



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

Parecer nº. 09/2023 – SEFAZ/SUBJUR/VHPS
Processo Administrativo nº. SEI-040076/000001/2023

PARECER JURÍDICO. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO. CONSULTA FORMULADA PELA SUBSECRETARIA DE FAZENDA DE POLÍTICA FISCAL. VERIFICAÇÃO DA JURIDICIDADE DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Nº. 93/2022. PERQUIRÇÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDA JUDICIAL TENDENTE A ILIDIR A APLICABILIDADE DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Nº. 93/2022. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA NÃO VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS A FUNDO, ÓRGÃO OU DESPESA (ARTIGO 167, INCISO IV, DA CRFB/1988). VIOLAÇÃO AO MECANISMO DE DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DOS ESTADOS (ARTIGO 76-A DO ADCT). EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Nº. 93/2022. CRIAÇÃO DE VINCULAÇÃO DE RECEITAS NÃO PREVISTA NA CRFB/1988. SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTO À PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

À Subsecretaria de Política Fiscal.

I. RELATÓRIO

A vertente manifestação guarda por escopo o enfrentamento de consulta formulada pela Subsecretaria de Fazenda de Política Fiscal (*Documento SEI nº. 45447612*), com vistas a perquirir sobre a possibilidade de adoção de medida judicial tendente a ilidir a aplicabilidade da Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro nº. 93/2022.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

Com efeito, a Nota Técnica SEFAZ/SUBBOP n.º. 001/2023 imbuí-se do propósito de discorrer, precipuamente, sobre os impactos orçamentários causados pela indigitada Emenda Constitucional, de cujo objeto extrai-se a **vinculação de percentual progressivo da Receita Corrente Líquida** – iniciando com 0,3%, em 2023; passando para 0,6%, em 2024; e, em 2025, atingindo o patamar máximo de 1% – **ao Programa de Apoio e Custeio à Educação Infantil nas Redes Públicas de Educação dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro.**

Nesta toada, o documento reserva-se ao propósito de explicitar que a materialização do comando embutido na Emenda Constitucional n.º. 93/2022, ao promover o aumento do nível de vinculação de receitas, decerto agravará a já calamitosa situação orçamentária fluminense.

De sorte a ilustrar o atual quadro fático-circunstancial, a Nota Técnica logra demonstrar que o direcionamento de 1% da RCL ao aludido Programa Educacional implicará a diminuição em 20% da discricionariedade do Executivo na implementação de políticas públicas, além de impactar as medidas de ajuste fiscal decorrentes da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar n.º. 159/2017, mormente ante o fato de que a vinculação decorrerá a necessidade de compensação do gasto vertido para o Programa de Apoio e Custeio à Educação Infantil com outras despesas públicas, o que, inevitavelmente, acabará por estrangular ainda mais o poder decisório do gestor público.

Os principais pontos enfrentados pela Nota Técnica quanto aos efeitos da Emenda à Constituição do Estado n.º. 93/2022 são os seguintes: **(i)** diminuição do espaço para a realização de despesas discricionárias; **(ii)** o fato de o ingresso de recursos que não atentem à relação Receita/Despesa poder gerar o excesso de verbas para Educação; **(iii)** acaso as despesas venham a se revelar muito mais expressivas, o Estado do Rio de Janeiro, ante o elevado estoque de Restos a Pagar, será obrigado a eleger prioridades entre as despesas vinculadas – o que não é desejável; **(iv)** diminuição da chance de empreender ajustes fiscais num eventual cenário de recessão, mesmo porque, caso a necessidade de despesa seja menor, as receitas continuarão vinculadas ao fim específico do programa e não poderão ser remanejadas; **(v)** afronta à Lei



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

Complementar nº. 159/2017, instituidora do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), uma vez que a vinculação inaugurada pela Emenda nº. 93/2022, ao atrelar recursos valendo-se da criação ou majoração de receitas públicas de qualquer natureza, colide com o comando hospedado no inciso XIV do seu artigo 8º, violando, por decorrência lógica, o RRF, porquanto desconsidera a regra agasalhada no artigo 2º, §1º, inciso V, da Lei Complementar nº. 159/2017, cujos termos impõem a limitação ao crescimento anual das despesas primárias vinculadas ao IPCA, condição não respeitada pela aludida Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Convém ressaltar, inicialmente, que a competência desta Subsecretaria de Assuntos Jurídicos se cinge ao assessoramento, sob o ponto de vista estritamente jurídico, referente a questões atinentes à Administração Pública, abarcando temas inerentes à arrecadação, tributação, fiscalização e orçamento público (receita, despesa e crédito públicos), motivo pelo qual o vertente parecer não logrará assentar-se sobre argumentos de outra natureza.

A consulta encabeçada pela Subsecretaria de Fazenda de Política Fiscal – direcionada a esta Subsecretaria de Assuntos Jurídicos – versa sobre a análise jurídica do conteúdo da Nota Técnica SEFAZ/SUBBOP nº. 001/2023 (*Documento SEI nº. 45447612*), exortando-nos à verificação da juridicidade da Emenda à Constituição nº. 93/2022, responsável por introduzir o artigo 48-A na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, cujo comando determina a vinculação de percentual da Receita Corrente Líquida – pelo prazo de 12 anos, a contar de 2023 – ao Programa de Apoio e Custeio à Educação Infantil nas Redes Públicas de Educação dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

Ante as peculiaridades que revestem a presente consulta, a fundamentação será subdividida em **três tópicos**, quais sejam: **(i)** o princípio constitucional orçamentário da não vinculação de impostos a fundo, órgão ou despesa (artigo 167, inciso IV, da CRFB/1988); **(ii)** o mecanismo da Desvinculação de Receitas dos Estados (artigo 76-A do ADCT); **(iii)** o princípio da liberdade orçamentária.

II.1. O princípio constitucional orçamentário da não vinculação de impostos a fundo, órgão ou despesa (artigo 167, inciso IV, da CRFB/1988)

Conforme muito bem assinalado pela Nota Técnica SEFAZ/SUBBOP n.º 001/2023 (*Documento SEI n.º 45447612*), a principal providência a se extrair do texto da indigitada Emenda Constitucional concerne à criação de nova hipótese de vinculação de receita, ao determinar que certa porcentagem da Receita Corrente Líquida seja vertida para um Programa Específico da Educação Básica em Municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Entende-se por Receita Corrente Líquida – RCL¹:

Indicador financeiro calculado a partir da receita corrente total do ente federado, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195 (contribuição social patronal, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social) e no art. 239 (PIS/PASEP) da Constituição Federal; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

¹ BRASIL. Congresso Nacional. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita_corrente_liquida_rcl. Acesso em: jan. 2023.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

Dessume-se do conceito acima delineado que Receita Corrente Líquida abarca, inclusive, a receita de impostos.

Nesse gizar, a Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro nº. 93/2022, ao vincular um percentual da Receita Corrente Líquida ao aludido Programa Educacional, está, em verdade, a promover, também, a vinculação de impostos a despesa específica, em crassa afronta ao comando agasalhado no artigo 167, inciso IV, da CRFB/1988, abaixo transcrito:

Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 42, de 19.12.2003)

É possível observar que a Constituição da República de 1988 veda a vinculação prévia da receita de impostos a fins específicos, devendo estes numerários se destinar aos gastos gerais do Estado, em observação a uma tendência do Direito Constitucional Financeiro de abrir maior espaço de discricionariedade para o gasto público. Não à toa, entende-se que o orçamento brasileiro tenha, preponderantemente, caráter autorizativo, muito embora os entes federativos tenham sofrido, ao longo dos anos, um engessamento do gasto público.

