

Em reforço à defesa anexada, incluo decisão do TJRJ onde também foi considerado constitucional isenção concedida por Vereador, ainda que decisão do STF tenha sido desfavorável por não ser acompanhado de estimativa de perda de receita. Ocorre que esse entendimento foi manifesto pela Ministra Rosa Weber (citado pela Relatora Vereadora Taysa Lippe) não acompanhou a doutrina predominante, que tem entendimento totalmente diverso, além do que, como observa a Desembargadora carioca, Maria Angélica Guedes, houve votos discordantes no STF com relação à decisão da Ministra Weber. Aliás, na defesa inicial anexada por mim, destaco vários entendimentos doutrinários e de ministros do STF, para os quais o artigo 113 não se aplica aos municípios, não sendo exigível estimativa de impacto orçamentário para projetos de lei tratando de benefícios tributários, uma vez que o vereador não está legislando SOBRE O ORÇAMENTO, mas sobre tributo.

Isto posto, nessa MESMA LINHA, o Tribunal Carioca entendeu que a invocação do **artigo 113 do ADCT** para defender a tese de inconstitucionalidade de lei concedendo isenção tributária **não se sustenta**.

Para melhor esclarecimento, apresento a decisão do TJRJ na íntegra após essas considerações.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.1

REPRESENTANTE : Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município do Rio de Janeiro
REPRESENTADO : Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro
RELATORA : **DES. MARIA ANGÉLICA G. GUERRA GUEDES**

ACÓRDÃO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO CONSTITUCIONAL. IMPUGNAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N. 6615 DE 19 DE JUNHO DE 2019 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO QUE CONFERIU NOVA REDAÇÃO AO ART. 5º, VI DA LEI LOCAL N. 2687/98. TAXA DE COLETA DOMICILIAR DE LIXO. INSTITUIÇÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA AOS IMÓVEIS EDIFICADOS DE UTILIZAÇÃO RESIDENCIAL CUJO VALOR VENAL SEJA INFERIOR A R\$ 55.000,00 (CINQUENTA E CINCO MIL REAIS). ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL EM VIRTUDE DO MALFERIMENTO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. APONTADA INGERÊNCIA NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. SUSTENTADA OFENSA AOS ARTIGOS 7º, 209, III, 211, I E II DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E AO ARTIGO 165, III DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. O REPRESENTANTE COLACIONA PRECEDENTES DO STF E DESTE COLEGIADO PARA SUSTENTAR SUA TESE. REPRESENTADO QUE, COM BASE NO TEMA 682 DAS TESES JULGADAS EM REPERCUSSÃO GERAL, SUSTENTA A AUSÊNCIA DE QUALQUER INCONSTITUCIONALIDADE, PORQUANTO RESTARIA PACIFICADO NA JURISPRUDÊNCIA PÁTRIA QUE “INEXISTE, NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, RESERVA DE INICIATIVA PARA LEIS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA, INCLUSIVE PARA AS QUE CONCEDEM RENÚNCIA FISCAL.”

1 – Vício de iniciativa não caracterizado. Segundo o entendimento consolidado no Tema 682 das teses decididas





Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.2

em Repercussão Geral pelo STF, no que concerne a redução ou extinção de tributos, não há se falar em iniciativa privativa do Executivo, **mesmo que a redução implique na diminuição de receitas orçamentárias**. Tendo em vista que a discussão atinente a exclusividade do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa em matéria tributária já se encontra decidida e pacificada na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de sua inexistência, rejeita-se a tese de vício quanto a legitimidade para se iniciar processo legislativo de referido jaez.

2 – Violação à separação constitucional de poderes que tampouco se verifica.

Norma impugnada que não se imiscui na estrutura da Administração, na atribuição de seus órgãos nem no regime jurídico de servidores públicos.

3 – Impossibilidade de aplicação das normas orçamentárias invocadas pelo Representante como paradigma de controle no presente caso.

Controvérsia que se resume ao questionamento acerca da necessidade ou não de estudo de impacto orçamentário para instruir projeto de lei que visa promover benefício fiscal que resulte em renúncia de receita.

3.1 – A invocação do artigo 113 do ADCT para sustentar a tese de inconstitucionalidade da Lei n. 6615/2019 não se sustenta.

É bem verdade que o Supremo, no julgamento da ADI 6074, entendeu que a Emenda Constitucional n. 95/2016 disciplinou, no âmbito constitucional, a obrigatoriedade de qualquer proposta legislativa a criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, elevando à categoria constitucional exigência já prevista na Lei Complementar nº 101/2000. No referido Acórdão, decidido por maioria, assentou-se, outrossim, a orientação de que o art. 113 do ADCT aplica-se indistintamente a todos os entes federados.

