o acórdão, da ação em referência, transitou em julgado em 03.09.2020, primeiro dia útil subsequente ao término do prazo recursal e, ato seguinte, os autos serão remetidos ao arquivo definitivo.

Oportunamente, esclareço que cópia do acórdão foi encaminhada anteriormente por meio do Ofício n. 811/2020-CPleno/TJRO e recebeu a seguinte decisão: “AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. NO MÉRITO, AÇÃO JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO RELATOR, À UNANIMIDADE”.

Respeitosamente,



Rua José Camacho, 585, 3º Andar, Sala 303, Bairro Olaria, CEP 76.801-330, Porto Velho/RO

Fones: (69) 3309-6132/6133 (Geral) / (69) 3309-6134 Coordenadora – e-mail: cpleno-cpe2g@tjro.jus.br



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Raduan Miguel

Processo: 0802489-90.2020.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: RADUAN MIGUEL FILHO

Data distribuição: 27/04/2020 11:40:19

Data julgamento: 19/07/2020

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA

RELATÓRIO

O Ministério Público do Estado de Rondônia propôs ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face do art. 2º da Lei Ordinária Estadual n. 4.732, de 8 de abril de 2020, que acrescentou o art. 84-A à Lei n. 4.535, de 17 de julho de 2019, determinando que o Poder Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública, até 30/4/2020, devolvam ao Executivo o montante dos repasses por ele realizados a maior em razão do excesso de arrecadação no exercício 2019, autorizando ainda que o Estado opte por efetuar descontos nos duodécimos para tal finalidade.

Sustenta ser a norma atacada formalmente inconstitucional por invadir competência privativa do Chefe do Executivo, ao incluir, o Legislativo Estadual, norma impositiva específica de devolução de saldo financeiro aos Poderes Legislativo, Judiciário e Órgãos Autônomos, matéria, inclusive, estranha ao projeto original que havia sido encaminhado pelo Chefe do Executivo.

Sobre esse tema, enfatiza que a iniciativa exclusiva do Executivo para iniciar as leis orçamentárias se justifica por ser ele o Poder gestor, com maior domínio sobre a matéria orçamentária, o que também fundamenta a limitação ao poder de emenda que a Carta Maior estatui ao Poder Legislativo (pertinência, apreciação por pareceres, limites temporais), visto que, do contrário, de nada serviria a iniciativa exclusiva.

Enfatiza ainda o autor, que o poder de emendar projetos de lei possui natureza constitucional e pode ser legitimamente exercido pelos membros do Legislativo, no entanto, essas emendas parlamentares não podem importar em aumento da despesa prevista no projeto de lei e devem guardar afinidade lógica com a proposição original.

Sustenta ter havido abuso do poder de emenda legislativa porque a mensagem enviada pelo Governador do Estado à Casa de Leis tratava apenas de regra de direito financeiro, relacionada à forma de identificação da abertura de crédito suplementar, com a finalidade de orientar a futura lei orçamentária, mas sofreu acréscimo legislativo que destoa do objeto veiculado pelo chefe do Executivo.

Destaca haver inconstitucionalidade material por ofensa ao postulado da separação dos Poderes e à autonomia administrativa, orçamentária e financeira dos Órgãos Autônomos Estaduais na aprovação da referida norma, dada a ausência de participação daqueles na elaboração da emenda legislativa que resultou no art. 2º da Lei n. 4.732/2020, o que viola os arts. 7º, *caput*, e 75, § 1º, da Constituição de Rondônia.

Discorre sobre a presença dos requisitos autorizadores à concessão da medida cautelar, enfatizando, inclusive, sobre a possibilidade de decisão monocrática dada a suspensão das sessões de julgamento em decorrência da pandemia e excepcional urgência.

Ao final, cautelarmente, pleiteia a suspensão da eficácia do dispositivo impugnado, na forma do art. 10, *caput*, e § 3º, da Lei Federal n. 9.868/1999, e após a regular instrução, pela procedência da presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Estadual n. 4.732/2020, com efeitos *ex tunc*.

Entendendo presente o flagrante vício formal da norma em questão, e evidência do iminente perigo de dano, em 29/4/2020, durante período de suspensão de expediente em razão da Pandemia Covid-19, aplicando analogicamente a regra de recesso e férias forense inserta no artigo 10 da lei n. 9.868/99, porquanto presente a excepcional urgência da matéria, monocraticamente concedi liminar, *ad referendum*, oportuno do pleno dessa Corte, suspendendo os efeitos do art. 2º da Lei Ordinária Estadual n. 4.732, de 8 de abril de 2020, que acrescentou o art. 84-A à Lei n. 4.535, de 17 de julho de 2019 (8547840 – págs.1/5).

Devidamente citados, os poderes do Estado de Rondônia e demais órgãos públicos interessados, com exceção do Poder Legislativo, não apresentaram manifestação (8573520 – Pág. 1).

O Estado de Rondônia interpôs agravo interno (em 6/5/2020) contra a decisão liminar, aduzindo, em síntese, merecer reforma a decisão, por inexistirem os vícios alegados na norma impugnada, requerendo a concessão de efeito suspensivo para suspender a liminar, e ao final o provimento do agravo para reformar a decisão (8589725 - Pág. 1/16).

O Estado de Rondônia apresenta informações a ADI pleiteando a revogação da liminar concedida, e a improcedência da presente ação (8590118 – págs. 1 /16).

A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia também comparece aos autos e apresenta sua manifestação antecipando-se ao mérito da causa, alegando inexistir inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que a alteração da lei em comento teve como ponto de partida ato de iniciativa do Poder Executivo e emendado pelo Legislativo, com observância constitucional sobre a matéria.

Afirma ser possível ao parlamentar fazer emendas com o intuito de alterar os projetos de leis orçamentárias do Poder Executivo, com supedâneo no art. 166 da Constituição Federal. Diz também que, no âmbito orçamentário, as emendas devem possuir afinidade lógica da lei que pretendem alterar com as que lhe são anteriores. A alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pode ser apresentada de maneira ampla, dentro dos limites traçados pela Constituição Federal, cuja restrição mais patente encontra-se prevista no § 1º do art. 166, indicando que as emendas à LDO somente podem ser realizadas se compatíveis com o plano plurianual (PPA), o que foi reiterado nas Comissões pertinentes, devendo, inclusive, indicar os recursos para os gastos, tendo em vista que não é admitida emenda com a indicação de nova fonte de recursos, isso porque, o Art. 63, I, da Constituição Federal assevera não ser admitido aumento de despesa nos projetos de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Aduz que a emenda em análise, apenas redireciona o excesso de arrecadação dos Poderes e Órgãos do Estado ao Executivo para combate à Covid-19, com a precisa identificação da fonte de recursos, sem aumentar ou criar despesa.

Fala ainda o Poder Legislativo, que o projeto de lei originário, encaminhado por meio da Mensagem n. 43, de 20 de março de 2020, tratava de direito financeiro, ao incluir o § 8º no artigo 10 da Lei n. 4.535/2019 (LDO). A emenda que inseriu nova proposição à Lei n. 4.732/2020, ao dispor sobre a devolução de montantes referentes aos repasses feitos pelo Executivo, guarda total simetria com a matéria encartada na Mensagem, o que não desrespeita o previsto no art. 166 da Lei Maior, diferentemente do que afirma o Ministério Público.

Ressalta inexistir também inconstitucionalidade material, uma vez que a norma não ofende qualquer regra constitucional, mas apenas apresenta destinação as verbas provenientes de excesso de arrecadação, havendo previsão para tanto na Lei de Diretrizes Orçamentária, e que a norma não causa prejuízo ao orçamento de nenhum dos poderes ou instituições, mas somente redireciona recursos arrecadados além do que se esperava para o período de 2019 e, no atual cenário que nosso Estado se encontra, destinar esse valor excedente ao combate a Covid-19 mostra-se medida razoável.

Sustenta também que a emenda torna possível que em nosso Estado sejam reforçadas e implementadas cada vez mais medidas que visem dar segurança e condições tanto para a população quanto para os profissionais da saúde, e por estarem ausentes a plausibilidade do direito e o perigo da demora, não pode, portanto, prevalecer a medida liminar concedida. Ao final, requer seja revogada a medida cautelar, para o fim de manter a vigência do art. 2º da Lei ordinária Estadual n.º 4.732, de 8 de abril de 2020, que acrescentou o art. 84-A à Lei n. 4.535, de 17 de julho de 2019 – LDO 2020, com a consequente improcedência dos pedidos iniciais (8617730 – págs. 1/19).