De feito, o princípio da não vinculação hospeda ordem que embute vedação dirigida ao legislador, no sentido de que se lhe impeça de atrelar a receita pública a certas despesas.



**Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos**

O fundamento a inspirar a ideia de não vinculação reside, por certo, no resguardo da independência do Poder Executivo, o qual, não fosse a vedação, quedar-se-ia, segundo observa LEANDRO PAULSEN, amarrado a destinações previamente estabelecidas em lei e, em vista disso, inviabilizado de apresentar proposta orçamentária apta à concretização do programa de governo aprovado nas urnas².

Não é de se ignorar que o mecanismo da vinculação de receitas – de início concebido para proteger recursos cuja função visaria garantir a implementação de direitos assegurados pela Constituição de 1988 em caráter gratuito e universal –, utilizado às escâncaras, acabou por descortinar grave problema na condução das finanças públicas, antepondo-se – não seria exagerado afirmar – como um dos entraves ao crescimento econômico.

Em que pese à vedação constitucional, o princípio em debate logra comportar oito exceções, pelas quais o legislador constituinte ora vinculou a receita oriunda de impostos a uma despesa específica, ora permitiu fosse vinculada a receita de impostos a uma despesa específica.

O princípio, é de se intuir, parece ter sofrido uma desfiguração, mormente porque, entre as exceções, apenas duas delas advieram originalmente no Texto Constitucional.

A primeira exceção original concerne às transferências constitucionais, também chamadas de repartições obrigatórias de receitas, técnica integrante da discriminação de rendas, que encontra guarida nos artigos 157 a 162 da Constituição de 1988. Já a segunda, refere-se ao atrelamento de parte da arrecação dos impostos aos gastos com educação, determinando o artigo 212 da Carta de 1988 que a União aplique, anualmente, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte

² PAULSEN, Leandro. *Constituição e Código Tributário comentados à luz da doutrina e da jurisprudência*. 18. ed. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 474-475.



**Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos**

e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

As demais exceções foram introduzidas na Constituição de 1988 por obra do constituinte derivado e estão espalhadas pelo Texto Constitucional, muito embora reunidas, em remissão, na parte final do inciso IV do artigo 167, bem como no parágrafo 4º do mesmo artigo.

Posto isso, em apertada síntese, a receita dos impostos não será vinculada, excetuadas oito situações, quais sejam:

- a) repartição constitucional das receitas, consoante prescreve a Constituição da República em seus artigos 157 a 162, tratando-se a distribuição intergovernamental de receitas de instrumento financeiro que cria para os entes políticos menores o direito a uma parcela do produto arrecadado pelo ente maior;
- b) manutenção do ensino, nos termos do artigo 212 da Constituição da República, o qual, como visto, determina que a União nunca aplique menos que dezoito por cento da receita dos impostos em Educação, ao passo que os Estados e Municípios, nunca menos que vinte e cinco por cento;
- c) vinculação das receitas a que se referem os artigos 155, 156, 157, 158 e as alíneas “a”, “b”, “d” e “e” do inciso I e o inciso II do *caput* do artigo 159 da Constituição ao pagamento de débitos com a União, bem como para prestar-lhe garantia ou contragarantia, de modo que, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por ocasião da celebração de contrato de empréstimo com a União, adviera a possibilidade de, após a EC nº. 3/1993, atrelar as receitas tributárias à garantia do contrato;
- d) implementação da saúde, nos percentuais definidos pela Lei Complementar nº. 141/2012 (EC nº. 29/2000);



**Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos**

- e) vinculação de verbas federais, estaduais e municipais a Fundos de Combate e Erradicação da Pobreza, consoante rezam os artigos 81 e 82 do ADCT (EC nº. 31/2000);
- f) vinculação da receita de impostos às atividades da administração tributária (EC nº. 42/2003), suplementando a norma disposta no artigo 37, inciso XXII, da Lei Maior;
- g) vinculação de verbas estaduais a programas de apoio à inclusão e promoção social, até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, consoante preconiza o parágrafo único do artigo 204 da Carta Magna (EC nº. 42/2003);
- h) vinculação de verbas estaduais a fundo estadual de fomento à cultura, até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para fins de financiar programas e projetos culturais, nos moldes do consubstanciado no artigo 216, §6º, da Carta Magna (EC nº. 42/2003).

Ante o exagerado número de exceções, forçoso concluir que o nosso orçamento se tornou absolutamente rígido, porquanto, muito embora a Constituição – em tese – propugne pela não vinculação, o que existe, à luz das exceções constitucionais, é verdadeira vinculação, visto que a receita oriunda dos impostos se encontra, em sua quase totalidade, vinculada, nos termos lá consubstanciados.

Ocorre que a nova vinculação trazida pela Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro nº. 93/2022 não se enquadra em quaisquer das exceções constitucionais, ainda que estejamos defronte a um atrelamento concernente a gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

O artigo 212 da Constituição de 1988 estabelece, repise-se, que a União aplicará, anualmente, em MDE nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

Como já se pontuou, a vinculação de parte dos impostos à MDE adviera como uma exceção original ao princípio da não afetação, antepondo-se, ao lado da vinculação aos gastos com Saúde, como uma das mais importantes afetações.

Nada obstante, em que pese ao fato de a porcentagem estampada no artigo 212 da Constituição de 1988 corresponder ao gasto mínimo com Educação, não se deve olvidar que **os entes federativos tão somente veem-se obrigados, por força do comando albergado no indigitado dispositivo, a respeitar a porcentagem mínima.**

Nesta esteira, **o ente respectivo**, na eventualidade de não verter para os gastos com MDE mais do que o mínimo exigido pelo constituinte originário, **não poderia ser tomado como descumpridor do mínimo constitucional.**

Tais ponderações – beirando a obviedade – merecem ser levadas a efeito exatamente para que a Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro nº. 93/2022 não seja concebida, ao menos neste particular, como um comando materializador das intenções de que se viu imbuído o constituinte originário de 1988 no que tange aos gastos com MDE.

Isto porque a Constituição de 1988 **não estabelece** que a União, os Estados e os Municípios **devam** verter para a Educação mais do que, respectivamente, 18% e 25% da receita de impostos, muito embora se afigure **recomendável** que os entes não encarem a porcentagem a que se refere o artigo 212 como teto, mas, sim, como piso. Noutros termos, ainda que ajam os entes na contramão daquilo que se anteporia como recomendável, jamais poderiam sofrer punição por isso.

Pois bem. **Exatamente neste ponto é que a Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro nº. 93/2022 há de ser encarada como inauguradora de uma NOVA VINCULAÇÃO**, porquanto não prevista, ao menos com esses contornos, no Texto Constitucional, sendo certo que o Estado do Rio de Janeiro, se se ativer apenas aos 25% exigidos pela Constituição da República, estará agindo em descumprimento à Constituição Estadual.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

De se intuir, portanto, que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao tempo em que esgarça uma exceção prevista na Lei Maior, esbofeteia o princípio da não vinculação de impostos a fundo, órgão ou despesa.

O anacronismo é abismal!