A inteligência, todavia, vai de encontro ao preconizado na doutrina, para quem a diretriz declinada no art. 113 do ADCT trata-se de **uma regra** aplicável unicamente à União Federal.



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.3

A par dessa discussão, há que se ressaltar que a ADI 6074 julgou Lei Estadual podendo, por isso, tomar como paradigma a Constituição da República.

O mesmo mecanismo não se aplica ao caso ora em análise.

A não ser que se trate de normas de reprodução obrigatória, não cabe a tribunais de justiça estaduais exercer o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da Constituição Federal (STF. Plenário. ADI 347, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 20/09/2006).

Perceba-se, o fato de a Constituição ser a diretriz maior e última para todo o ordenamento, sendo uma norma a que se deve indiscutível observância, não a torna, em seu inteiro teor, uma norma de reprodução obrigatória. Do contrário, as Constituições Estaduais tratar-se-iam de meras reproduções de CRFB, o que esvazia por completo a própria autonomia federativa dos Estados.

Assim, ainda que o Supremo pacifique a inteligência de que o art. 113 do ADCT deva ser observado por todos os entes federados, esta regra não deixa de ser uma norma de âmbito federal, até então não reproduzida pela CERJ, não se devendo tomá-la irrefletidamente por norma de reprodução obrigatória.

O próprio Supremo, no julgamento do RE 1158273 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019, em que insurgia-se o Chefe do Executivo municipal contra lei isentiva editada pela Câmara de Vereadores, entendeu que **“revela-se inviável proceder-se à fiscalização normativa abstrata de diploma legislativo municipal mediante invocação de parâmetro de controle consubstanciado em norma constitucional federal (ADCT, art. 113), notadamente em razão da cláusula fundada no § 2º do art. 125 da Constituição da República, que atribui ao Estado-membro competência para somente instituir “representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual”.** A consequência inexorável é a de que é inviável a impugnação da Lei isentiva nesta via.



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.4

3.3 – Inadequado, outrossim, o confronto com o regramento previsto no art. 209 e seguintes da CERJ, visto que referidos dispositivos são voltados a regular a legislação orçamentária.

Normas que não se aplicam ao presente caso.

3.4 – Por fim, a alegada inobservância do disposto no art. 14 da LRF, a insatisfação deve vir manifestada na via própria. Na digressão do *Parquet*: a contrariedade à norma constitucional invocada, se existente, é indireta, pois submete-se ao cotejo entre a norma impugnada com norma infraconstitucional, caracterizando-se suposto conflito de legalidade.

REPRESENTAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000, em que é Representante Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município do Rio de Janeiro e Representado o Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro;

A C O R D A M os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por UNANIMIDADE de votos**, em **julgar improcedente a Representação de Inconstitucionalidade** em face da Lei n. 6615 de 19 de junho de 2019, nos termos do voto da Relatora.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

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



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.5

VOTO

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade por suposta inadequação, perante a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, da Lei Municipal n. 6615 de 19 de junho de 2019 do Rio de Janeiro, que conferiu nova redação ao art. 5º, VI da Lei local n. 2687/98.

A alteração implicou na isenção da TCDL - Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo em relação aos “imóveis edificados de utilização residencial cujo valor venal seja inferior a R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais), determinando-se, ainda, a correção monetária de referido limite a partir de 1º de janeiro de 2018, inclusive, e a cada 1º de janeiro subsequentes, pelo mesmo índice utilizado para a atualização dos impostos municipais”.

Explica o Representante, em apertada síntese, que a Lei Municipal impugnada padece de vício de iniciativa, eis que cabe exclusivamente à Chefia do Poder Executivo a iniciativa legislativa referente às leis orçamentárias, particularmente à lei orçamentária anual.

Salienta que o Projeto de Lei, oriundo de iniciativa parlamentar, por prever renúncia de receita, deveria estar acompanhado de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, além de ter a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária e que não afetará as metas e resultados fiscais.