Houve interposição de Reclamação pelo Estado de Rondônia perante o Supremo Tribunal Federal, registrada sob n. 40.428, sob a alegação de (i) necessidade de se preservar a competência da Corte Suprema quando mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados; (ii) a necessidade de se preservar a competência do STF para análise da constitucionalidade de leis estaduais cotejadas com o parâmetro de constitucionalidade da Constituição Federal – CF, e (iii) a necessidade de garantia da autoridade das decisões do Supremo Tribunal em controle abstrato de constitucionalidade. Contudo, o STF negou seguimento à reclamação ao fundamento de não se prestar à análise de suposta desconformidade de ato com o direito objetivo.

A Assembleia Legislativa de Rondônia ratifica a manifestação anteriormente apresentada (8723712 – págs. 1/3).

O Ministério Público do Estado apresenta contrarrazões ao agravo interno, pugnando pela não admissão do recurso por ilegitimidade ativa e, no mérito, pela manutenção da decisão (8810903 - págs. 1/11).

O Estado de Rondônia ajuizou pedido de Suspensão de Liminar perante o Supremo Tribunal Federal, registrado sob n. 1337, e o e. Relator, Ministro Dias Toffoli, concedeu decisão para suspender os efeitos da decisão monocrática proferida nestes autos (9144579 –págs. 1/9).

Com vista dos autos, a Procuradoria de Justiça manifesta-se pelo não conhecimento do agravo interno e, no mérito, pela procedência da ação, no sentido de ser declarada a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Ordinária Estadual n. 4.732, de 8 de abril de 2020, que acrescentou o art. 84-A à Lei n. 4.535, de 17 de julho de 2019.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Esclarecimentos necessários antes de adentrar no julgamento desta ADI.

Como já havia mencionado no relatório, esta ADI foi recebida **em período de suspensão de expediente e prazos processuais**; e em uma análise perfunctória do pleito inicial, e numa interpretação das regras de recesso e férias forense que traz o artigo 10 da Lei n. 9.868/99, porque presente a excepcionalidade da urgência, concedi monocraticamente a liminar pleiteada, *ad referendum* do Plenário deste Tribunal de Justiça, em data de 29/4/2020, suspendendo os efeitos da norma inquinada de inconstitucional.

De imediato houve a interposição de **Agravo Interno (06/05/2020)**, atacando a decisão vestibular, cujos preparativos estavam sendo efetivados para trazer ao conhecimento desta corte para *referendum* da decisão liminar na primeira sessão plenária que ocorreria em 18/05/2020, quando este relator foi cientificado da interposição pelo Estado de Rondônia, em **05/05/2020**, de **Reclamação** perante o STF (ID 8759952). Esse fato fez com que, buscando não envolver a Corte em ter eventual decisão a ser suspensa (na reclamação), preferiu aguardar a decisão do eminente relator, Ministro Luiz Roberto Barroso (ID 8665477), até porque, com a interposição da Reclamação, a questão ficara *sub judice* perante aquela Corte.

Negado seguimento à referida Reclamação 40.428, em decisão exarada em **26/05/2020**, o Estado de Rondônia protocolou em **29/05/2020** naquela Suprema Corte, pedido de **Suspensão de Liminar** (n. 1.337). Após notificados, e prestadas as informações (16/06/2020), o Presidente da Corte, Ministro Dias Toffoli, suspendeu os efeitos da liminar concedida nesta ADI, em **26/06/2020** (ID 9159843).

Feito estes registros, cuja citação das datas me parecem necessárias para a compreensão da dinâmica empreendida neste feito, passo à análise desta ADI.

Do Agravo Interno

Conforme relatado, o Estado de Rondônia interpôs agravo interno objetivando a reforma da decisão monocrática que suspendeu os efeitos do art. 2º da Lei Ordinária Estadual n. 4.732, de 8 de abril de 2020, que acrescentou o art. 84-A à Lei n. 4.535, de 17 de julho de 2019.

Entretanto, referida decisão foi suspensa pelo Ministro Dias Toffoli, Presidente do Supremo Tribunal Federal, no Pedido de Suspensão Liminar n. 1337, cuja parte dispositiva transcrevo:

“Ante o exposto, defiro o pedido para suspender os efeitos da decisão monocrática proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0802489-90.2020.8.22.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça rondoniense, até seu respectivo trânsito em julgado. [...]”.

Destarte, considerando que a decisão liminar impugnada pelo agravo interno teve seus efeitos suspensos em decisão da Suprema Corte, e portanto está *sub judice* em instância superior, conforme decidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal na decisão monocrática exarada no Pedido de Suspensão de Liminar 1337, dou por prejudicada a análise do agravo interno que busca exatamente a suspensão da liminar e, em não havendo decisão contrária deste Tribunal de Justiça a esse respeito, passo a julgar esta ADI no seu mérito, pois não há prejudiciais ou preliminares arguidas, e a ação, no meu sentir, está apta a julgamento.

Mérito

Convém transcrever o teor da Lei Estadual vergastada, a fim de melhor elucidar a tese esgrimida pelo proponente:

LEI Nº 4.732, DE 8 DE ABRIL DE 2020.

Altera e acrescenta dispositivos da Lei nº 4.535, de 17 de julho de 2019, que “Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2020.”

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica acrescentado o § 8º ao artigo 10 da Lei nº 4.535, de 17 de julho de 2019, com a seguinte redação:

“Art.10.....

§ 8º. O superavit financeiro proveniente de reprogramação do saldo financeiro aberto por Crédito Suplementar e incorporado na execução orçamentária consoante os mandamentos legais dispostos no § 1º, inciso I, do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, será devidamente identificado pelo seu Grupo de Destinação de Recursos que antecederá o código da Especificação das Destinações de Recursos conforme as normas estabelecidas pelo STN, especificados pelo código 3 - Recursos do Tesouro de Exercícios Anteriores, e pelo código 6 - Recursos de outras Fontes de Exercícios Anteriores.”

Art. 2º Fica acrescentado o artigo 84-A à Lei nº 4.535, de 17 de julho de 2019, com a seguinte redação:

“Art. 84-A. O montante dos repasses realizados a maior aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública em razão do excesso de arrecadação apurado na Fonte de Recursos Ordinários-Fonte 0100, no exercício 2019, deverão ser devolvidos ao Poder Executivo até o final do primeiro quadrimestre de 2020. Destaquei.

Paragrafo único. Por meio de ato próprio, o Chefe do Poder Executivo poderá optar que a devolução do saldo financeiro tratado no caput seja descontada do duodécimo enviado aos poderes e órgão autônomo. Destaquei.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a contar de 1º de janeiro de 2020. [...]”

A norma impugnada, por meio de emenda parlamentar, alterou o projeto de lei que objetivou modificar a Lei Estadual n. 4.535/2019, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2020.

Eis o projeto originário:

“PROJETO DE LEI DE 20 DE MARÇO DE 2020.

Acrescenta o § 8º à Lei nº 4.535, de 17 de julho de 2019.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DECRETA:

Art. 1º. Fica acrescido o § 8º ao artigo 10 da Lei nº 4.535, de 17 de julho de 2019, que “Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2020.”, com a seguinte redação:

“Art.10.....

§ 8º. O superavit financeiro proveniente de reprogramação do saldo financeiro aberto por Crédito Suplementar e incorporado na execução orçamentária consoante os mandamentos legais dispostos no § 1º, inciso I, do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, será devidamente identificado pelo seu Grupo de Destinação de Recursos que antecederá o código da Especificação das Destinações de Recursos conforme as normas estabelecidas pelo STN, especificados pelo código 3 - Recursos do Tesouro de Exercícios Anteriores, e pelo código 6 - Recursos de outras Fontes de Exercícios Anteriores.”

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a contar de 1º de janeiro de 2020. [...]”