Sob outro espectro, conforme adiante explicitaremos, quando a Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro nº. 93/2022 faz referência à Receita Corrente Líquida, não discrimina se se trata da parcela desatrelada pela Desvinculação de Receitas dos Estados – DRE, tampouco se a parcela da Receita Corrente Líquida correspondente ao custeio do programa se refere à receita de impostos.

As evidências até o presente momento levantadas já seriam suficientes a colocar em xeque a constitucionalidade da Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro nº. 93/2022.

II.2. O mecanismo da Desvinculação de Receitas dos Estados (artigo 76-A do ADCT)

Uma vez caracterizada a excessiva rigidez orçamentária ditada pelas inúmeras vinculações, precisou-se criar um instrumento de modo a que se promovesse a necessária e imperiosa desvinculação.

Isso se deveu ao fato de que, ao Presidente da República, no momento da confecção da peça orçamentária, não restava margem de manobra suficiente para se decidir onde e como se gastar, chegando ao ponto de minar-se lhe a discricionariedade imanente à elaboração do Projeto de LOA (PLOA), lembrando, nesse particular, que a iniciativa da confecção dos projetos de leis orçamentárias pertence ao Chefe do Executivo.



**Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos**

Tomando-se por base esta moldura, a Emenda à Constituição da República nº. 93/2016 – responsável pela desvinculação de 30% de todos os recursos obtidos pelos Estados e pelos Municípios a título de impostos, taxas e multas – teve como objetivo contemporizar a rigidez orçamentária, catapultada à estratosfera não apenas em função dos inúmeros gastos obrigatórios, mas, sobretudo, em virtude das diversas exceções ao princípio da não vinculação, as quais, na contramão da diretriz consubstanciada no inciso IV do artigo 167 da CRFB/1988, promoveram diversas vinculações orçamentárias atinentes a direitos sociais.

Segundo a literatura jurídica de MARCUS ABRAHAM³:

Hoje, conforme a EC nº. 93/2016, o mecanismo da desvinculação das receitas aplica-se não só a União (DRU), mas foi estendido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (DRE e DRM), desvinculando não apenas 20%, mas agora 30% de suas receitas até o final do ano de 2023.

(...)

Por sua vez, em relação aos Estados e ao Distrito Federal (DRE e DRM), são desvinculados de órgãos, fundo ou despesas, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das suas receitas relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. Excetuam-se da desvinculação: I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal; II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal; III receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores, IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre os entes da Federação com destinação especificada em lei; V- fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (art. 76-A, ADCT)

A função primordial da referida Emenda Constitucional foi conferir uma maior margem de manobra ao Chefe do Executivo no que tange às alocações orçamentárias,

³ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 4. ed. rev. ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2017.



**Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos**

exatamente porque a opção do legislador constituinte derivado aponta para a manutenção de todas as exceções ao princípio da não afetação, não sem promover, no entanto, uma desvinculação de 30% do bolo total ao final. Desta vinculação de 30%, vale atentar, só estão excepcionados os recursos listados no parágrafo único do artigo 76-A do ADCT.

Encampar entendimento diverso seria negar eficácia à própria letra do artigo 76-A, mesmo porque à desvinculação operada pela Emenda nº. 93/2016 se sobreporiam todas as vinculações constitucionais anteriores. Emprestar interpretação deste quilate à DRE equivaleria à negação de seu propósito, que é justamente o desentranhe orçamentário.

De parte isto, estreme de dúvidas que a DRE é instrumento autoaplicável criado pelo legislador constituinte derivado, relevando consignar que a sua efetividade no âmbito de qualquer Estado da federação brasileira não está jungida à edição de decreto.

Não se perca de vista, nesta linha de pensamento, que a DRE vem sendo aplicada no Estado do Rio de Janeiro, não por força do Decreto estadual nº. 45.874/2016, mas por obra do claro e evidente autoaplicável mandamento hospedado no artigo 76-A do corpo transitório da Constituição da República.

Neste calamitoso cenário, o instrumento de desvinculação advém como um antídoto a imprimir uma maior flexibilidade ao orçamento, abrindo espaço a que o Chefe do Executivo, paulatinamente usurpado em sua discricionariedade no que se refere à elaboração peça orçamentária, a exerça em caráter mínimo, poupando de golpes mais contundentes o princípio da separação de Poderes.

Assim é que, pavimentado o terreno para a desvinculação, o Estado do Rio de Janeiro ver-se-ia em condições – à custa do aumento do volume de receitas de livre aplicação – de gerir com maior liberdade o orçamento público, reduzindo, por conseguinte, o volume de Restos a Pagar e, de pronto, garantindo o tão almejado patamar de sustentabilidade fiscal demandado pelo Plano de Recuperação Fiscal.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

De outra banda, a obrigatoriedade de cumprimento das vinculações estaduais – desveladora de uma interminável espiral de rigidez orçamental – enseja liberações orçamentárias desprovidas do correlato respaldo financeiro, a gerar, em caráter intermitente, os famigerados Restos a Pagar, uma vez que a despesa deflagrada não será objeto de pagamento dentro daquele exercício.

II.3. Princípio da liberdade orçamentária

O princípio da liberdade orçamentária avulta do comando expresso no inciso IV do artigo 167 da Constituição da República, o qual impõe limites à vinculação da receita pública, permitindo, assim, ao legislador orçamentário dispor de recursos financeiros para implementar o seu respectivo programa de governo.

Afora a circunstância deste rol sem-fim de vinculações afetar a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, não convém ignorar as danosas repercussões que este estado de coisas de imediato impôs à questão do federalismo fiscal, nomeadamente em prejuízo do relacionamento entre o Governo Central e os Governos Subnacionais, porquanto, à medida que a Constituição da República impõe vertam os entes menores, em percentual predefinido, recursos para determinadas despesas, vê-se reduzido o poder de auto-organização de que deveriam gozar – em respeito ao artigo 18 da CRFB/1988 – e, por conseguinte, tem-se por maculada a autonomia constitucional anunciadora da autonomia financeira, que, por sua vez, é decorrência direta da atribuição constitucional de competências, técnica integrante, ao lado da repartição de receitas, da discriminação de rendas.

Tornando a tratar das exceções ao princípio da não afetação, nada obstante logrem incrementar o fenômeno da rigidez orçamentária, impossível ignorarmos que os fatores determinantes do engessamento orçamentário não são mutuamente excludentes.



**Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos**

Nesta espiral, constata-se que a proteção aos direitos garantidos por lei se materializa à custa das vinculações de receita orçamentária. Ademais, as normas atinentes às transferências de recursos federais a Estados e Municípios não estão livres de entrar em choque com a indigitada vinculação de receita a certas classes de gastos, engendrando sérias deturpações no comando da política orçamentária.

O panorama ganha cores mais dramáticas se considerarmos o elevado nível de compromissos financeiros, que, por sua vez, clamam por mecanismos assecuratórios do seu fiel cumprimento.

Não é de se estranhar que as distorções a que está submetida a peça orçamentária conduzam o governo a empreender estratégias tendentes a mitigar as necessárias – e também famigeradas – vinculações. Todo esforço envidado se dá no sentido de possibilitar sejam conciliadas as pressões sobre as despesas com os limites apostos tanto pela macroeconomia como pela política de tributação.