Ressalta que a concessão de isenção de Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo – TCDL instituída pela iniciativa parlamentar também padece de inconstitucionalidade material, por afronta à separação de poderes (art. 7º, Constituição do Estado do Rio de Janeiro) e ao princípio do equilíbrio orçamentário (art. 211, I e II, Constituição do Estado do Rio de Janeiro), reproduzido pelo art. 71, II, “c”, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

Pugna pelo acolhimento da presente representação, declarando-se a inconstitucionalidade da íntegra da Lei Municipal n. 6.615/2019 e, conseqüentemente, afastando-se integralmente os seus efeitos, com eficácia *ex tunc*.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.6

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

Informações prestadas pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro às fls. 26-43, arguindo que a representação não merece prosperar. Ressalta, inicialmente, que a via eleita se mostra inadequada, uma vez que o representante invocou seus fundamentos apoiados em normas da Lei Orgânica Municipal ou de Lei Complementar Federal, que não são normas da “Constituição Estadual” e, por isso, ultrapassam os limites do § 2º do art. 125 da Constituição Federal.

Por seu turno, afirma que não há, na Constituição, qualquer vedação a que o Legislativo inicie projeto de lei sobre matéria tributária. Traz a seu favor a jurisprudência do STF sobre o tema, consolidada em julgamento com Repercussão Geral reconhecida (tema 682), através do qual se consagrou a tese de que inexistente, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.

Salienta, ainda, que as regras constitucionais invocadas acerca da competência legislativa no que tange ao sistema orçamentário são absolutamente inaplicáveis à espécie. No entanto, também como já fixado pelo Egrégio Supremo Tribunal, não incide na espécie o art. 165 da CF, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que aumentem ou reduzam exações fiscais.

Às fls. 86-92, Acórdão de indeferimento da cautelar pleiteada.

Às fls. 117-129, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro pugna improcedência do pedido.

Às fls. 135-145, a Procuradoria Geral do Estado opina pela **procedência** desta Representação, concluindo que a atual interpretação que o Supremo faz do art. 113 do ADCT determina sua aplicação a todos os entes federativos.

Às fls. 152-169, opina o *Parquet* pela **improcedência** da presente representação, por entender que o paradigma aplicável à espécie se encontra no plano infraconstitucional.





Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.7

É o relatório. Passo a votar.

À luz da narrativa declinada nas linhas acima, a norma impugnada possui a seguinte redação:

“Art. 5º Estão isentos de taxas: (...)

VI - os imóveis edificados de utilização residencial cujo valor venal seja inferior a R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais), devendo-se corrigir monetariamente tal limite a partir de 1º de janeiro de 2018, inclusive, e a cada 1º de janeiro subsequentes, pelo mesmo índice utilizado para a atualização dos impostos municipais”

O regramento concede isenção de tributo, especificamente TCDL - Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo, para os munícipes cujos imóveis se enquadrem nos parâmetros previstos no dispositivo legal.

Como dito, o Representante, indigita violação às normas orçamentárias, donde nasceria, em síntese, a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e material por indevida incursão do Legislativo na esfera de competência do Executivo.

No que se refere ao vício de iniciativa, verifico que a questão não demanda maiores discussões, à luz das razões vertidas quando da apreciação da cautelar quanto ao entendimento da Corte Constitucional.

Vejamos.

Na esteira do que foi alinhavado por ocasião da apreciação cautelar, a celeuma em questão cinge-se, primordialmente, à matéria tributária que, por sua vez, tocará de algum modo o campo orçamentário.

Assim, tendo em vista que a discussão atinente a exclusividade do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa em matéria tributária já se encontra decidida e pacificada na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de sua inexistência, rejeita-se a tese de vício quanto a legitimidade para se iniciar processo legislativo de referido jaez.



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.8

Repito que, segundo o entendimento consolidado no Tema 682 das teses decididas em Repercussão Geral pelo STF, no que concerne a redução ou extinção de tributos, não há se falar em iniciativa privativa do Executivo, **mesmo que a redução implique na diminuição de receitas orçamentárias.**

Confira-se:

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.

(ARE 743480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013)

Tema

682 - Reserva de iniciativa de leis que impliquem redução ou extinção de tributos ao Chefe do Poder Executivo.

Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.[-]

Ao que me parece, este ponto não suscita maiores controvérsias, tendo em vista que a até mesmo a Procuradoria Geral do Estado reconheceu a sua aplicação ao presente caso.

Por outro lado, persiste a controvérsia que se resume ao questionamento acerca da necessidade ou não de estudo de impacto orçamentário para instruir projeto de lei que visa promover benefício fiscal que resulte em renúncia de receita.

