

Brasília (DF), 12 de maio de 2015.

Ilustríssimo Professor Fausto Camargo Júnior,  
Encarregado de Assuntos Jurídicos do ANDES-SN

**Ref.: ADI 4102 – Vinculação de Receitas a  
órgão específico – Declaração de  
Inconstitucionalidade – Efeitos**

---

Prezado Professor Fausto,

1. O ANDES-SN requer à sua Assessoria Jurídica a análise acerca do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4102, da Relatoria da Ministra Carmem Lúcia, em que se tratou de dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

2. Em síntese, a ADI fora proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e sua ementa está assim disposta:

EMENTA: 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, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 09-02-2015 PUBLIC 10-02-2015)

3. Com efeito, a ADI fora julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade 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.

4. Destaquem-se os procedentes impugnados e declarados inconstitucionais, conforme se verifica abaixo:

*“Art. 309. (...)*

*§ 1º O poder público destinará anualmente à Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual nunca inferior a 6% da receita tributária líquida, que lhe será transferida em duodécimos, mensalmente.*

*Art. 314. O Estado aplicará, anualmente, nunca menos de 35% (trinta e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, incluídos os percentuais referentes à UERJ (6%) e à FAPERJ (2%). (...)*

*§ 2º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao ensino obrigatório, nos termos dos planos nacional e estadual de educação, e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial. (...)*

*§ 5º Os recursos federais transferidos ao Estado para aplicação no ensino de 1º grau serão distribuídos entre o Estado e os Municípios na exata proporção entre o número de matrículas na rede oficial de 1º grau de cada um e o número total de matrículas na rede pública estadual e municipal e repassados integralmente aos municípios no mês subsequente ao da transferência feita pela União.*

5. De fato, o art. 309 § 1º determinou a destinação específica nunca inferior 6% da receita tributária do estado à Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Com efeito, entendeu o Tribunal que o referido artigo, bem como o disposto no art. 314, encerravam restrição à competência do Poder Executivo de elaborar livremente as propostas de legislação orçamentária em detrimento dos julgamentos de prioridade, conveniência e oportunidade, constitucionalmente outorgados ao Poder Executivo, além do descompasso com o art. 212 da Constituição da República, em especial no pertinente ao percentual máximo de aplicação da receita tributária na educação.

6. Veja-se que o STF já havia se debruçado sobre casos semelhantes, em especial a ADI nº 820/RS, da Relatoria do Ministro Eros Grau, em que declarou a inconstitucionalidade de dispositivos semelhantes à luz de

violações dos artigos 165, III (iniciativa do Poder Executivo para leis orçamentárias) e 167, IV da Constituição Federal, justamente por vincular a receita de impostos a uma despesa específica, o que é frontalmente vedado por este último dispositivo constitucionais

I, conforme se verifica da ementa do referido julgado, a seguir:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Preliminar de inviabilidade do controle de constitucionalidade abstrato. Alegação de que os atos impugnados seriam dotados de efeito concreto, em razão da possibilidade de determinação de seus destinatários. Preliminar rejeitada. Esta Corte fixou que "a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos" [ADI n. 2.135, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 12.5.00]. 2. A lei estadual impugnada consubstancia lei-norma. Possui generalidade e abstração suficientes. Seus destinatários são determináveis, e não determinados, sendo possível a análise desse texto normativo pela via da ação direta. Conhecimento da ação direta. 3. A lei não contém, necessariamente, uma norma; a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei; assim temos três combinações possíveis: a lei-norma, a lei não norma e a norma não lei. Às normas que não são lei correspondem leis-medida [Massnahmegesetze], que configuram ato administrativo apenas completável por agente da

Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem. São leis apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material. 4. Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado --- artigo 165, III, da Constituição do Brasil --- iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes. **5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na "manutenção e conservação das escolas públicas estaduais" vinculou a receita de impostos a uma despesa específica --- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88.** 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992. (ADI 820, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2007, DJe-036 DIVULG 28-02-2008 PUBLIC 29-02-2008 EMENT VOL-02309-01 PP-00065)

7. Nesse sentido, o estabelecimento de percentual específico para determinada despesa/órgão acaba por vulnerar o art. 167, IV, ainda que a Constituição determine a valorização da educação, nos termos do art. 205 e seguintes da Constituição Federal.

8. Assim, por considerar a impossibilidade de vinculação de receita tributária a determinada despesa, observou o STF que a leis que regulam tais dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, nesse particular, também deveriam ser julgadas inconstitucionais, já que se o seu fundamento de existência, art. 309 da Constituição estadual fora declarada inconstitucional, o dispositivo daí decorrente também deveria sê-lo.

9. Com esta justificativa, também foram declarados inconstitucionais as 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.

10. Observe-se que esta não é a primeira oportunidade em que o STF se debruça sobre o assunto, tendo declarado por mais de uma vez a inconstitucionalidade de norma constitucional estadual que estabelece a aplicação de percentual da receita tributária a determinado órgão/despesa, justamente por frustrar a livre iniciativa do Poder Executivo.

11. Com efeito, no presente caso, o único dispositivo impugnado e que não fora declarado inconstitucional é o art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, justamente pela existência do permissivo constitucional do art. 218, § 5º. Destaquem-se os dois dispositivos:

“Art. 332. O Estado do Rio de Janeiro destinará, anualmente, à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ, 2% (dois por cento) da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais”.

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

§ 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

12. Veja-se que a Constituição permite aos Estados-membros a possibilidade de vincular parte da receita para entidades públicas de fomento ao ensino, pesquisa científica e tecnológica. Assim, a vinculação do percentual contido no art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro à FAPERJ não encontra violação legal, dada à natureza daquela Fundação. Ressalte-se que o STF também já havia se manifestado, nesse sentido, nos autos da ADI 780/RJ, declarando-se a validade deste dispositivo, renumerado após emendas.

13. Sendo assim, verifica-se que o STF já consolidou entendimento sobre a impossibilidade de destinação de receita tributária a determinada despesa/órgão, sendo que eventuais situações semelhantes, em outras normas constitucionais estaduais, caso venham a ser propostas ações diretas de inconstitucionalidade, podem ter o mesmo fim, ou seja, com as efetivas declarações de inconstitucionalidade das normas impugnadas, pelos mesmos fundamentos ora apresentados.

14. Eis os esclarecimentos acerca dos questionamentos apresentados, colocando-nos à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente.

**Rodrigo Peres Torelly**

OAB/DF nº 12.557

**Adovaldo Dias de Medeiros Filho**

OAB/DF nº 26.889

Assessoria Jurídica do ANDES – SN