Como se não bastasse, presencia-se forte e incompreensível inclinação não apenas dos legisladores ordinários infraconstitucionais como também dos constituintes estaduais em direção à ampliação das vinculações, fato que pode ser constatado pela leitura de diversos julgados do STF, no bojo dos quais foram declaradas inconstitucionais as reiteradas tentativas de afronta ao princípio da não vinculação, de que são ostensivos exemplos os acórdãos



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

proferidos no âmbito das ADIs 553,⁴ 820,⁵ 584,⁶ 1.689,⁷ 1.759,⁸ 1.750,⁹ 2.529,¹⁰ 2.722,¹¹ 2.848,¹² 3.576¹³ e 4.102,¹⁴ bem como no dos REs 183.906,¹⁵ 213.739,¹⁶ 218.874,¹⁷ 370.115,¹⁸ 585.535¹⁹ e 1.244.992²⁰.

⁴ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A FUNDO DESTINADO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DE PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS. § 1º DO ART. 226 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E ART. 56 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 158, 159, 165, § 8º, 167, INC. IV, E 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EXAURIMENTO DOS EFEITOS DA REGRA POSTA NO ART. 56 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO QUANTO AO § 1º DO ART. 226 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 1. O Supremo Tribunal Federal assentou serem inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação contida no art. 167, inc. IV, da Constituição da República. 2. Ação julgada prejudicada quanto ao art. 56 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição estadual por ser norma cuja eficácia se exauriu e procedente quanto ao § 1º do art. 226 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 553, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 13-6-2018, Plenário, *DJ* 14-2-2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).

⁵ “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* 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” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 820, Rel. Min. Eros Grau, j. 15-3-2007, Plenário, *DJ* 28-2-2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).

⁶ “Art. 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Lei estadual 9.723. Manutenção e desenvolvimento do ensino público. Aplicação mínima de 35% da receita resultante de impostos. Destinação de 10% desses recursos à manutenção e conservação das escolas públicas Estaduais. [...] 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 art. 167, IV, da CF/1988 [ADI 820, Rel. Min. Eros Grau, j. 15-3-2007, *DJE* de 29-2-2008.]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 19-3-2014, *DJE* 9-4-2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

- ⁷ “Ademais, o inciso IV do art. 167 da CF, hoje com a redação dada pela EC 29, de 14-9-2000, veda ‘a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo’. A vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente. É que, quanto a isso, o inciso IV do art. 167 da CF encerra norma específica, fazendo ressalva expressa apenas das hipóteses tratadas nos arts. 198, § 2º (SUS), e 212 (para manutenção e desenvolvimento do ensino)” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.689, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 12-3-2003, Plenário, *DJ* 2-5-2003. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).
- ⁸ “Ação direta de inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela EC 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da CF” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14-4-2010, Plenário, *DJE* 20-8-2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).
- ⁹ “É inconstitucional a lei complementar distrital que cria programa de incentivo às atividades esportivas mediante concessão de benefício fiscal às pessoas jurídicas, contribuintes do IPVA, que patrocinem, façam doações e investimentos em favor de atletas ou pessoas jurídicas. O ato normativo atacado faculta a vinculação de receita de impostos, vedada pelo art. 167, IV, da Constituição do Brasil/1988. Irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.750, Rel. Min. Eros Grau, j. 20-9-2006, *DJ* 13-10-2006.]. Vide ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14-04-2010, Plenário, *DJE* de 20-8-2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).
- ¹⁰ “Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 13.133/2001 do Estado do Paraná, que instituiu o Programa de Incentivo à Cultura, vinculando parte da receita do ICMS ao Fundo Estadual de Cultura. Violação ao art. 167, IV, da CF” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.529, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14-6-2007, Plenário, *DJ* 6-9-2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).
- ¹¹ “Observe-se, ainda, que o art. 7º da lei estadual impugnada determinou que, do valor do crédito fiscal previsto no seu art. 3º, 40% deverá ser recolhido para apoiar os produtores e 10% para a pesquisa do algodão. Tem-se aqui inequívoca afronta ao disposto no art. 167, IV, da CF, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesas. Ressalte-se que esta Corte houve por bem declarar a inconstitucionalidade de lei paulista que destinou 1% do ICMS ao fornecimento de programas habitacionais, por afronta ao dispositivo constitucional mencionado (RE 183.906/SP, *RTJ* 167, p. 287/295)” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.722, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15-9-2005, Plenário, *DJ* 19-12-2006. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).
- ¹² “Fornecimento gratuito de energia elétrica. Violação ao art. 167, IV, da CF. A lei potiguar impugnada, ao instituir programa de fornecimento gratuito de energia elétrica financiado com parcela da arrecadação do ICMS, produziu vinculação de receita de imposto, vedada pelo mencionado dispositivo constitucional” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.848-MC**, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, j. 3-4-2003, Plenário, *DJ* 2-5-2003. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).
- ¹³ “Lei estadual 12.223, de 3-1-2005. Fundo Partilhado de Combate às Desigualdades Sociais e Regionais do Estado do Rio Grande do Sul. [...] As normas em estudo, ao possibilitarem o direcionamento, pelos contribuintes, do valor devido a título de ICMS para o chamado Fundo Partilhado de Combate às Desigualdades Sociais e Regionais do Estado do Rio Grande do Sul, compensando-se, em contrapartida, o valor despendido sob a forma de crédito fiscal presumido, criaram, na verdade, um mecanismo de redirecionamento da receita de ICMS para a satisfação de finalidades específicas e predeterminadas, procedimento incompatível, salvo as exceções expressamente elencadas no art. 167, IV, da Carta Magna, com a natureza dessa espécie tributária. Precedentes: ADI 1.750 MC, Rel. Min. Nelson Jobim, ADI 2.823 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, e ADI 2.848 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.576, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 22-11-2006, Plenário, *DJ* 2-2-2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

- ¹⁴ “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” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.102, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 30-10-2014, Plenário, *DJ* 10-2-2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).
- ¹⁵ “A teor do disposto no inciso IV do art. 167 da CF, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. A regra apanha situação concreta em que lei local implicou majoração do ICMS, destinando-se o percentual acrescido a um certo propósito – aumento de capital de caixa econômica, para financiamento de programa habitacional. Inconstitucionalidade dos arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º da Lei 6.556, de 30 de novembro de 1989, do Estado de São Paulo” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 183.906, Rel. Min. **Marco Aurélio**, j. 18-9-1997, Plenário, *DJ* 30-4-1998. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022). **No mesmo sentido:** RE 258.714-AgR-ED, Rel. Min. **Celso de Mello**, j. 13-12-2011, Segunda Turma, *DJE* de 15-2-2012; AI 579.411-AgR, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, j. 27-10-2009, Primeira Turma, *DJE* de 27-11-2009; AI 463.587-AgR, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, j. 23-6-2009, Primeira Turma, *DJE* de 14-8-2009; RE 411.044-AgR, Rel. Min. **Eros Grau**, j. 9-10-2007, Segunda Turma, *DJE* de 30-11-2007; RE 329.196-AgR, Rel. Min. **Carlos Velloso**, j. 17-9-2002, Segunda Turma, *DJ* 11-10-2002; RE 194.050, Rel. Min. **Moreira Alves**, j. 7-12-1999, Primeira Turma, *DJ* 3-3-2000.
- ¹⁶ “IMPOSTO – VINCULAÇÃO A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA. A teor do disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. A regra apanha situação concreta em que lei local implicou majoração do ICMS, destinando-se o percentual acrescido a um certo propósito – aumento de capital de caixa econômica, para financiamento de programa habitacional. Inconstitucionalidade dos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º da Lei n. 6.556, de 30 de novembro de 1989, do Estado de São Paulo” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 213.739, Rel. Min. **Marco Aurélio**, j. 6-5-1998, Plenário, *DJ* 2-10-1998. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).
- ¹⁷ “Reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado-membro, vinculado ao incremento da arrecadação do ICMS e a índice de correção monetária. Ofensa ao disposto nos arts. 37, XIII; 96, II, b, e 167, IV, da Constituição do Brasil” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 218.874, Rel. Min. **Eros Grau**, j. 7-11-2007, Plenário, *DJ* 1º-2-2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