A exemplo de pedido de observância do art. 14 da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, constante da peça inaugural, a Procuradoria do Estado complementa a arguição aduzindo que *“a exigência da*



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.9

estimativa do impacto financeiro e orçamentário foi elevada ao status de norma constitucional com o advento da Emenda Constitucional n. 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal. O art. 113 do ADCT, incluído por essa emenda, estipula que ‘a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro’.

A doutrina entende que o referido artigo se circunscreve ao âmbito federal, sendo uma norma dirigida a União.

Fernando Facury Scaff argumenta que “... a conhecida Emenda do Teto de Gastos (EC 95), introduzida na Constituição por iniciativa do governo Temer, criou o art. 113 no ADCT, que se constitui no atual penúltimo artigo da Carta, tendo por objetivo evitar o aumento de despesas públicas e assim está grafado: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

A questão, aduz, “é identificar qual seu alcance federativo, ou seja, se essa nova norma constitucional é aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Segundo o Professor, “identifica-se que a norma em análise está restrita apenas à União, como se vê pelo texto do artigo 106, ADCT:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Ora, acrescenta, “estando o artigo 113, ADCT inserido no rol dos artigos 107 a 114 mencionados na transcrição efetuada do artigo 106, tudo indica que seu alcance é apenas para um dos três níveis federativos, o da União, não alcançando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A despeito disso, os novos governadores e prefeitos têm se utilizado desta norma para atacar leis que haviam sido aprovadas em legislaturas anteriores, sob o argumento de que tal norma não havia sido respeitada...”¹

¹ SCAFF, Fernando Facury. A estimativa do impacto orçamentário-financeiro das renúncias fiscais. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-03/estimativa-impacto-orcamentario-financeiro-renuncias-fiscais>. Acesso em: 16/1/2021.



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.10

O doutrinador questiona, ainda, se haveria um princípio constitucional de equilíbrio orçamentário. Ao que responde negativamente argumentando que: *“A única norma na Constituição brasileira que estabeleceu algo semelhante a tal Princípio de Equilíbrio Orçamentário é o art. 113, ADCT (EC 95), restrito apenas ao âmbito da União, não alcançando Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme explicitamente exposto no art. 106 do ADCT. Vê-se o afastamento de Estados e Municípios de forma patente desde o envio da Proposta de Emenda Constitucional (...)”* e também que *“onde já se viu Princípio ser inserido em Ato das Disposições Transitórias, e, ainda mais, com prazo determinado de vigência de 20 anos (art. 106, ADCT), que pode ser revisto na metade do período (art. 108, ADCT)? Goste-se ou não, o Brasil ainda não introduziu, de forma explícita, o Princípio do Equilíbrio Orçamentário em sua Constituição, nem mesmo para a União. Trata-se de uma regra, e não de um princípio.”*².

A despeito desse entendimento já há no âmbito do Supremo Tribunal Federal decisão entendendo pela aplicação da norma contida no art. 113 do ADCT a todo ente federativo.

Na ADI 6074, a Relatora, Ministra Rosa Weber, entendeu que a Emenda Constitucional nº 95/2016 disciplinou, no âmbito constitucional, a obrigatoriedade de qualquer proposta legislativa a criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Explicou que a Lei Complementar nº 101/2000 já previa obrigação semelhante e que a EC 95/2016 conferiu, portanto, status constitucional à exigência, de modo a possibilitar inclusive o controle concentrado de constitucionalidade de ato normativo que não observe os seus ditames.

A orientação vertida no voto vencedor preconiza que o disposto no art. 113 do ADCT aplica-se a todos os entes federados.

Com esse entendimento, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em julgamento virtual, considerou inconstitucional uma lei de Roraima (Lei estadual 1.293/2018) que isentava do pagamento de IPVA portadores de doenças graves, como hipertensão, câncer, portadores de HIV, afetados por Acidente Vascular Cerebral (AVC) e doença mental irreversível.

² Ibidem.



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.11

Há que fazer, entretanto, algumas observações. O v. Acórdão não foi unânime, tendo havido dois votos divergentes que se inclinaram na orientação doutrinária alhures comentada.

A despeito disso e, mais importante, resta perquirir se o disposto no art. 113 do ADCT pode ser norma paradigma no presente caso. Ora, ainda que a orientação se consolide, há se verificar se a via eleita é a adequada ao seu cotejo.

Vejamos:

Como cediço, este Órgão Julgador, em sede de controle abstrato, não pode reconhecer inconstitucionalidade tendo como parâmetro a Constituição da República. Todavia, igualmente acertado é o entendimento de que pode fazê-lo no que concerne **a normas de reprodução obrigatória**.

