

**EXMO. SR. DESEMBARGADOR NASCIMENTO PÓVOAS VAZ,
RELATOR DA REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIO-
NALIDADE Nº 2006.007.00002, DO ORGÃO ESPECIAL DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

O PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, oficiando nos autos da Representação de Inconstitucionalidade em epígrafe, apresentada pelo Exmo. Procurador-Geral de Justiça, vem formular sua manifestação, nos termos do art. 162, parágrafo 3º da Constituição Estadual.

I. A CAUSA

1. O Exmo Sr. Prefeito do Município de Rio Bonito ajuíza a presente representação de inconstitucionalidade, com o fito de impugnar dispositivo da Lei Municipal n. 1.026/2002, que determina a transferência obrigatória de toda a receita oriunda da arrecadação em Dívida ativa municipal com o propósito de integralizar o passivo atuarial do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Rio Bonito – IPREVIRB .

2. O pedido formulado se estende ao art. 2º da referida lei, que autoriza o Município do Rio Bonito a dar ao IPREVIRB o montante apurado em dívida ativa, com o objetivo de adimplir a obrigação de integralização do passivo atuarial.

3. Entendendo haver vinculação de receita proibida pelas Constituições Federal e do Estado do Rio de Janeiro, respalda o seu pedido de declaração de inconstitucionalidade no artigo 211, IV da CERJ. Nesse sentido, o instituto de previdência deve utilizar das fontes de custeio arroladas no art. 195 da Constituição Federal, não por intermédio da vinculação de receita de impostos.

4. Após reiteradamente comunicada a prestar informações, a Câmara Municipal aduz, inicialmente, que, o projeto de lei, após ser examinado e aprovado pelas vias regulares do processo legislativo, foi sancionado e promulgado pelo próprio requerente.

5. Ademais, continua, o fundamento constitucional invocado não se aplicaria ao caso, uma vez que diz respeito somente aos impostos, não se confundindo, assim, com o conceito de Dívida Ativa, a qual diz respeito a “qualquer crédito” ou valor inscrito.

6. Finalmente, defende a medida adotada pela lei impugnada, tendo em vista que os servidores públicos municipais dependem da criação do fundo como meio de garantia de futura aposentadoria.

II - O CONCEITO DE VINCULAÇÃO DE RECEITAS : OS INCISOS IV DO ARTIGO 167 DA CFE DO ARTIGO 211 DA CERJ

7. Cabe observar, inicialmente, que a lei impugnada não trata propriamente de vinculação de receita de impostos, mas do comprometimento de toda a receita proveniente da arrecadação da Dívida ativa Municipal. Nesse ponto, sob a ótica exclusiva do fundamento apresentado, a vedação do artigo 211, IV da CER, não constituiria motivo suficiente declarar a inconstitucionalidade das normas contidas nos arts 1º e 2º da lei municipal.

8. Primeiro porque, como mencionado, a restrição constitucional diz respeito somente aos impostos e, como a cobrança judicial da Dívida Ativa compreende os créditos tributários e os não tributários, *ex vi* do art. 2º da Lei 6.830/0 c/c a Lei 4320/64, a

legitimidade do comprometimento da receita proveniente das demais espécies tributárias, assim como a cobrança de créditos não-tributários, sob esta ótica, restaria inabalada.

9. Esse o caminho trilhado pelo Supremo Tribunal Federal, quando se manifestou pela inaplicabilidade do art. 167, IV, da CF às demais espécies tributárias:

ADI 2129/MS, rel. Min. Eros Grau, 26.4.2006. (ADI-2129)

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/BR contra o inciso III do art. 104 da Lei 1.071/90, com a redação dada pelo art. 50 da Lei 2.049/99, ambas do Estado do Mato Grosso do Sul, que destina 3% dos emolumentos cobrados pelas serventias extrajudiciais ao Fundo Especial para Instalação, Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do referido Estado. Entendeu-se que não há infringência ao art. 167, IV, da CF, porquanto os emolumentos têm natureza tributária e caracterizam-se como taxas remuneratórias de serviços públicos. Além disso, a taxa instituída é destinada ao Poder Judiciário, que detém a competência constitucional para fiscalizar a atividade notarial (CF, art. 236, § 1º). Vencido o Min. Marco Aurélio, que julgava o pedido procedente, ao fundamento de haver descompasso entre os emolumentos cobrados e sua destinação. Precedentes citados: ADI 2059 MC/PR (DJU de 21.9.2001) e ADI 1707 MC/MT (DJU de 16.10.98).