- ¹⁸ “O acórdão recorrido, em embargos à execução fiscal, decidiu pela constitucionalidade da majoração da alíquota do ICMS, de 17% para 18%, objeto da Lei estadual 6.556/89. Rejeitaram-se os embargos de declaração opostos. Daí o RE, interposto pelo contribuinte, fundado no art. 102, III, a e c, da Constituição Federal, sustentando-se, em síntese, ofensa aos arts. 150, I e 167, IV, da mesma Carta. Admitido o recurso, subiram os autos, que me foram conclusos em 10.02.2003. Decido. O acórdão está em testilha com jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme registrado no RE 201.545/SP, 2ª Turma, por mim relatado, cujo acórdão porta a seguinte ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ICMS/SÃO PAULO. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA COM DESTINAÇÃO ESPECÍFICA: CONSTRUÇÃO DE CASAS POPULARES: INCONSTITUCIONALIDADE. I. Inconstitucionalidade dos artigos 3º a 9º da Lei 6.556, de 30.XI.89, do Estado de São Paulo, que aumentaram de 17% para 18% a alíquota do ICMS, com destinação específica da majoração. Inconstitucionalidade frente ao art. 167, IV, da CF. II. Precedente do RE 183.906 SP-STF, Min. M. Aurélio, Plenário, 18.9.97. III. Voto vencido do Ministro Carlos Velloso: a norma inscrita no art. 167, IV, da CF, que veda a vinculação de receita de impostos, com as ressalvas ali inscritas, é norma de direito financeiro e não de direito tributário, com caráter institucional, não gerando para o contribuinte, se descumprida, direito ao não pagamento do tributo. Se lhe fosse possível argüir a inconstitucionalidade da destinação, a declaração não o exoneraria do pagamento do tributo. É que cairia a destinação do imposto e não este. Ressalva quanto às contribuições e ao empréstimo compulsório. Nestes, a destinação do tributo diz com a legitimidade deste. CF, artigos 148 e 149. IV. RE conhecido e provido.” (DJ 20.02.1998) No mesmo sentido: RE 329.196-AgR/SP, 2ª Turma, por mim relatado, DJ 11.10.2002. Assim posta a questão, com a ressalva do meu entendimento pessoal a respeito do tema, forte no disposto no art. 557, § 1º-A, do CPC, redação da Lei 9.756/98, dou provimento ao presente recurso, compensando-se recíproca e proporcionalmente os ônus da sucumbência. Publique-se. Brasília, 27 de março de 2003. Relator Ministro CARLOS VELLOSO” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 370.115 SP, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 27-3-2003, Segunda Turma, DJ 5-5-2003. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).
- ¹⁹ “ICMS. Majoração de alíquota. [...] A Lei paulista 9.903, de 30-12-1997, apenas impôs a divulgação, pelo chefe do Executivo, do emprego dos recursos provenientes do aumento da alíquota de 17% para 18%, previsto no mesmo diploma. A proibição de vinculação de receita de impostos prevista no art. 167, IV, da CF impede a fixação de uma prévia destinação desses recursos, o que não se verificou no presente caso” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 585.535, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 1º-2-2010, Plenário, DJE de 21-5-2010, Tema 92. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022). Vide também: RE 183.906, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 18-9-1997, DJ 30-4-1998.
- ²⁰ “AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECRETO ESTADUAL 45.874/2016, DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE REGULAMENTA DIRETAMENTE O ART. 76-A DOS ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS – ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INCLUÍDO PELA EC 93/2016. DESVINCULAÇÃO DE VERBAS ALOCADAS A FUNDOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA DESVINCULAÇÃO, APENAS QUANTO AO FUNDO DE AMPARO À PESQUISA – FAPERJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face do Decreto 45.874/2016, expedido pela Chefia do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, que, com base no art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ADCT da Constituição Federal, incluído pela EC 93/2016, desvinculou recursos orçamentários de fundos previstos na Constituição Estadual. 2. São inconstitucionais, por desrespeito ao artigo 167, IV, da Constituição Federal, todas as normas que estabeleçam vinculação parcial de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, uma vez que limitam a competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias, e, consequentemente, acabam por contrariar o princípio da separação de poderes. 3. Em contrapartida, o art. 218, § 5º, da Constituição da República permite a destinação de receita orçamentária a entidades públicas de fomento à pesquisa científica e tecnológica. 4. Portanto, o Decreto 45.874/2016, ao desvincular 30% da receita orçamentária destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ, violou o art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como os arts. 2º (separação de poderes) e art. 165, III (limites da atuação do Poder Executivo no processo legislativo orçamentário), ambos da Constituição Federal. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final)” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1244992 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 6-3-2020, Primeira Turma, DJ 2-4-2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: fev. 2022).



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

A toda evidência, neste diapasão, que a norma contida na Emenda Constitucional estadual nº. 93/2022 vai de encontro ao princípio da liberdade orçamentária, eis que acentua o comprometimento da receita pública com despesas vinculadas e obrigatórias, propiciando perda ainda maior de liquidez do fluxo de caixa.

O excesso de despesas vinculadas e obrigatórias torna o orçamento público demasiadamente engessado, comprometendo “*o grau de liberdade na etapa do planejamento orçamentário que envolve a alocação de recursos, podendo prejudicar o implemento de medidas necessárias e urgentes por parte do Estado por falta de disponibilidade financeira para essas ações*”, conforme bem apregoadado pela Nota Técnica SEFAZ/SUBBOP nº. 001/2023.

O nosso entendimento encontra guarida na doutrina de MARCUS ABRAHAM²¹, que adverte:

Importante registrar que o mecanismo da desvinculação das receitas não é incontestado. Há inúmeros defensores e críticos, tanto em relação ao modelo anterior, como quanto ao atual da EC nº. 93/2016.

O principal argumento daqueles que são favoráveis à desvinculação das receitas (DRU/DRE/DRM) é o **da flexibilidade orçamentária, na medida da necessidade de maior discricionariedade alocativa como instrumento de gestão governamental, para garantir autonomia ao Poder Executivo na definição das prioridades de gastos conforme suas pretensões e objetivos**. Os seus defensores afirmam que a desvinculação das receitas seria uma importante ferramenta na gestão da política fiscal ao permitir que recursos que estejam disponíveis em algum órgão ou instituição sejam destinados para outras finalidades, além de facilitar o cumprimento da meta de superávit primário.

²¹ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 4. ed. rev. ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 147/148.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

No Brasil, diferentemente do ocorre nos países desenvolvidos²², sempre foi lugar-comum vislumbrar-se a vinculação de receitas como verdadeira garantia – seja abraçando-se a ideia de que o atrelamento fará as vezes de mecanismo assecuratório do pagamento do serviço da dívida para os credores estrangeiros, seja inculcando-se o raciocínio segundo o qual um ente se veria seguro perante outro que lhe tivesse tomado empréstimo²³.