Normas de reprodução obrigatória dizem respeito essencialmente a estrutura organizacional da própria República. Ao contrário da Carta de 1967/69, a CRFB de 1988 não diz expressamente em que consistem essas normas, cuja conceituação decorre de elaboração jurisprudencial do Supremo, definição essa agasalhada pela doutrina.

Segundo Marcelo Novelino:

"(...) Diversamente da Carta anterior, que as relacionava expressamente (CF/1967-1969, art. 13, I, III e IX), na Constituição de 1988 as normas de observância obrigatória não foram elencadas de forma textual. Adotou-se uma formulação genérica que, embora teoricamente conferira maior liberdade de auto-organização aos Estados-membros, cria o risco de possibilitar interpretações excessivamente amplas na identificação de tais normas. (...)
(...)

As normas de observância obrigatória são diferenciadas em três espécies. Os princípios constitucionais sensíveis representam a essência da organização constitucional da federação brasileira e estabelecem limites à autonomia organizatória dos Estados-membros (CF, art. 34, VII). Os princípios constitucionais extensíveis consagram normas



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.12

organizatórias para a União que se estendem aos Estados, por previsão constitucional expressa (CF, arts. 28 e 75) ou implícita (CF, art. 58, § 3.º; arts. 59 e ss.). Os princípios constitucionais estabelecidos restringem a capacidade organizatória dos Estados federados por meio de limitações expressas (CF, art. 37) ou implícitas (CF, art. 21)." (NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. Salvador: Juspdodivm, 2015, p. 82).

Pondero, outrossim, que, uma vez identificada uma norma de reprodução obrigatória, os Estados lhe devem observância imediata, ainda que no exercício do poder constituinte derivado decorrente tenham se olvidado de materializar essas regras na Constituição Estadual. Nesse sentido:

"as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local."

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. CONFLITO ENTRE LEI MUNICIPAL E NORMA CONSTITUCIONAL DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA À ADI 508. REGIME DA LEI Nº 8.038/1990 E CPC/1973. 1. É viável o uso de norma constitucional de reprodução obrigatória como parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal pela via da ação direta estadual. Precedentes. 2. Na vigência do CPC/1973 e Lei nº 8.038/1990, período em que ajuizado o presente feito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, se firmou no sentido de que, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a eficácia vinculante dos



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.13

acórdãos abrange apenas o objeto examinado pela Corte. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 17954 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016)

Entretanto, não vislumbro sequer em que categoria estaria inserida a norma do art. 113 do ADCT dentre a aludida classificação das normas de reprodução obrigatória.

Perceba-se o fato de a Constituição ser a diretriz maior e última para todo o ordenamento, sendo uma norma a que se deve indiscutível observância, não a torna, em seu inteiro teor, uma norma de reprodução obrigatória. Do contrário, as Constituições Estaduais tratar-se-iam de meras reproduções de CRFB, o que esvazia por completo a própria autonomia federativa dos Estados.

Assim, ainda que o Supremo pacifique a inteligência de que o art. 113 do ADCT deva ser observado por todos os entes federados, esta regra não deixa de ser uma norma de âmbito federal, até então não reproduzida pela CERJ, não se devendo tomá-la irrefletidamente por norma de reprodução obrigatória.

A consequência inexorável é a de que é inviável a impugnação da Lei isentiva porque é orientação pacífica que decorre da própria CRFB: **não cabe a tribunais de justiça estaduais exercer o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da Constituição Federal** (STF. Plenário. ADI 347, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 20/09/2006).

Tratando-se de ação direta de inconstitucionalidade da competência do Tribunal de Justiça local – lei estadual ou municipal em face da Constituição estadual –, somente é admissível o recurso extraordinário diante de questão que envolva norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória na Constituição Estadual (STF. 2ª Turma. RE 246903 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 26/11/2013), o que não é o caso, como dito.

Nesse sentido já se pronunciou o próprio Supremo:

**E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO –
FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA PERANTE**





Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.14

TRIBUNAL DE JUSTIÇA (CF, ART. 125, § 2º) – CONSTITUIÇÃO DO PRÓPRIO ESTADO-MEMBRO COMO PARÂMETRO ÚNICO E EXCLUSIVO DE VERIFICAÇÃO DA VALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS LOCAIS – IMPOSSIBILIDADE DE SE CONSTESTAR LEI MUNICIPAL EM FACE DE NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL, SALVO QUANDO SE TRATAR DE CLÁUSULA QUE SE QUALIFIQUE COMO PRECEITO DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA POR PARTE DOS ESTADOS MEMBROS – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDENCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A INADMISSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA, POR TRATAR-SE, NA ORIGEM, DE PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. – **Em tema de fiscalização abstrata perante os Tribunais de Justiça locais, o parâmetro de controle a ser invocado (e considerando) nas ações diretas deve ser a Constituição do próprio Estado-membro, e não a Constituição da República.** Possibilidade de invocação, em **caráter excepcional**, de normas inscritas na Constituição Federal, como parâmetro de controle em sede de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local (CF, art. 125, § 2º), unicamente na hipótese de referidas normas constitucionais federais qualificarem-se como preceitos de observância obrigatória pelas unidades federadas.