O projeto de lei encaminhado por iniciativa do Governador do Estado pretendia crescer apenas o § 8º ao artigo 10 da Lei supradescrita (8533180 – págs.1/2). No entanto, a Assembleia Legislativa inseriu o artigo 2º, determinando a devolução dos repasses endereçados aos órgãos autônomos e poderes do Estado de Rondônia, em razão do excesso de arrecadação. E, prevê ainda, a possibilidade de que, a critério do Chefe do Poder Executivo, sejam tais valores descontados dos duodécimos.

Como se vê, a tese de inconstitucionalidade formal deduzida na inicial é consistente e, por si, autoriza um juízo de significativa relevância. Os traços básicos do processo legislativo estadual devem prestar reverência obrigatória ao modelo contemplado no texto da Constituição Federal, inclusive no tocante à reserva de iniciativa do processo legislativo. É que, ao definir o sistema de equilíbrio entre os Poderes constituídos, as normas que estabelecem reservas à iniciativa de processo legislativo cumprem um papel expressivo na determinação da identidade federativa do Estado brasileiro.

Em razão disso é que, por força da prerrogativa instituída pelo art. 165 da Constituição Federal, reproduzida no art. 65, XIII, da Constituição Estadual, somente ao chefe do Poder Executivo Estadual cabe propor o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. *In verbis*:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

Art. 65 - Compete **privativamente** ao Governador do Estado:

[...]

XIII - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual de investimentos, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

[...]”

Nestes termos, em âmbito estadual, compete exclusivamente aos Governadores a iniciativa das leis orçamentárias, para a fixação, em proposta legislativa, de cada despesa e suas respectivas dotações. A usurpação dessa iniciativa por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual pode se dar tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal. Em ambos os casos, **os membros do Poder Legislativo cercearão o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo**.

A inserção, por iniciativa parlamentar, nos textos constitucionais estaduais de matérias cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo subtrai a este último a possibilidade de manifestação, uma vez que o rito de aprovação das normas das Constituições Estaduais e de suas emendas, a exemplo do que se dá no modelo federal, não contempla sanção ou veto da chefia do Executivo, **caracterizando, também por esse viés, burla à formação constitucional da separação dos Poderes**.

Esta prerrogativa é de ser observada mesmo quanto às emendas, por ser incabível mutação indiscriminada, pela via das emendas parlamentares, a projeto de lei orçamentária. Deve o Legislativo negociar com o Executivo, caso vislumbre necessidade de alterar substancialmente a proposição. Não se pode admitir que o Legislativo desfigure a proposta orçamentária a ponto de impossibilitar o funcionamento de órgãos estatais.

Por tais motivos, é tendência no direito comparado a imposição de certa limitação a emendas parlamentares em projetos de lei orçamentária. Entende-se que o tema não se pode submeter a arbítrio desmedido do Legislativo, conforme observa RICARDO LOBO TORRES:

“Assunto dos mais delicados no regime democrático é o da tramitação das emendas ao orçamento. Da mesma forma que a iniciativa da lei orçamentária é reservada ao Executivo, que só ele tem as informações e os elementos necessários a sua elaboração, também as emendas não podem ficar ao arbítrio do Legislativo. É tendência universal estabelecer algumas limitações ao poder de legislar sobre o orçamento. Na Inglaterra desde 1713 se proíbem as emendas que majorem despesas. Na França o art. 40 da Constituição chega a dizer que “as propostas e emendas formuladas pelos membros do Parlamento serão rejeitadas quando sua adoção tiver por consequência uma redução dos recursos públicos ou a criação ou aumento da despesa pública”; a iniciativa dos deputados tem sido vista pela doutrina como “*dangereuse et parfois néfaste*”; a proibição constitucional vem sendo interpretada de forma mitigada, a permitir emendas sobre a receita, quando se indiquem os recursos que devem ser anulados ou quando se tratar de criação ou aumento de uma fonte de recurso, embora o rigor seja maior no que concerne às despesas, admitindo-se apenas as emendas supressivas de gastos; a proibição de emendas se aplica à lei de finanças do Estado, às leis das coletividades locais e à lei de financiamento da seguridade social, que todas elas cuidam de “recurso público”.

Em que pese a possibilidade de emenda pelo Legislativo, o poder constituinte originário definiu restrições a sua atuação, senão vejamos:

Art. 166. [...]

§ 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;

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões;

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

Esse conjunto de normas visa a garantir que alterações realizadas pelo Legislativo não provoquem desvirtuamento da proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo. Desse modo, a despeito de admitir atuação parlamentar na elaboração de leis orçamentárias, esta deve dar-se com responsabilidade, espírito público, autocontenção e respeito ao sistema de freios e contrapesos, de maneira a observar e concretizar o Estado Democrático de Direito.

Por conseguinte, é incabível mutação indiscriminada, pela via das emendas parlamentares, a projeto de lei orçamentária. Deve o Legislativo negociar com o Executivo, caso vislumbre necessidade de alterar substancialmente a proposição. Não deve o Legislativo desfigurar a proposta orçamentária a ponto de impedir funcionamento de órgãos estatais e tentar direcionar-lhes ilegitimamente a atuação.

O Supremo Tribunal Federal tem sólida jurisprudência de que, nas proposições legislativas sujeitas à exclusividade de iniciativa por autoridade de outro Poder, a prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ao projeto de lei é limitada ao domínio temático da proposta original, também vedada a apresentação de emendas que impliquem aumento de despesas ao Poder ou órgão autônomo respectivo, por imposição da própria regra constitucional, que confere a reserva de iniciativa.

Nesse sentido:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 15.215/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA SUBMETIDA À CONVERSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTS. 2º, 61, § 1º, II, “A” E “C”, 62 E 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal do art. 3º da Lei nº 15.215/2010 do Estado de Santa Catarina, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - Pleno - ADIn nº 4433/SC, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 18/06/2015. DJe-198, Publicação 02/10/2015.

E, ainda: [ADI 3.915](#), Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgada em 20/6/2018, DJe de 28/6/2018; ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgada em 3/3/2016, DJe de 15/4/2016; [ADI 1.333](#), Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgada em 29/10/2014, DJe de 18/11/2014; [ADI 2.696](#), Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgada em 15/12/2016, DJe de 13/3/2017.

Assim, certo que as modificações, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa, não podem veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo, exatamente à hipótese dos autos.

Não há dúvida de que o conteúdo das modificações promovidas pela Casa Parlamentar deturpou o objeto da proposta originalmente encaminhada pelo Governador de Estado.

Explico:

A proposta do projeto de lei trata da identificação da destinação dos recursos vinculados a superávit financeiro segundo as normas da Secretaria do Tesouro Nacional, que de acordo com o artigo 43, § 2º, da Lei Federal n.4.320/64 é a “diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas”.

E o objetivo do projeto de Lei n.4.732, de 8 de abril de 2020 enviado pelo Executivo (8533180 – pág. 1), visava tão somente corrigir erro material, porquanto, por equívoco, não constou na lei de diretrizes orçamentária para 2020 (Lei n. 4.535/2019 aprovada no ano passado). E, por ser matéria que deve ser disciplinada, tanto que constante nas leis de diretrizes orçamentárias de exercícios anteriores, imperiosa a alteração para que fosse suprimida a falta de disposição sobre o assunto.

Referido superávit financeiro é apurado em balanço patrimonial no exercício anterior, e nada mais é que, a sobra de verbas referentes ao orçamento anterior. Inclusive, superávit financeiro possui livre aplicação, podendo ser utilizado para abertura de créditos adicionais que serão utilizados em despesas de qualquer natureza, devendo, porém, ser precedido de exposição justificativa.

A emenda parlamentar, por sua vez, dispôs sobre excesso de arrecadação (8533180 – pág. 4), que conforme se pode aludir do § 3º do art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64, é “o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício”.

Refere-se a apuração pelo Executivo da diferença mês a mês entre o que se previu e o que efetivamente foi arrecadado durante o ano, ou seja, durante a execução do orçamento. Sua apuração ocorre até o último dia do ano do exercício financeiro.

Como se observa estamos diante de figuras legais e contábeis diversas, e que devem ser tratadas de modo diferentes segundo a disposição da Lei Federal n. 4.320/64.

Ausente, portanto, a pertinência temática, aspecto de limitação geral ao poder de emendar.