Nada obstante, insistimos na argumentação de que o recurso exagerado à vinculação encastela escolhas políticas de cuja manifestação, em atendimento aos ditames do princípio da programação, deveria extrair-se o caráter de periodicidade. O contrário disso representaria sinalização atentatória à noção de legitimidade, ideia informadora do princípio democrático.

Nos idos de 1987, JOSÉ SERRA já vaticinava que a motivação e a preocupação daqueles que propõem as vinculações, conquanto generosas, não deveriam caber numa Constituição, porquanto castram o poder que o Legislativo deveria exercer num regime democrático quanto ao manejo dos recursos públicos, ademais de revelarem-se inadequadas por induzirem a distorções, revelando-se impróprias a um Texto Constitucional, vocacionado, por natureza, a açambarcar disposições duradouras que porventura possam reputar-se válidas daqui a cinquenta anos, quando a população brasileira será duas vezes maior.²⁴ Ato contínuo, em trecho de cuja precisão saca-se a necessidade de reproduzi-lo, crava a seguinte constatação:

Uma vinculação puxa outra e para cada setor corporativo, como é natural, a respectiva atividade tende a ser sempre percebida como a mais importante para o Brasil. **Por isso, não é improvável a multiplicação de outras propostas de vinculações no plenário da Constituinte** (por exemplo, para a segurança, Ministério Público, ciência e tecnologia, meio ambiente, Poder Legislativo e Tribunais de Contas, etc.) **e, mesmo**

²² CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 140.

²³ Não custa lembrar que empréstimos entre entes foram proibidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que, no seu art. 35, impede sejam levadas a cabo operações de crédito entre entes políticos, ainda que sob a forma de refinanciamento, novação ou postergação da dívida anteriormente contraída, admitidas, entretanto, algumas exceções. Vide, no entanto, as renegociações chanceladas pelas LCs nº. 148/2014, nº. 156/2016 e nº. 159/2017.

²⁴ SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994, p. 123.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

sua aprovação, como fruto de negociações recíprocas e do fato de que a vinculação enésima diminui as resistências à vinculação $n + 1$. Teríamos, assim, orçamentos cravados para sempre, num país tão diferente e desigual nos seus Estados e 4.200 Municípios, onde a economia e a sociedade vivem um processo de transformações e mudanças de prioridades dos mais acentuados do mundo. Tudo incitando à burla legal (e aceita), que desmoraliza a lei e o processo democrático, além de inviabilizar a administração governamental e certamente atraindo o interesse de estudantes de antropologia, economia e outras ciências sociais, à cata de temas originais (exóticos) para suas teses de mestrado.²⁵

(Destaques nossos)

Discorrendo sobre os efeitos colaterais das vinculações orçamentárias, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, em estudo analítico intitulado “Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020”, relata que **as vinculações de receita causam rigidez orçamentária devido à incapacidade de financiar programas que estejam alinhados com as novas prioridades políticas, em oposição aos programas preexistentes, fato a contribuir não apenas à precariedade das prestações de contas como ao estímulo ao uso ineficiente de recursos, posto que perpetuam programas ou iniciativas que podem não mais afigurar-se necessários ou que não vêm funcionando como o esperado.**

Alia-se a isso o fato de tais programas mostrarem-se suscetíveis à captura por grupos de interesse, dificultando o surgimento de novas iniciativas estratégicas. Mais: em casos de choques macroeconômicos súbitos, as vinculações excessivas comprometem a estabilidade macroeconômica, mesmo porque reduzem a margem de manobra para ajustar os agregados fiscais às mudanças nas perspectivas macroeconômicas, conduzindo a um quadro de maior endividamento²⁶.

²⁵ Ibidem, p. 124.

²⁶ OCDE. *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OCDE Publishing: Paris, 2016. p. 7. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en>. Acesso em: jan. 2022.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

Além do mais, a exemplo do que ocorre pontualmente no processo orçamentário norte-americano, a atuação do Congresso por intermédio das vinculações é criticada exatamente por estar associada com a pulverização de interesses específicos dentro do orçamento. A realidade denota que essa prática, além de elevar os custos globais, incentiva a corrupção, permitindo que os parlamentares tomem decisões atinentes a gastos sem que, entretanto, reúnam a competência técnica adequada²⁷.

Na mesma cadência da OCDE – identificando nos instrumentos de vinculação mais inconvenientes do que vantagens –, CHERYL CASHIN, SUSAN SPARKES e DANIELLE BLOOM²⁸ arrolam algumas das dificuldades ditadas pelas vinculações, entre as quais destacamos: (i) a rigidez no processo orçamentário, já que aqueles que acreditam que os gastos públicos deveriam ser determinados por decisões políticas, e não pelo valor da receita arrecadada, argumentam que um imposto vinculado pode levar a uma alocação ineficiente de recursos, mormente porque, dentro do programa financiado pela vinculação, a marca de reserva torna-se o teto em vez de um piso de receita; (ii) as receitas vinculadas são inerentemente procíclicas, de modo que aumentam durante os períodos de expansão econômica e diminuem durante crises econômicas, o que pode limitar a capacidade do governo de lidar com ciclos, ajustando os gastos em tempos de desaceleração econômica (estabilização econômica); (iii) a vinculação pode aumentar a fragmentação no processo orçamentário, separando as áreas contempladas de outras áreas públicas, impedindo a integração de políticas de Saúde, por exemplo, com políticas de outros setores que também se afigurariam cruciais para a melhoria da Saúde; (iv) a vinculação pode diminuir o sentimento de responsabilidade compartilhada pelo financiamento de serviços públicos, definindo cada participação individual ou elegibilidade para determinado serviço ou setor com base nas receitas contribuídas; (v) as receitas vinculadas podem ser suscetíveis à influência de grupos de interesse e *lobbies* profissionais que trabalham visando à obtenção de

²⁷ MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. *A economia política da vinculação de receitas no Brasil*. Universidade de Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6697>. Acesso em: fev. 2021, p. 122.

²⁸ CASHIN, Cheryl, SPARKES, Susan; BLOOM, Danielle. Earmarking for Health: From Theory to Practice. *Health Financing Working Paper*, p. 8-18, 2017, p. 17-18.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

recursos para seu próprio benefício ou para suas próprias prioridades, desconsiderando os efeitos mais amplos.

Não de hoje, JOSÉ MAURÍCIO CONTI insiste em emprestar argumentos que nos dão conta de que as vinculações são uma ilusão na busca de uma gestão verdadeiramente eficiente, valendo trazer à cola trecho significativo de sua obra compilativa “Levando o Direito Financeiro a sério: a luta continua”, cujo título, considerado em si mesmo, já nos sugere uma proposta de mudança de paradigma:

Mesmo submetida a forte limitação constitucional, as vinculações continuam a existir e aumentar, tanto que motivaram a edição das emendas constitucionais [...], estabelecendo “desvinculações” gerais, permitindo uma maior discricionariedade na alocação dos recursos no orçamento público.

Esquecem-se os legisladores, administradores e a sociedade de modo geral que as vinculações, por si só, pouco representam em termos de melhoria da qualidade do gasto público. Sei que palavras como essa soam como um “balde de água fria” nos esperançosos legisladores e mesmo na sociedade em geral, que vê nelas uma verdadeira “luz no fim do túnel” para inúmeras deficiências na atenção ao cumprimento de direitos fundamentais do ser humano que ao Estado cabe prover. Mas é a dura realidade.