(RE 1158273 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019)

perfilha:

Excertos do inteiro teor deixam clara a orientação que ora se

“(…)





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.15

Com efeito, o recurso extraordinário deduzido nestes autos foi interposto contra decisão que, proferida em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade (CF, art. 125, § 2º) pelo Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, acha-se consubstanciada em acórdão assim ementado:

“I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 2.842, **do Município de Ribeirão Preto, que institui o programa IPTU verde em âmbito local e dá outras providências.**

II. **Violação ao artigo 113, do ADCT, da CF. Não ocorrência.** Como exposto no artigo 106 da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o ‘Novo Regime Fiscal’, o âmbito da incidência de mencionado dispositivo se restringe a Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, não se aplicando aos Municípios.

O Senhor Prefeito Municipal de Ribeirão Preto/SP, ao deduzir o apelo extremo em questão, sustentou que o E. Tribunal de Justiça paulista teria transgredido o preceito inscrito no art. 113 do ADCT, acrescido pela EC nº 95/2016.

Tal como ressaltado na decisão ora agravada, a pretensão deduzida pelo Senhor Prefeito Municipal mostra-se inacolhível, pois busca efetuar, em sede processual inadequada, o controle normativo abstrato de lei municipal (Lei Complementar nº 2.842/2017) contestada em face da norma constitucional federal inscrita no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias vinculado à Constituição da República. É que, **revela-se inviável proceder-se à fiscalização normativa abstrata de diploma legislativo municipal mediante invocação de parâmetro de controle consubstanciado em norma constitucional federal (ADCT, art. 113), notadamente em razão da cláusula fundada no § 2º do art. 125 da Constituição da República, que atribui ao Estado-membro competência para somente instituir**



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.16

“representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual”.

Não constitui demasia assinalar, no ponto, que o processo objetivo de fiscalização normativa abstrata, instaurável perante os Tribunais de Justiça locais, deve ter por objeto, como se sabe, leis ou atos normativos municipais e/ou estaduais, desde que contestados, unicamente, em face da própria Constituição do Estado-membro, que representa, nesse contexto, o parâmetro de controle admitido pela Constituição da República, cujo art. 125, § 2º, assim dispõe (...).”
Grifei.

Por fim, como bem ponderou o *Parquet*, é igualmente inviável cotejar a norma vergastada com a Lei de Responsabilidade Fiscal, dado que não cabe a este Órgão Julgador, na via do controle concentrado de constitucionalidade, dirimir o conflito entre normas de caráter infraconstitucional.

Trago a colação a elucidativa explanação do d. Procuradoria-Geral de Justiça:

“... A análise de contrariedade à Constituição dependeria, portanto, da apreciação prévia de conformidade da lei municipal com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, a contrariedade à norma constitucional invocada, se existente, é indireta, pois submete-se ao cotejo entre a norma impugnada com norma infraconstitucional, caracterizando-se suposto conflito de legalidade.

Nesse sentido, o Egrégio Supremo Tribunal já afastou o cabimento de ações de controle concentrado quando a análise da norma legal impugnada dependa de cotejo analítico com normas infraconstitucionais, o que representaria ofensa apenas reflexa à Constituição da República...”

Diante do arrazoadado, não verifico qualquer violação da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, descabendo se falar em vício de iniciativa ou violação à separação de poderes.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



Representação de Inconstitucionalidade n. 0067807-71.2019.8.19.0000

FLS.17

Inadequado o confronto com o regramento previsto no art. 209 e seguintes da CERJ, visto que referidos dispositivos são voltados a regular a legislação orçamentária.

A alegada contrariedade ao art. 14 da Lei. 101/00 deve ser manifestada na via própria.

Por essas razões, meu voto é no sentido de **conhecer e julgar improcedente** a representação.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargadora Maria Angélica G. Guerra Guedes
Relatora