ADI 2059/PR, rel. Min. Eros Grau, 26.4.2006. (ADI-2059)

Pelas mesmas razões acima expostas, o Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB e pela Confederação Nacional do Comércio - CNC contra o inciso VII do artigo 3º da Lei 12.216/98, com redação dada pela Lei 12.604/99, ambas do Estado do Paraná, que fixa o percentual de 0,2% sobre o valor do título do imóvel ou da obrigação nos atos praticados pelos cartórios, destinado ao Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário. Vencido o Min. Marco Aurélio que, pelos fundamentos supracitados, julgava o pedido procedente.

10. Com mais força ainda, o fundamento sustentaria a inexistência de vedação à vinculação de Dívida Ativa de natureza não tributária. Os ingressos referentes às cobranças, por exemplo, de multas ambientais, juros, indenizações e restituições, pelo mesmo motivo apresentado, subsistiriam à pecha de inconstitucionalidade.

11. Mas existe um segundo argumento a ser considerado com relação à receita de impostos arrecadados administrativa ou judicialmente em Dívida ativa.

12. O artigo constitucional invocado (art. 211, IV da CERJ) demanda prudente interpretação, de modo a não desatender o princípio da unidade das normas constitucionais.

13. Pois bem. Se é a própria Constituição Federal que remete à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO a disciplina das contas públicas, tudo o que diz respeito aos conceitos, classificações e operacionalização do orçamento público segue a formatação legal da LDO.

14. A Lei 4320/64, no § 1º, do art. 11, classifica as taxas, os impostos e as contribuições, como pertencentes a um sub-grupo das receitas correntes, o das receitas tributárias.

15. Ainda em receitas correntes, mas em outro sub-grupo, o de “**outras**” receitas estariam alocadas as receitas de Dívida Ativa, ou seja, todos os ingressos que não se amoldem a classificação dos demais grupos entrariam nessa classificação :

“Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º- São Receitas de Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e **outras** e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.” (grifo nosso).

16. E o motivo para tal distinção é muito simples. Os créditos públicos (não-tributários e tributários) inscritos em dívida ativa **são incertos**. Não se sabe **quando, se e de que forma** serão recebidos, pois, atente-se, há casos em que o ingresso nem mesmo poderá ser classificado como **receita corrente**, como, p.ex., quando se adjudica um imóvel na execução fiscal. Portanto, sob o ponto de vista financeiro-orçamentário, não resta dúvida quanto à diferença de situações: a Lei 4320/64 estabelece que a **receita tributária decorrente de impostos, após o ato de inscrição desses créditos tributários impagos em Dívida ativa**, passa a ser considerada como **outras** receitas.

17. Ora, se as receitas de impostos têm enfoque orçamentário distinto das receitas de Dívida Ativa, resta claro que a vedação constitucional diz respeito somente às receitas tributárias provenientes da arrecadação de impostos, **excluídas todas as receitas de Dívida Ativa**.

18. Portanto, não é por violação ao artigo art. 211, IV da CERJ que os artigos 1º e 2º da Lei Municipal n. 1.026/2002 incorrem em vício de inconstitucionalidade.

III - O PROCESSO LEGISLATIVO E A VINCULAÇÃO DE RECEITA FUTURA

19. Apesar da receita de Dívida ativa não se submeter à proibição de vinculação, a disponibilização de tais recursos observa limites.

20. A Lei Municipal de Rio Bonito contém uma particularidade: ao pretender integralizar o passivo previdenciário do instituto municipal criado, com as referidas receitas, “**excetuando-se sempre o exercício anterior e o vigente**”. (Art.1º, *in fine* .), acaba por comprometer as receitas futuras incorporando-as **permanentemente** ao fundo do instituto, créditos tributários e não-tributários **que sequer existem**.