Cumprir observar que os orçamentos públicos, quaisquer que sejam eles – da União, estados ou municípios –, contemplam muito dinheiro. Só para que se tenha uma ideia, o da União compreende valores na ordem de 2,5 trilhões de reais; o do estado de São Paulo, próximo de 190 bilhões, e o do município de São Paulo, 50 bilhões. Muitos desses recursos estão de alguma forma “vinculados”, quer seja por vinculações propriamente ditas, quer seja por estarem destinados a despesas obrigatórias – outra figura orçamentária de engessamento dos gastos públicos – e, portanto, com pouca margem de discricionariedade na decisão sobre a alocação do gasto.²⁹

(Destaques nossos)

²⁹ CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018, p. 178.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

Ratificando a constatação ora explicitada, a pesquisa intitulada “Finanças Públicas: um Estudo sobre a Rigidez Orçamentária das Despesas Públicas nos Estados do Brasil”, levada a cabo pelos contadores JÉSSICA RAMOS GOMES, JOÃO EUDES BEZERRA FILHO e JOÃO CARLOS HIPÓLITO BERNARDES DO NASCIMENTO, desvela que, aproximadamente, 57% das receitas totais dos Estados – tirante as previdenciárias – são destinadas a despesas vinculadas e obrigatórias, sobrando cerca de 43% para as demais políticas públicas, a descortinar que **o acachapante nível de engessamento orçamentário impede o gestor de direcionar o gasto às reais necessidades da coletividade, em atenção, por exemplo, às variáveis culturais, geográficas, econômicas e sociais; ao que se soma a evidência de que a qualidade dos gastos vertidos para as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPs e para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE não justificam os elevados investimentos nas áreas da Saúde e da Educação, mormente em virtude de uma vasta gama de fatores, que vão da falta de estratégias para a melhoria da gestão dos recursos ao alto grau de desvios e más gestões que possam ocorrer**³⁰.

Não podemos, sob o mote de que aos recursos não será conferida a destinação “correta”, adotar solução que avilta a legitimidade, mesmo porque o interesse público é eminentemente dinâmico, além do que, o que uma coletividade julga necessário hoje, pode não se adequar às suas mais prementes necessidades amanhã.

Ao lançarmos olhares mais acurados sobre a dinâmica orçamentária, tomaremos por certo que o orçamento corresponde a uma arena no seio da qual as barganhas por recursos são corriqueiras. Sob este enfoque, não há como não encararmos as vinculações como instrumentos de alocação de recursos para determinados tipos de gastos em prol de grupos de interesse distintos.

³⁰ GOMES, Jéssica Ramos; BEZERRA FILHO, João Eudes; NASCIMENTO João Carlos Hipólito Bernardes do. Finanças públicas: um estudo sobre a rigidez orçamentária das despesas públicas nos estados do Brasil. *Revista Brasileira de Contabilidade*, Rio de Janeiro: Conselho Federal de Contabilidade, ano XLIX, n. 243, p. 88-89, maio-jun. 2020.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

A vinculação orçamentária é determinada pela priorização de um tipo de programa de despesas particularmente meritório, cuja execução poderia ser acometida por alguma sorte de subfinanciamento³¹.

Fato é que, nas hipóteses nada restritas em que as vinculações operam, as barganhas são eliminadas, reduzindo-se a sua contestabilidade, porquanto tais etapas são antecipadas para o momento da “elaboração” legislativa, sendo certo que tais despesas já estariam garantidas, não tendo, portanto, que competir por financiamento pela via do processo orçamentário com outros tipos de gastos. Por esta razão, a vinculação de despesas visa manter um grau de autoridade central sobre o estabelecimento de prioridades em sistemas altamente descentralizados³².

Todavia, conforme atentam RICARDO ROCHA DE AZEVEDO, RODRIGO SILVA DINIZ LEROY e JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO, **as vinculações acarretam disfunções econômicas, ao limitarem a flexibilidade do orçamento, a um só tempo tornando obrigatório o gasto e retirando do gestor a possibilidade de decisão sobre essa parcela do orçamento**³³.

Enxergando a problemática à sombra desse fio condutor, acreditamos que a exacerbada vinculação de receitas também esbarra no princípio da sustentabilidade orçamentária, reverberando, inclusive, no princípio da equidade intergeracional, cujo âmago desvela o ideal de não sobrecarregar as gerações futuras com um ônus financeiro oriundo dos gastos e dívidas do passado, de maneira que haja, nas palavras de MARCUS ABRAHAM, uma

³¹ BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview*. Washington, D.C., nov. 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/643471520429223428/Volume-1-Overview>. Acesso em: nov. 2021, p. 25.

³² AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism. Efeitos das vinculações orçamentárias na acumulação de gastos ao final do exercício em prefeituras do Estado de São Paulo. 29 a 31 jul. 2020. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/ArtigosDownload/2020.pdf>. Acesso em: nov. 2021, p. 3-4.

³³ *Ibidem*, p. 3-4.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

justa e proporcional distribuição entre diferentes gerações dos benefícios obtidos com a atividade estatal e os custos para o seu financiamento”³⁴. É que o princípio da sustentabilidade das finanças públicas, visceralmente ligado à equidade intergeracional, almeja não apenas um equilíbrio das contas públicas na relação entre despesas e receitas, como também visa à persecução de resultados eficientes que porventura abram caminho à reprodução desse equilíbrio de modo estável para as gerações futuras,³⁵ estabelecendo um modelo de elaboração orçamental de longo prazo, de sorte a não penalizá-las com a contratação excessiva de dívidas por gerações anteriores, a “fim de assegurar que haja equidade na distribuição de benefícios e custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual entre as gerações”³⁶.

Por seu turno, RICARDO LOBO TORRES observa que o princípio da não afetação se justifica à medida que reserva ao Legislativo e à própria Administração, em sua atividade discricionária na execução da despesa pública, espaço para determinar os gastos com os investimentos e as políticas sociais³⁷.

Mais à frente alude à circunstância – no nosso ver insólita – de que o princípio vem perdendo importância, ante o fato de o constituinte derivado ter enxertado, à custa da promulgação de sucessivas Emendas Constitucionais, inúmeras exceções à dinâmica da não afetação, não bastasse a excessiva vinculação de considerável parte da receita já operada pelas normas de Direito Administrativo e de Direito Econômico, de que são pródigas amostras não só as despesas com pessoal civil e militar como outras despesas de custeio naturalmente

³⁴ ABRAHAM, Marcus. *Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do pacto orçamental europeu em Portugal como exemplos para o Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 202.

³⁵ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 346-347.

³⁶ ABRAHAM, Marcus. *Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do pacto orçamental europeu em Portugal como exemplos para o Brasil* cit., p. 202.

³⁷ TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. V, p. 336.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

intangíveis pela atividade discricionária, o que acaba por afetar parcelas substanciais das entradas orçamentárias que não tenham propriamente vínculo direto com certos impostos³⁸.

FABIO GIAMBIAGI é um dos que atenta à faceta de ineficiência que pode vir embutida na automatização da vinculação, sobretudo porque a mecanização da vinculação tende a dispensar os gestores da sociedade do dever de demonstrar a necessidade de utilização dos recursos e, por conseguinte, de comprovar a eficiência do gasto respectivo. Neste particular, recorre o economista à lapidar frase proferida por Antonio Delfim Netto, para quem “a vinculação é a avó da vagabundagem”³⁹.