Se não bastasse isso, constata-se haver mais um vício na emenda parlamentar, porquanto acresce dispositivo a Lei n. 4.535, de 17 de julho de 2019, **que refere-se à Lei de Diretrizes Orçamentárias referentes ao ano de 2020.**

O art. 84-A, acrescido na mencionada lei, regulamenta a devolução de valores referentes a excesso de arrecadação apurado no ano de 2019, cuja lei que regulamentava o orçamento deste exercício é a Lei n. 4337, de 24 de julho de **2018**. Ou seja, dispõe na LDO de 2020 sobre verbas da LDO de 2019.

Ora, o excesso de arrecadação é questão a ser tratada durante o exercício financeiro, cuja regra de utilização está delineada na LDO respectiva. Não existe excesso de arrecadação a ser aproveitado no ano de 2020, referente ao ano de 2019, visto que é fonte de crédito adicional para o ano da execução orçamentária. Constata-se claramente uma confusão entre os conceitos, diga-se, **superávit** e **excesso de arrecadação** pelo Legislativo.

Vale dizer, a figura do excesso de arrecadação se exaure com o fim do exercício, isso porque caracterizada pela nota de temporariedade (vocacionada a vigorar pelo período de um ano). E tais valores, para serem utilizados, necessitam de crédito adicional, conforme a Lei Estadual n.4.562, de 23 de agosto de 2019, que autoriza o Poder Executivo a abrir Crédito Suplementar por Excesso de Arrecadação apurado na fonte de recurso do Tesouro.

Destarte, cediço que a emenda parlamentar violou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, **sendo, pois, flagrante a inconstitucionalidade formal** do art. 2º da Lei ordinária Estadual n. 4.732, de 8 de abril de 2020, que acrescentou o art. 84-A à Lei n. 4.535, de 17 de julho de 2019 – LDO 2020.

No tocante à **inconstitucionalidade material** alegada, constata-se que, igualmente, razão assiste ao autor, isso porque, de fato, houve ofensa à separação dos poderes, a autonomia administrativa, orçamentária e financeira dos Órgãos Autônomos estaduais na aprovação da referida norma, dada a ausência de participação ou de qualquer diálogo institucional.

Os princípios alegados estão dispostos nos arts. 2º e 99, §1º, da Constituição Federal, e reproduzidos nos arts. 7º, *caput*, e 75, § 1º, da Constituição de Rondônia, conforme expostos a seguir:

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.

Art. 7º – São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único – Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

Art. 75 – Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º - O Tribunal de Justiça elaborará a proposta orçamentária do Poder Judiciário dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Decerto que Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias, cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder (no caso, ao chefe do Poder Executivo), ao fim e ao cabo o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes.

Nesse sentido, quando o Legislativo interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Governador, como na espécie, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), o que já seria suficiente para expungir a norma do ordenamento jurídico, como também incorre em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo.

A matéria orçamentária, de acordo com a legislação, é de iniciativa do Executivo, e para tanto fazem-se necessários estudos prévios, inclusive de impactos orçamentários. Dessa forma, quando o parlamento estabelece lei determinando devolução de valores incondicionalmente, ainda que referente a excesso de arrecadação, impacta diretamente na gestão orçamentária, mormente considerando que a utilização de verbas públicas depende de programação prévia, com expectativa de uso, aliado ainda ao período que se vivencia.

A interferência no orçamento dos órgãos estatais, mesmo quanto ao excesso de arrecadação, afeta-lhes a autonomia, inclusive no que concerne à aplicação de suas rendas, porquanto sob essa rubrica a lei já estabelece o percentual de sua divisão, estando, portanto, incorporados aos seus respectivos orçamentos.

Conforme bem ressaltado pelo ilustre Subprocurador-Geral de Justiça, no ID 9244667, caracteriza-se indevida ingerência da norma impugnada sobre a independência e harmonia dos poderes, bem como sobre a autonomia administrativa, financeira e orçamentária do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas estaduais, que não tiveram iniciativa para a abertura do processo legislativo, nem tampouco tiveram oportunizada sua participação durante o debate que precedeu a respectiva aprovação.

Afigura-se, portanto, formal e materialmente inconstitucional a disposição questionada.

Por fim, por amor ao debate, tenho que a justificativa para a tentativa de usurpação de verbas pertencentes aos órgãos estatais, ainda que nobres e sagrados os fins apregoados, é deveras inconsistente, mormente se considerarmos os valores enviados ao Estado de Rondônia pelo Governo Federal, que, segundo o Portal da Transparência, nos informa é em valor total de R\$ 2.339.658,869,42 (dois bilhões, trezentos e trinta e nove milhões), sendo que R\$ 1.307.006,392,81 destinou-se aos municípios, e R\$ 1.032.652.476,61 somente ao Estado de Rondônia (acesso feito no dia 16/07/2020, às 21 horas no endereço eletrônico do portal).

Ademais, constata-se que o Estado de Rondônia limita-se a alegar a necessidade de utilização da verba reclamada no combate ao Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, sem se preocupar com a apresentação de provas para embasamento do pleito, aliás, sem, sequer, apresentar projeto, eventualmente, a ser executado, não passando de alegações vãs e evasivas.

Enfatize-se que, malgrado o governo federal tenha disponibilizado recursos públicos para este Estado, para fins exclusivos de combate ao **coronavírus**, não houve, até o presente momento, a exteriorização de atos tendentes a demonstrar a preocupação que alardeia; aliás, esse assunto (**COVID 19**) que quer sustentar o ato, é deveras inconsistente, pois sequer foi levantado pelo Poder Executivo quando encaminhou o projeto de lei para votação na Assembleia Legislativa do Estado, como também não foi mencionado pelo Legislativo quando apresentou a emenda ao projeto. Não há notícia de entrega de um único hospital de campanha, tampouco foram adotadas medidas eficazes para conter essa pandemia. Logo, utilizar-se de uma crise sanitária dessas proporções que estamos vivenciando, sem ao menos apresentar um só projeto concreto de combate, é deveras insustentável.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei ordinária estadual n. 4.732, de 8 de abril de 2020, que acrescentou o art. 84-A à Lei n. 4.535, de 17 de julho de 2019, cujos efeitos devem operar *ex tunc*, pois o vício de inconstitucionalidade é congênito à lei, e, por isso, não há necessidade de modulações.

É como voto.

DESEMBARGADORA MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO

Acompanho o relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Senhor Presidente, antecipo o meu voto, desde logo, anoto que acompanho o eminente relator no que diz respeito ao agravo interno e, no mérito, porém o faço com algumas considerações que reputo pertinentes e que reforçam a tese já exposta de forma bastante precisa pelo relator.

De início, importante consignar que o processo legislativo é ato complexo, seja por ter que obedecer regras relativas à iniciativa dos projetos de lei, seja pela limitação e forma como se darão eventuais emendas parlamentares a esses projetos, tanto do ponto de vista formal como material.

Com efeito, não há uma discricionariedade absoluta do legislador, e os limites de sua atuação estão na própria Constituição e na interpretação que dela se extrai. Neste sentido, veja-se manifestação de Nelson Nery Júnior:

[...]

A função típica do Legislador é exercida pelo procedimento legislativo. Esse procedimento refere-se às regras fundamentais que devem ser observadas para a feitura das leis.

A CF determina as principais regras sobre o procedimento legislativo. É a CF que fixa quais matérias são exclusivas de competência da União, dos Estados e dos Municípios bem como quais podem ser concorrentes. Além de fixar as competências, o texto constitucional dispõe quais são as modalidades legislativas possíveis (e.g., emendas constitucionais, lei complementar, lei delegada etc.) e o procedimento de votação necessário para cada uma delas, bem como acerca de quais matérias elas podem versar.

O desrespeito a qualquer uma das regras do processo legislativo determinadas pela Constituição implica na imediata inconstitucionalidade do ato legislativo produzido. Trata-se de inconstitucionalidade formal que admite o controle de constitucionalidade da lei que não respeitou o processo legislativo.

(in Direito constitucional brasileiro [livro eletrônico]: Curso Completo/Nelson Nery Junior, Georges Abboud. - 2. ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.)

Anoto ser da natureza do processo legislativo e da atuação das Casas Legiferantes, que se possam promover emendas aos projetos de lei de iniciativa de outros Poderes, com acréscimo ou decréscimo de texto, contudo, esta faculdade do Poder Legislativo não é absoluta e encontra limites em disposições constitucionais, como já delineado pelo eminente relator.