21. Tal circunstância, a nosso sentir, deixa de observar o processo legislativo.

22. Com efeito, **sendo contínua e sem qualquer limitação temporal**, tal destinação constitui promessa de receita futura e **retira do chefe do Poder Executivo a iniciativa exclusiva de enviar o projeto de lei orçamentária** para a aprovação do plano de contas, art. 209, III, da CERJ, além de obstacularizar a possibilidade do prefeito enviar mensagens à Câmara Municipal propondo a modificação do projeto original, art. 210, § 4º da CERJ.

23. A quebra do processo legislativo decorrente da supressão das atribuições constitucionalmente atribuídas ao Executivo do Município de Rio Bonito, torna o ente público mais fraco em relação ao executivo da União, dos Estados, Distrito Federal e demais Municípios, ferindo de morte o **Princípio da Simetria**, o qual orienta o equilíbrio entre os poderes de modo a manter também o **equilíbrio interno de poder**. Assim, os Legislativos e Executivos Municipais devem estar no mesmo patamar que os dos demais Municípios, os dos Estados e o da União em uma relação de equivalência entre

os mesmos poderes nas três esferas.

24. Mesmo que a receita de dívida ativa represente um razoável grau de incerteza, tanto no que diz respeito ao seu efetivo ingresso no erário, quanto o momento da realização de tais receitas, não seria a natureza duvidosa do crédito que impede seja o mesmo contabilizado em lei, para aprovação legislativa. Uma coisa é o crédito universalizado, ainda não afetado, mesmo que incerto, outra, bem diferente, é a vinculação de receita para a formação de **fundo, com créditos inexistentes** e que, por isso mesmo, sequer foram inscritos em dívida ativa, ou lançados administrativamente.

25. Nestes termos, a remessa do projeto de lei orçamentária de **iniciativa** do Prefeito, deve ser enviada **anualmente** à Câmara Municipal de Rio Bonito para análise, aprovação e alocação de **todos os recursos** arrecadados, complementando-se o iter legislativo com a **promulgação** da lei ou a oposição de **veto**, ainda que parcial.

26. Sobreleva notar, ainda, que a análise do orçamento anual não pode passar ao largo da verificação da compatibilidade das suas disposições com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas da lei de responsabilidade fiscal.

27. Isto posto, considerando a possibilidade aberta pelo artigo 1º da Lei n. 1.026/2002, de se integralizar futuros créditos a serem inscritos em dívida ativa ou lançados administrativamente, o dispositivo, nesse ponto, padece do vício de inconstitucionalidade.

IV - A CONCESSÃO DE GARANTIA E A RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR

28. Não bastasse tudo o quanto exposto para atingir também o art. 2º, ressalta-se que a lei municipal disciplinou matéria de competência exclusiva de Lei Complementar.

29. Com efeito, pior do que a impropriedade de se desconsiderar a condição do **IPREVIÉRB** com Autarquia municipal, a lei atacada qualifica a reserva de receita futura como verdadeira **garantia** dada para a composição do passivo atuarial do instituto. Nestes termos, o dispositivo vulnera o conteúdo do art. 204 da CERJ, que determina ser matéria de lei complementar dispor sobre finanças públicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e em lei federal :

Art. 204 – Lei complementar disporá sobre **finanças públicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição da República e em lei Federal**. (grifo nosso).

30. O dispositivo reproduz, ainda que de forma genérica, a norma contida no art. 163, III, da Constituição Federal. Confira-se:

Art. 163. Lei Complementar disporá sobre:

I..

II..

III- concessão de garantias pelas entidades públicas.

31. Dessa forma, também por esse motivo o art. 2º da lei municipal deve ser declarado inconstitucional.

V. CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, manifesta-se o Procurador-Geral do Estado pelo acolhimen-

to da presente Representação de Inconstitucionalidade n. 2006.007.00002 para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2, da Lei n. 1.026/2002, na forma da fundamentação apresentada.

Rio de Janeiro, 29 de maio de 2006

FRANCESCO CONTE
Procurador-Geral do Estado