Com efeito, a vinculação, estimulada pelo conforto que produz nos contemplados pelas verbas carimbadas, estimula os setores a driblar a resistência das equipes econômicas ao aumento do gasto, porquanto os brindados com a vinculação quedar-se-iam genuinamente blindados contra eventuais cortes.

Como se não bastasse a profusão de argumentos de cunho ideológico a emprestar pesada carga de comoção às vinculações, já destacamos alhures que as exigências de atrelamento de recursos mínimos a certas áreas enseja, na massiva maioria das vezes, o acúmulo de gastos ao final do exercício, vez que atados estão à anualidade orçamentária, princípio que impede sejam as dotações orçamentárias não gastas transportadas para o próximo orçamento, gerando gastos desnecessários e, em consequência, desperdícios.

Adicione-se a isso o quadro circunstancial caracterizado por períodos de maior dinamismo econômico, ocasião na qual as receitas avultam em cadência mais veemente e as despesas, seguindo esse voraz ritmo, igualmente se assomam. Pois bem. Quando a economia,

³⁸ Ibidem, p. 336-337.

³⁹ GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, raízes do atraso: paternalismo x produtividade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 139.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos

em movimento de ciclicidade, desaquece, os governos, imobilizados pela severa rigidez caracterizadora das despesas, não logram êxito em cortá-las na mesma proporção.

Considerada esta peculiar situação, os técnicos do Ministério da Fazenda, em “Sumário Executivo” intitulado “Panorama Fiscal Brasileiro”, chegaram a propor uma forma de se evitar a prociclicidade das despesas – fruto das variações do ciclo econômico –, recorrendo-se à criação de uma regra cuja configuração permita o acúmulo dos valores de “aplicação mínima” em uma “conta reserva” passível de utilização durante determinado período de anos. Decerto, à custa do arranjo ora proposto, reduzir-se-ia a volatilidade da despesa, bem como evitar-se-ia a assunção de obrigações desprovidas de uma fonte permanente de recursos⁴⁰.

Sem contar que mudanças de paradigma dessa índole nos permitiriam compatibilizar a implementação dos direitos sociais com a questão do desenvolvimento socioeconômico, sem que descuremos dos postulados de austeridade fiscal, tão necessários à materialização do ideal de previsibilidade inerente aos planejamentos plurianuais.

III. CONCLUSÃO

Diante de tudo o quanto se expôs, esta Subsecretaria de Assuntos Jurídicos opina no sentido de que os presentes autos sejam remetidos à Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, de modo a que se proceda análise acerca da pertinência da adoção das medidas judiciais que reputar cabíveis, considerados o impacto e a envergadura dos argumentos lançados

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/panorama-fiscal-brasileiro.pdf/view>. Acesso em: nov. 2020, p. 87.



**Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos**

neste Parecer, não sem tomar em conta as nefastas consequências oriundas da submissão do Estado do Rio de Janeiro ao comando embutido na Emenda à CERJ nº. 93/2022.

Indispensável consignar que a análise desta Subsecretaria de Assuntos Jurídicos logrou ater-se aos aspectos jurídicos, mediante parecer opinativo e não vinculante, cabendo aos respectivos órgãos competentes a apreciação da razoabilidade e eficiência dos procedimentos propostos, bem como das questões iminentes à conveniência e/ou oportunidade.

É o parecer, *sub censura*, repisando a sugestão de encaminhamento dos vertentes autos à Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro para consideração superior, em face da relevância de que se reveste a matéria.

Rio de Janeiro, 13 de fevereiro de 2023.

VANESSA HUCKLEBERRY PORTELLA SIQUEIRA
Procuradora do Estado do Rio de Janeiro
Subsecretária de Assuntos Jurídicos da SEFAZ



Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

Regime de Recuperação Fiscal

À Sua Excelência o Senhor Subprocurador-Geral do Estado,

Trata-se de análise do **Parecer nº. 09/2023 – SEFAZ/SUBJUR/VHPS**, subscrito pela Ilma Procuradora do Estado, Vanessa Huckleberry Portella Siqueira, Subsecretária de Assuntos Jurídicos da Secretaria de Estado de Fazenda.

A questão jurídica controvertida se resume à análise da compatibilidade da Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro n. 93/2022 com o ordenamento constitucional, bem como às externalidades negativas da modificação da Constituição Estadual em relação às finanças públicas estaduais, classificadas como "*nefastas consequências oriundas da submissão do Estado do Rio de Janeiro ao comando embutido na Emenda à CERJ n.º. 93/2022*", pela ilustre Parecerista.

Valendo-se de pesquisa acadêmica de envergadura e de forte amparo jurisprudencial, a ilustre Parecerista conclui que "*a norma contida na Emenda Constitucional estadual n.º. 93/2022 vai de encontro ao princípio da liberdade orçamentária, eis que acentua o comprometimento da receita pública com despesas vinculadas e obrigatórias, propiciando perda ainda maior de liquidez do fluxo de caixa*".

De fato, a norma veicula norma atécnica, desnecessária e limitante.

Atécnica, porque se vale de conceitos sem precisão, como ao fazer referência à Receita Corrente Líquida, não discriminando "*se se trata da parcela desatrelada pela Desvinculação de Receitas dos Estados – DRE, tampouco se a parcela da Receita Corrente Líquida correspondente ao custeio do programa se refere à receita de impostos*".

Desnecessária, porque há vinculação na Constituição da República específica, de modo que uma nova vinculação na Constituição Estadual teria efeitos reversos. Ao sobrepor vinculações, diminuiria a capacidade de investimento do Estado para o atendimento de outras necessidades públicas.

Por fim, limitante, ao reduzir o espaço orçamentário, inclusive no que concerne à necessária redução do endividamento primário, em um ente federativo que se encontra em recuperação fiscal.

Neste contexto, recomendo a aprovação integral do Parecer nº. 09/2023 – SEFAZ/SUBJUR/VHPS.

À consideração superior.

FABRICIO DANTAS

PROCURADOR-ASSESSOR (PG02)**VISTO**

Aprovo integralmente o bem lançado **Parecer nº. 09/2023 – SEFAZ/SUBJUR/VHPS**, subscrito pela Ilma Procuradora do Estado, Vanessa Huckleberry Portella Siqueira, Subsecretária de Assuntos Jurídicos da Secretaria de Estado de Fazenda.

Como conclui a ilustre Procuradora, *"a norma contida na Emenda Constitucional estadual nº. 93/2022 vai de encontro ao princípio da liberdade orçamentária, eis que acentua o comprometimento da receita pública com despesas vinculadas e obrigatórias, propiciando perda ainda maior de liquidez do fluxo de caixa"*.

Restituam-se os autos ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Fazenda, com sugestão de encaminhamento ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado para eventual autorização de propositura de medida judicial.

RAFAEL ROLIM DE MINTO**SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

Rio de Janeiro, 28 fevereiro de 2023



Documento assinado eletronicamente por **Fabricio do Rozario Valle Dantas Leite, Procurador**, em 28/02/2023, às 20:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rolim de Minto, Procurador**, em 01/03/2023, às 12:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **47762676** e o código CRC **FBC82005**.

.....
{Digite aqui a nota de rodapé}

Referência: Processo nº SEI-040076/000001/2023

SEI nº 47762676

R. do Carmo, 27, - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20011-020
Telefone: - <https://www.pge.rj.gov.br/>