Ressalto que esta prerrogativa de promover alterações nos projetos de lei que são submetidos ao Poder Legislativo pressupõe a observação de regras, as quais, como cediço, não podem importar em aumento da despesa prevista no projeto de lei, bem como devem guardar afinidade lógica, ou seja, devem ter pertinência temática com a proposição original.

Veja-se julgamento emblemático do STF sobre a questão, o qual tratou das emendas parlamentares feitas em Medidas Provisórias editadas pelo Presidente da República:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático

estranho ao objeto originário da medida provisória.

2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantêm-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos. (ADI 5127/DF – Relatora: Ministra Rosa Weber. Plenário do STF. Julgamento 15.10.2015) – destacamos.

Acerca do poder de emenda e da necessidade de pertinência temática das modificações, a relatora do julgado acima fez as seguintes considerações, as quais peço vênia para transcrever:

[...]

O poder de emenda parlamentar, justamente por não se confundir com o poder de deflagração do processo legislativo, não se detém sequer diante de matéria cuja iniciativa normativa seja reservada. Assegura-se ao Parlamento, assim, a possibilidade de ampliar, restringir ou modificar a proposta normativa encaminhada pelo titular do poder de iniciativa do processo de normogênese.

[...]

8. Assim qualificado o poder de emenda, anoto que a alteração da proposta legislativa sujeita a cláusula de reserva de iniciativa somente se legitima quando a modificação proposta – seja para ampliar, restringir, adequar ou adaptar o alcance do texto original –, guarda com ele estrita relação de afinidade temática.

Nessa linha, esta Suprema Corte tem reiteradamente afirmado a inconstitucionalidade de alterações normativas incluídas por emenda parlamentar quando desprovidas de vínculo de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva.

[...]

Evidencia-se ser amplo o poder de emenda do parlamento, contudo, este deve levar em consideração que a modificação deve ter pertinência temática com o projeto inicial de quem detinha a competência para sua apresentação.

Outrossim, especificamente no que diz respeito a projetos de leis de natureza orçamentária, as emendas parlamentares devem observar as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, sendo que, nem mesmo eventual sanção do Chefe do Executivo convalida a norma em que houve indevida emenda pelo Poder Legislativo. Neste sentido:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – 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 GLOBAL ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA MATERIAL COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA – DESCARACTERIZAÇÃO DE REFERIDO PROJETO DE LEI MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – POSSIBILIDADE – LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – DOCTRINA – PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO – 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, 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 e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. – Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, no oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos impugnados nesta sede de fiscalização normativa abstrata. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DO DESRESPEITO, PELOS

PARLAMENTARES, DOS LIMITES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDA QUE LHES É INERENTE – A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes. (ADI 1050, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018) – destacamos.

Observa-se nos julgados citados acima que há certa liberdade de atuação do Poder Legislativo no momento da análise dos projetos de lei que lhe são submetidos, contudo, deve ser observado que a modificação que advém dos legítimos debates surgidos durante o processo legislativo não podem resultar em noma que destoa do tema que foi proposto no projeto original, sob pena de incorrer em manifesta inconstitucionalidade material.

Na espécie, como assinalado na inicial e no voto do eminente relator, o Poder Executivo enviou projeto de lei para corrigir erro material em rubrica da LDO de 2020, que tratava especificamente de “superávit financeiro proveniente de reprogramação do saldo financeiro aberto por Crédito Suplementar e incorporado na execução orçamentária”.

De outro norte, no âmbito da Casa de Leis, houve modificação do projeto originário, trazendo disposição que não guarda relação temática com a proposição originária, na medida em que inseriu dispositivo legal que prevê que o montante dos repasses realizados a maior aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública em razão do excesso de arrecadação apurado na Fonte de Recursos Ordinários-Fonte 0100, no exercício 2019, deverão ser devolvidos ao Poder Executivo até o final do primeiro quadrimestre de 2020.

Ora, o projeto original em momento algum tratou de “excesso de arrecadação” e nem demonstrou, de forma evidente ou mesmo subliminar, que o Poder Executivo pretendesse a restituição de valores pelos demais Poderes, por qualquer motivo que fosse, ou seja, se decorrente de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação.

Ademais, como assinalado pelo eminente relator e pela Procuradoria de Justiça, por disposição legal, os institutos de “excesso de arrecadação” e “superávit financeiro” têm origem em fatos absolutamente distintos do ponto de vista orçamentário.

Outrossim, digna de nota a observação feita pelo eminente relator, no sentido de que, ainda que nobre a intenção do Parlamento Estadual, fato é que o combate à pandemia de COVID19 no âmbito do Estado de Rondônia já recebeu do Governo Federal mais de dois bilhões de reais, do que se vê que sequer haveria a necessidade de aporte dos valores a serem devolvidos pelos demais Poderes e órgãos, notadamente quando ausente a necessária explicitação dos motivos técnico-sanitários a justificá-la.

A aludida norma cria uma situação de absoluta e indevida interferência nos demais Poderes e órgãos, pois a proposta orçamentária do ano de 2020 foi aprovada em 2019 e a execução vinha ocorrendo de forma normal com valores já incorporados aos orçamentos respectivos, sem o indicativo de que os repasses decorrentes de superávit financeiro estivessem comprometendo as ações do Poder Executivo no combate à pandemia do COVID19.

É certo ainda que a determinação repentina de devolução de valores, já incorporados à programação orçamentária anual dos demais Poderes e órgãos mencionados na aludida lei, pode impactar seu funcionamento.

Com efeito, ver tolhido do repasse do duodécimo os valores já recebidos e utilizados em razão de superávit financeiro pode gerar um engessamento das atividades dos demais Poderes e órgãos, impedindo ações de adequação à própria pandemia, pagamento de fornecedores e, sobretudo, de servidores e colaboradores, o que somente resultará em prejuízo ao Estado de Rondônia, pois

tem interferência na já afetada economia local, o que implicará um efeito contrário ao pretendido.

Infere-se que, seja por não guardar pertinência lógico-temática com o projeto originário, seja por interferir na autonomia financeira e orçamentária dos demais Poderes e órgãos mencionados, a norma em questão padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material, devendo ser julgada procedente a presente ação.

Com estas considerações, acompanho o eminente relator.

É como voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça e nela aponta vício formal e material do artigo 2º da Lei estadual 4.732/2020.

O Relator, após afirmar prejudicado o agravo interno interposto contra a decisão que deferiu a liminar, encaminhou voto admitindo vício formal e material na norma impugnada e, por consequência, declarou inconstitucional o artigo 2º da Lei estadual 4.732/2020.

Pois bem.

I – Do Agravo Interno

Considerando que, no pedido de suspensão de liminar nº 1.337, foi, pelo e. Min. Dias Toffoli, deferida a suspensão da antecipação de tutela concedida nesta arguição de inconstitucionalidade, palmar a perda do objeto do agravo interno que combate, justamente, os efeitos da já sustada liminar.

Sendo assim, em razão da palmar perda superveniente do objeto, acompanho o e. Relator e, por consequência, reconheço prejudicado o recurso.

II – Da Arguição de Inconstitucionalidade

Prevê o artigo 61, §1º, da Constituição Federal, rol de matérias submetidas à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Não é novidadeiro que, no exercício de sua atribuição precípua, permite-se aos Parlamentares, mesmo no que se refere à leis de iniciativa privativa de outros Poderes, apresentar emendas.

Essa possibilidade, convenha-se, deriva de projeção própria do poder de legislar, resguardado, entretanto, limites vedatórios constitucionalmente albergados.

Nessa toada, resta incontroverso que essas emendas parlamentares, ao tratar de projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, devem observar dois requisitos cumulativos: a) pertinência temática; b) que não implique em aumento de despesas (art. 63, inc. I, CF).

Esta, aliás, é o entendimento consagrado pela jurisprudência, *verbis*:

[...] A atuação dos integrantes da Assembleia Legislativa dos Estados-membros acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63 da Constituição, que veda — ressalvadas as proposições de natureza orçamentária — o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado ou referentes à organização administrativa dos Poderes Legislativo e Judiciário locais, bem assim do Ministério Público estadual. O poder de emendar — que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis — qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em 'numerus clausus', pela Constituição Federal. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar — que é inerente à atividade legislativa —, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ('afinidade lógica') com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. (STF – ADI nº 2681, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 11.09.2002).

É inconstitucional norma resultante de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, na hipótese em que a emenda apresentada acarrete aumento de despesa (art. 61, § 1º, II, "a", e art. 63, I, da CF/88). (STF – ADI n.º 2810, Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 20.04.2016).

Lei municipal. Afronta à Constituição do Estado. Emenda a projeto de lei do chefe de Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal e material. Violação da pertinência temática. Inconstitucionalidade reconhecida. A edição de lei ou ato normativo tendente a afrontar preceitos formais, materiais e a pertinência temática do poder de emenda conferido ao Poder Legislativo, enseja o necessário reconhecimento de sua inconstitucionalidade, razão pela qual deve ser retirada do ordenamento jurídico. (TJRO – ADI nº 0005206-55.2013.822.0000, Pleno, Rel. Des. Isaias Fonseca Moraes, j. 02.05.2016).

Sobre o tema, aliás, colhe-se a ensinância de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *verbis*:

A Constituição vigente admite a apresentação de emendas aos projetos de iniciativa reservada, desde que não aumentem a despesa prevista. Assim, hoje não mais cabe discussão. Desde que a emenda não aumente a despesa globalmente prevista, é ela cabível. A atual Constituição estendeu a regra à iniciativa reservada a outros órgãos que não o Presidente da República. Com isto, a Constituição permite a ingerência parlamentar na própria organização dos serviços administrativos dos tribunais federais (*in* Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 2/105, Saraiva, p. 303).

No caso em tela, o dispositivo impugnado, ao acrescentar o artigo 84-A à Lei 4.535, inova no ordenamento jurídico, prevendo forma de devolução ao Executivo de valores repassados à maior em decorrência de excesso de arrecadação.

Para melhor compreensão do tema, transcrevo a disposição vergastada, *verbis*:

Art. 2º, da Lei 4.732/2020: Fica acrescentado o artigo 84-A à Lei nº 4.535, de 17 de julho de 2019, com a seguinte redação:

"Art. 84-A. O montante dos repasses realizados a maior aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública em razão do excesso de arrecadação apurado na Fonte de Recursos Ordinários-Fonte 0100, no exercício 2019, deverão ser devolvidos ao Poder Executivo até o final do primeiro quadrimestre de 2020. Destaquei.

Paragrafo único. Por meio de ato próprio, o Chefe do Poder Executivo poderá optar que a devolução do saldo financeiro tratado no caput seja descontada do duodécimo enviado aos poderes e órgão autônomo."

Ocorre, entretanto – e aí está o busílis da questão – que o mencionado dispositivo foi inserido, por emenda parlamentar, na LE 4.732/2019 (de iniciativa do Chefe do Poder Executivo) e que tinha por objetivo tão somente corrigir erro material na Lei de Diretrizes Orçamentária (LE 4.535), norma de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do que dispõe o artigo 165, inciso II, e art. 65, inciso XIII, da Constituição Federal.

Palmar que, ao se afastar da matéria da proposição originária, o Parlamento, por meio de artifício engenhoso, buscou, em verdade, contornar o específico regramento regente das leis orçamentárias (artigo 166, §4º, CF), fazendo inserir, com singela emenda, substancial alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

É certo que, ao assim agir, a matéria contida no dispositivo impugnado – fruto de deliberação Parlamentar – desborda do escopo normativo original da norma emendada – que, anote-se, buscava tão somente suprir omissão no que se refere à destinação do superávit financeiro), imiscuindo-se em tema distinto, que é o excesso de arrecadação, e, ainda pior, traçando contornos integralmente inovador e não suscitados no tramitar regular da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Sobre o tema, aliás, colhe-se da jurisprudência, *verbis*:

PROJETO DE LEI – INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO – EMENDA PARLAMENTAR – DESVIRTUAMENTO. A ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa a projeto de lei de iniciativa exclusiva do Executivo leva a concluir-se pela inconstitucionalidade formal [...] (STF – ADI nº 3926, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05.08.2015).

O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em 'numerus clausus', pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção legalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa. (STF – ADI nº 2.681, Rel. Min. Celso de Mello, j. 11.09.2002).

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF) (STF – ADI nº 3.114, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, j. 07.04.2006).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VANTAGEM. EMENTA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Agravo regimental não provido (STF – RE nº 266.694-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Primeira Turma, j. 04.11.2005).

Não bastasse isso, impõe-se ainda destacar a absoluta atecnia da propositura legislativa que, em última análise, conduz à completa inaplicabilidade do dispositivo combatido por impossibilidade lógica.

É que, ao prever, no artigo 2º da Lei estadual 4.732/2019, a inclusão do artigo 84-A na Lei estadual 4.535/2019, a combatida Emenda Parlamentar promoveu alteração na LDO de 2019 – que estabelece diretrizes para elaboração da lei orçamentária anual que iria vigor no exercício financeiro de 2020 (art. 165, §2º, CF, e art. 35, 2º, II, do ADCT).

Entretanto, de forma expressa, o vergastado dispositivo refere-se à devolução de excesso de arrecadação apurado no exercício orçamentário de 2019, submetido, pois, à regulamentação pela Lei de Diretrizes Orçamentária, em 2018 (Lei 4.337/2018).

Palmar, pois, a absoluta inaplicabilidade da novel previsão legislativa ao pretender dar efeitos retroativos à LDO vigente, pois, como de sabença, com o fim do exercício financeiro, encerra-se, também, o computo de eventual excesso de arrecadação (utilizável, no decorrer da própria competência, como crédito especial).

Iniludível, pois, o vício formal subjetivo por ranhura à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, realidade que, a mais não poder, desnuda a inconstitucionalidade do artigo 2º da LE n. 4.732/2019.

Pelo exposto, com estas considerações adicionais, acompanho o judicioso voto proferido pelo e. Relator.

É como voto.

DESEMBARGADOR OUDIVANIL DE MARINS

Acompanho o relator e os dois acréscimos apresentados em declaração de voto dos desembargadores Marcos Alaor Diniz Grangeia e Gilberto Barbosa.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Acompanho o relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Desde logo, manifesto meu assentimento ao judicioso voto do eminente relator. Contudo, tenho como oportuna e pertinente promover a título de colaboração algumas considerações sobre a matéria.

Primeiro, como destacado no voto condutor, inobstante o direito do Poder legislativo realizar emendas, estas devem, obrigatoriamente, guardar pertinência temática com a matéria apresentada pelo Poder Executivo, sob pena de violar a independência dos Poderes, uma vez que a faculdade do Legislativo em efetuar acréscimo ou decréscimo de texto não é absoluta, ao contrário, está limitada ao objeto da proposição original.

Na hipótese em discussão, verifica-se que a inserção levada a efeito pelos senhores parlamentares, ao acrescentar o art. 84 à Lei n. 4.535/19, promoveu, de fato, alteração na lei orçamentária do exercício de 2019 ao determinar a devolução do repasse remanescente da arrecadação efetiva daquele exercício, denominado-o, equivocadamente, de excesso de arrecadação, esbarrando diretamente na limitação que lhe é imposta, tendo em vista que a alteração de iniciativa do chefe do executivo dizia respeito à lei de diretrizes orçamentárias de 2020.

Logo, a nosso ver, atenta contra a independência dos poderes a modificação do orçamento aprovado e executado, ditando redução do percentual estabelecido em lei anterior, que não fora objeto da iniciativa privativa do Governador do Estado.

Ou seja, na forma em que foi concebida a alteração patrocinada pela ALE, enseja efeito retroativo da presente LDO para atingir e modificar a LDO de 2018, após o regular encerramento daquele exercício financeiro, o que teria cabimento apenas durante o seu transcurso, da forma prevista em lei.

É certo que cada Poder ou órgão já obteve participação na arrecadação, em percentual incidente sobre o total da estimativa para o exercício, consoante previsto no art. 11 da LDO de 2018, da forma assim estabelecida:

Art. 11. (...)

§ 1º. No exercício financeiro de 2019, a distribuição financeira aos Poderes e Órgãos, indicados no caput, incidirá sobre o Total da Receita realizada da Fonte/Destinação 0100 - Recursos do Tesouro/Ordinários pelo Poder Executivo, exceto a da Defensoria Pública do Estado - DPE, deduzidas somente as transferências constitucionais aos municípios e as contribuições para formação do FUNDEB.

§ 2º. Os percentuais de participação indicados no caput são:

- I - Assembleia Legislativa - ALE: 4,79%;
- II - Poder Executivo: 74,86%;
- III - Poder Judiciário: 11,31%;
- IV - Ministério Público - MP: 5,00%;
- V - Tribunal de Contas do Estado - TCE: 2,70 %; e
- VI - Defensoria Pública do Estado: 1,34%

Dessa forma, a alteração realizada pelo Legislativo está a se valer da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019, a qual estabelece regras para o orçamento do exercício do ano corrente, ou seja, 2020, para modificar lei que regulamentou o exercício anterior, impondo, descabidamente, a devolução de participação na receita efetivada no ano de 2019 e devidamente autorizada na Lei 4.337/18 (LDO), como já frisado.

Outrossim, soma-se à inexistência de previsão, no projeto originário do Poder Executivo, de pretensão de restituição a qualquer título, de valores recebidos pelos demais integrantes da administração pública estadual.

Dessa forma a devolução de recursos, na forma determinada na emenda parlamentar, encontra óbice no tempo, uma vez que busca por meio da LDO de 2020 reduzir repasse de recursos, previstos na LDO de 2018, chamado de "excesso" "repasse a maior" os resíduos da arrecadação efetiva, real, verdadeira realizada naquele exercício.

Resta, pois, flagrantemente inconstitucional o art. 2º da Lei 4.732/19, por qualquer dos primas que se analise tal dispositivo, motivo pelo qual acompanho integralmente o relator, com estes acréscimos.

É como voto.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Com o relator na sua integralidade.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Com o relator.

DESEMBARGADOR EURICO MONTENEGRO JUNIOR

Com o relator.

DESEMBARGADOR RENATO MARTINS MIMESSI

Adoto as razões do relator e dos votos que foram apresentados, fornecendo diversos subsídios, tanto pelo desembargador Marcos Alaor quanto pelo desembargador Gilberto Barbosa.

JUIZ JOÃO LUIZ ROLIM SAMPAIO

Acompanho o e. relator com os acréscimos das declarações de voto dos desembargadores Marcos Alaor Diniz Grangeia e Gilberto Barbosa.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Acompanho o voto magistral do relator que veio secundando as duas declarações de votos, que só reforçam os argumentos da douta relatoria.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Voto com o relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor presidente, não haveria como não acompanhar o relator, examinando a exposição de motivos. De início há um equívoco que os filósofos juristas chamam de paralogismo em comparação com o sofisma. Só que o paralogismo significa algo mais ou menos de boa fé. Há um erro nas primícias, ao estabelecer essa norma. Quando se fala em montante de repasse realizado a maior, em se tratando da participação dos poderes na arrecadação dos tributos, não existe essa realização de excesso; há na verdade uma proporcionalidade com previsão orçamentária no tocante ao duodécimo.

Desse modo, se ocorresse, seria um erro material, dispensando lei para o concerto.

Por outro lado, no parágrafo que diz que o Poder Executivo pode por autonomia e por vontade própria acessar o saldo financeiro e fazer essa transferência, há uma ofensa aos princípios constitucionais, uma proposição partindo do Poder Legislativo, nos parece muito grave, chega às barras da improbidade, da prática de ato contrário aos princípios constitucionais.

De forma que a conclusão realmente é essa do relator, e eu o acompanho com em todas as letras.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Senhor presidente, apenas quero dizer que depois o Judiciário é acusado de ativismo. Assim, não se trata de ativismo uma situação dessa em que nós estamos vendo a aplicação dos próprios princípios constitucionais que impõem uma decisão nesse sentido.

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Acompanho o relator.

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 2º da Lei 4.732, de 8 de abril de 2020. Processo legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda parlamentar sem estreita relação de pertinência com o projeto de lei. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. Violação ao princípio de separação dos poderes. Vício material.

A despeito de se admitir atuação parlamentar na elaboração de leis orçamentárias, diga-se, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, a emenda não pode se afastar da proposta inicial apresentada, pois incabível mutação indiscriminada, sob pena de desvirtuamento vicioso da lei.

Há que se reconhecer a inconstitucionalidade formal quando o projeto original trata de superávit financeiro, a fins de correção de erro material na LDO de 2020, e a emenda parlamentar, por sua vez, dispõe sobre excesso de arrecadação no exercício de 2019, ou seja, figuras contábeis diversas.

Do mesmo modo, a emenda legislativa em questão apresenta inconstitucionalidade material ao estabelecer a devolução de valores, de forma incondicional, referente a excesso de arrecadação, a impactar diretamente na autonomia administrativa, financeira e orçamentária dos órgãos autônomos atingidos, violando o princípio da Separação dos Poderes e caracterizando indevida ingerência sobre a independência e harmonia dos poderes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, AGRADO INTERNO PREJUDICADO. NO M?RITO, A??O JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO RELATOR, ? UNANIMIDADE

Porto Velho, 20 de Julho de 2020

Desembargador(a) RADUAN MIGUEL FILHO

RELATOR

Assinado eletronicamente por: RADUAN MIGUEL FILHO

31/07/2020 10:02:24

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 9479258



2007311002240940000009437019



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Tribunal Pleno / Gabinete Des. Raduan Miguel

Processo: 0802489-90.2020.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) III

Relator: RADUAN MIGUEL FILHO

Data distribuição: 27/04/2020 11:40:19

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA

DECISÃO

Vistos.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face do art. 2º da Lei ordinária estadual n. 4.732, de 08 de abril de 2020, que acrescentou o art. 84-A à Lei n. 4.535, de 17 de julho de 2019, determinando que o Poder Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública do Estado de Rondônia, até 30/4/2020, devolvam ao Executivo o montante dos repasses por ele realizados a maior em razão do excesso de arrecadação no exercício 2019, autorizando ainda que o Estado opte por efetuar descontos nos duodécimos para tal finalidade.

Sustenta ser a norma atacada formalmente inconstitucional por invadir competência privativa do Chefe do Executivo, ao incluir norma impositiva específica de devolução de saldo financeiro, ao Judiciário e Órgãos Autônomos, matéria, inclusive, estranha ao projeto original.

Enfatiza que a iniciativa exclusiva do Executivo para iniciar as leis orçamentárias se justifica por ser ele o Poder gestor, com maior domínio sobre a matéria orçamentária, o que também fundamenta a limitação ao poder de emenda que a Carta Maior estatui ao Poder Legislativo (pertinência, apreciação por pareceres, limites temporais), já que, do contrário, de nada serviria a iniciativa exclusiva.

Enfatiza ainda que o poder de emendar projetos de lei possui natureza constitucional e pode ser legitimamente exercido pelos membros do Legislativo, no entanto, essas emendas parlamentares não podem importar em aumento da despesa prevista no projeto de lei e devem guardar afinidade lógica com a proposição original.

Diz ter havido abuso do poder de emenda legislativa porque a mensagem enviada pelo Governador do Estado à Casa de Leis tratava apenas de regra de direito financeiro, relacionada à forma de identificação da abertura de crédito suplementar, com a finalidade de orientar a futura lei orçamentária, mas sofreu acréscimo legislativo que destoava do objeto veiculado pelo chefe do Executivo.

Destaca haver inconstitucionalidade material por ofensa ao postulado da separação dos Poderes e à autonomia administrativa, orçamentária e financeira dos Órgãos Autônomos Estaduais na aprovação da referida norma, dada a ausência de participação daqueles na elaboração da emenda legislativa que resultou no art. 2º da Lei n. 4.732/2020, o que viola os arts. 7º, caput, e 75, § 1º, da Constituição de Rondônia.

Discorre sobre a presença dos requisitos autorizadores à concessão da medida cautelar, enfatizando, inclusive, sobre a possibilidade de decisão monocrática dada a suspensão das sessões de julgamento em decorrência da pandemia e excepcional urgência.

Ao final, cautelarmente, pleiteia a suspensão da eficácia do dispositivo impugnado, na forma do art. 10, *caput* e § 3º, da Lei Federal n. 9.868/1999, e após a regular instrução, pela procedência da presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Estadual n. 4.732/2020, com efeitos *ex tunc*.

É o relatório.

Decido.

Nas ações de inconstitucionalidades de competência deste Tribunal de Justiça, observar-se-á, no que couber, a legislação específica aplicável ao Supremo Tribunal Federal e as normas constitucionais, conforme previsão do Regimento Interno.

De acordo com o disposto no art. Art. 10 da Lei n. 9.868/99, as medidas cautelares em ADI, de regra, podem ser concedidas pela maioria absoluta da Corte, sendo necessário ouvir os órgãos ou as autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se.

Entretanto, há exceções a regra, uma vez que o mencionado artigo autoriza a concessão monocrática da medida durante o recesso e férias forenses, submetendo a decisão, a posterior *referendum* do Pleno; e o § 3º do mesmo comando legal autoriza o Tribunal a conceder liminar sem ouvir os partícipes ou interessados, desde que manifesta a excepcional urgência da matéria.

E a matéria me afigura de extrema urgência, eis que publicada a norma em 08.04.2020, tem seus efeitos concretos já no dia 30.04.2020, pois explicita no artigo que a lei acrescenta, que os recursos que refere "deverão ser devolvidos ao Poder Executivo até o final do primeiro quadrimestre de 2020".

A excepcionalidade que estamos submetidos nestes dias, em razão da pandemia do Coronavírus (COVID19) que aflige o planeta, com a quarentena de isolamento social, suspensão dos processos, audiências, sessões de julgamento e prazos processuais, nos traz a certeza de que vivenciamos um verdadeiro recesso forense, ainda que compulsório. E isto é realidade e é fato. Por isso socorro-me do contido no "*caput*" do artigo 10 da Lei 9.868 de 1999.

In casu, repito, considerando a pandemia que assola o País, estão suspensas as sessões judiciais deste e. Tribunal de Justiça, de acordo com a previsão do art. 6º do Ato Conjunto n. 005/2020-PR-CGJ, razão pela qual torna-se possível o proferimento de decisão monocrática, a qual deverá ser, oportunamente, referendada pelo e. Tribunal Pleno.

Feitas essas considerações, passa-se ao exame dos requisitos para a avaliação da medida cautelar pretendida, quais sejam, *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. E, analisando a norma impugnada, constata-se a presença de ambos os requisitos para sua concessão.

A verossimilhança do direito alegado resta demonstrada, porquanto a matéria objeto da norma descrita no art. 2º da Lei ordinária Estadual n. 4.732, de 8 de abril de 2020, que acrescentou o art. 84-A à Lei n. 4.535, de 17 de julho de 2019, não poderia ser regulada por ato de iniciativa do Poder Legislativo, uma vez que, por expressa previsão constitucional (art. 165 CF e art. 65, XIII, CE) cabe ao Poder Executivo propor o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, senão vejamos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

Art. 65 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

XIII - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual de investimentos, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

[...]

Como se observa, o artigo 165 da Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Trata-se de norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, que, por versar atribuições específicas do Chefe do

Poder Executivo, reflete na separação dos Poderes, sendo aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios, por simetria. Nesse sentido, é esclarecedora a doutrina do professor Marcus Abraham, *in verbis* :

“Por razões óbvias, a Carta Magna discorre sobre as leis orçamentárias apenas no âmbito federal. Mas devido ao princípio da simetria das normas constitucionais, suas previsões deverão ser seguidas nas esferas estadual, municipal e distrital. Portanto, onde encontrarmos referência ao Presidente da República ou ao Chefe do Poder Executivo, devemos estender a regra aos Governadores e Prefeitos. Do mesmo modo, onde estiver previsto Congresso Nacional, Senado Federal ou Câmara dos deputados, teremos, por extensão, as Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Câmara Legislativa.” (ABRAHAM, Marcus. Curso de direito Financeiro. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 283).

Nestes termos, em âmbito estadual, compete exclusivamente aos Governadores a iniciativa das leis orçamentárias, para a fixação, em proposta legislativa, de cada despesa e suas respectivas dotações. A usurpação dessa iniciativa por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual pode se dar tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal. Em ambos os casos, os membros do Poder Legislativo cercearão o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária. Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2. O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes. 3. Ação julgada procedente. (ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014).

Evidenciado, portanto, aparente violação a princípios, como o da Separação dos Poderes, decorrente de mácula no processo legislativo, que, desde o início, é marcado por vício de formação, na medida em que foi deflagrado por iniciativa parlamentar e não de quem detém a competência privativa, o Chefe do Executivo.

Presente também o perigo da demora pela possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada e na irreparabilidade do dano, vez que da determinação verificada no art. 2º da Lei Estadual n. 4.732/2020, o Poder Judiciário e os Órgãos Autônomos Estaduais referidos na norma, deverão, até o dia 30/4/2020, devolver saldo financeiro ao Poder Executivo, sob pena de descontos nos repasses dos duodécimos até a satisfação desse saldo.

Ante o exposto, ante o flagrante vício material e formal da norma em questão, e a evidencia do iminente perigo de dano, pela caracterização da urgência, **concedo a liminar para suspender os efeitos do art. 2º da Lei Ordinária Estadual n. 4.732, de 8 de abril de 2020**, que acrescentou o art. 84-A à Lei n. 4.535, de 17 de julho de 2019, com efeitos *ex tunc, ad referendum* oportunamente do Tribunal Pleno, após manifestação do órgão do qual emanou a norma, no prazo de cinco dias.

Notifique-se e solicite-se informações, no prazo legal, da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

De igual, notifique-se o Estado de Rondônia, na pessoa de seu representante legal, bem assim os demais Dignos Dirigentes do Poder Judiciário, Tribunal de Contas e da Defensoria Pública do Estado de Rondônia.

Expeça-se o necessário.

Porto Velho, data da assinatura digital.

Desembargador Raduan Miguel Filho

Relator

Assinado eletronicamente por: **RADUAN MIGUEL FILHO**

29/04/2020 11:54:59

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **8547840**



2004291154592820000008510141

IMPRIMIR

GERAR PDF



Diário Oficial do Estado de Rondônia nº 67
Disponibilização: 09/04/2020
Publicação: 08/04/2020

GOVERNADORIA - CASA CIVIL
LEI Nº 4.732, DE 8 DE ABRIL DE 2020.

Altera e acrescenta dispositivos da Lei nº 4.535, de 17 de julho de 2019, que “Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2020.”

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica acrescentado o § 8º ao artigo 10 da Lei nº 4.535, de 17 de julho de 2019, com a seguinte redação:

“Art.

10.....

.....

§ 8º. O superavit financeiro proveniente de reprogramação do saldo financeiro aberto por Crédito Suplementar e incorporado na execução orçamentária consoante os mandamentos legais dispostos no § 1º, inciso I, do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, será devidamente identificado pelo seu Grupo de Destinação de Recursos que antecederá o código da Especificação das Destinações de Recursos conforme as normas estabelecidas pelo STN, especificados pelo código 3 - Recursos do Tesouro de Exercícios Anteriores, e pelo código 6 - Recursos de outras Fontes de Exercícios Anteriores.”

Art. 2º Fica acrescentado o artigo 84-A à Lei nº 4.535, de 17 de julho de 2019, com a seguinte redação:

“Art. 84-A. O montante dos repasses realizados a maior aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública em razão do excesso de arrecadação apurado na Fonte de Recursos Ordinários - Fonte 0100, no exercício 2019, deverão ser devolvidos ao Poder Executivo até o final do primeiro quadrimestre de 2020.

Parágrafo único. Por meio de ato próprio, o Chefe do Poder Executivo poderá optar que a devolução do saldo financeiro tratado no *caput* seja descontada do duodécimo enviado aos poderes e órgão autônomo.”

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a contar de 1º de janeiro de 2020.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 8 de abril de 2020, 132º da República.

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS
Governador



Documento assinado eletronicamente por **Marcos José Rocha dos Santos, Governador**, em 08/04/2020, às 20:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0011060870** e o código CRC **AD0430E0**.

Referência: Caso responda esta Lei, indicar expressamente o Processo nº 0005.128290/2020-67

SEI nº 0011060870