



TJDFT

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Fls. _____

Órgão : CONSELHO ESPECIAL
Classe : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
N. Processo : **20150020300034ADI**
(0031063-52.2015.8.07.0000)
Requerente(s) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL E OUTROS
Requerido(s) : PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Relator : Desembargador ANGELO PASSARELI
Acórdão N. : 1020464

E M E N T A

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 88/2015. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 25% NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA E DE 3% NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA DISTRITAL. CARÁTER ORÇAMENTÁRIO. RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE/ILEGALIDADE FORMAL PRONUNCIADA.

É inconstitucional a Emenda à Lei Orgânica Distrital nº 88/2015, do ponto de vista formal, ante a inobservância do modelo de processo legislativo federal, em especial das regras atinentes à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar a instauração de processo legislativo que, relacionado à vinculação de receita de impostos a despesa específica (manutenção e desenvolvimento da educação básica e do ensino superior público distrital), restrinjam a margem de discricionariedade conferida ao Chefe do Poder Executivo para a elaboração das leis orçamentárias.

Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente. Maioria.

Código de Verificação :2017ACOVA9UN5LSPNVOZA02D1E2

GABINETE DO DESEMBARGADOR **ANGELO PASSARELI**

1

Código de Verificação :2017ACOVA9UN5LSPNVOZA02D1E2

GABINETE DO DESEMBARGADOR **ANGELO PASSARELI**

2

A C Ó R D ã O

Acordam os Senhores Desembargadores do **CONSELHO ESPECIAL** do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, **ANGELO PASSARELI** - Relator, **JOSÉ DIVINO** - 1º Vogal, **ROBERVAL CASEMIRO BELINATI** - 2º Vogal, **SÉRGIO ROCHA** - 3º Vogal, **ARNOLDO CAMANHO** - 4º Vogal, **SILVANO BARBOSA DOS SANTOS** - 5º Vogal, **FERNANDO HABIBE** - 6º Vogal, **SIMONE LUCINDO** - 7º Vogal, **JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA** - 8º Vogal, **JAIR SOARES** - 9º Vogal, **GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA** - 10º Vogal, **ROMÃO C. OLIVEIRA** - 11º Vogal, **ROMEU GONZAGA NEIVA** - 12º Vogal, **WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR** - 13º Vogal, **HUMBERTO ULHÔA** - 14º Vogal, **J.J. COSTA CARVALHO** - 15º Vogal, **ANA MARIA AMARANTE** - 16º Vogal, **MARIO MACHADO** - 17º Vogal, sob a presidência do Senhor Desembargador **MARIO MACHADO**, em proferir a seguinte decisão: **JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO, COM EFEITOS "EX TUNC" E EFICÁCIA "ERGA OMNES". MAIORIA.**, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília(DF), 23 de Maio de 2017.

Documento Assinado Eletronicamente

ANGELO PASSARELI

Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL** contra a Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 88, de 09 de setembro de 2015, por alegada violação aos artigos 53, 70, § 3º, 71, § 1º, inciso V, 100, inciso XVI, 149, 151, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Eis, a propósito, a íntegra do ato normativo impugnado, *in verbis*:

“EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 88, DE 2015

(Autoria: Deputado Wasny de Roure e outros)

Altera o art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências.

A MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, nos termos do art. 70, § 2º, da Lei Orgânica, promulga a seguinte emenda ao texto da referida Lei:

Art. 1º O caput do art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 241. O Poder Público deve aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, e no mínimo 3% na educação superior pública.

Art. 2º O percentual destinado à educação superior pública será atingido até o terceiro ano após a publicação desta Emenda, na proporção anual de no mínimo 1% da receita de impostos e transferências.

**Art. 3º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor no primeiro dia do ano subsequente ao de sua publicação.
Brasília, 3 de setembro de 2015”**

O Requerente alega que a Emenda à Lei Orgânica supramencionada é inconstitucional/ilegal, pois “**restringiu a competência do Poder Executivo para livremente elaborar as propostas orçamentárias, já que vincula a receita de impostos para determinados gastos**” (fls. 03/04).

Diz o Requerente que a Emenda à Lei Orgânica nº 88/2015 exorbitou dos contornos do artigo 212 da Constituição Federal, uma vez que não apenas vinculou 25% (vinte e cinco por cento) das receitas resultantes de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino, mas “ **aumentou o percentual total previsto anteriormente para 28% e ainda discriminou como será feita a efetiva divisão entre as verbas destinadas à educação básica e à educação superior**” (fls. 05/06).

Argumenta que, além de violar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre leis orçamentárias, a Emenda à Lei Orgânica objurgada malfere os princípios constitucionais da separação de poderes.

São apontados, ainda, julgados do Supremo Tribunal Federal em abono à tese de inconstitucionalidade.

Pleiteia, inicialmente, a concessão de medida cautelar, a fim de que sejam suspensos os efeitos da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 88/2015, bem como, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade total do referido ato normativo, com eficácia retroativa (**ex tunc**).

Com a inicial, vieram os documentos de fls. 18/43-verso.

Nos termos da decisão de fls. 47/48, foi determinada a instrução sumária do Feito para apreciação do pedido liminar, intimando-se o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Procurador-Geral do Distrito Federal e o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal para se manifestarem sobre o pedido formulado.

Às fls. 54/64, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar, enquanto que a Presidência da Câmara Legislativa do Distrito Federal, às fls. 65/74, manifestou-se pelo indeferimento da medida.

Às fls. 76/80, a Procuradoria-Geral de Justiça opina pela admissibilidade e procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Às fls. 113/120-verso, sob relatoria do Desembargador Arnaldo Camanho de Assis, a medida cautelar foi deferida em acórdão que recebeu a

seguinte ementa, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA N.º 88/2015 À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÕES DE OFENSA AOS ARTS. 70, §3º, 71, §1º, INCISO V, 100, INCISO XVI E 149, 151, INCISO IV, DA LODF. FUNDAMENTAÇÃO RELEVANTE. PERICULUM IN MORA CARACTERIZADO. LIMINAR DEFERIMENTO.

1. Para o deferimento de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade, há de se deliberar quanto à presença de dois requisitos: a) a relevância da fundamentação expendida para postular a inconstitucionalidade do dispositivo legal; e b) o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação.

2. É relevante a fundamentação de que a Emenda n.º 88/2015 à Lei Orgânica, ao vincular vinte e cinco por cento (25%) da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e três (3%) para a educação superior pública, violou os arts. 70, §3º, 71, §1º, inciso V, 100, inciso XVI, 149 e 151, inciso IV, todas da LODF.

3. O periculum in mora se materializa no fato de que a norma de iniciativa parlamentar, ao ter retirado a competência do Poder Executivo de direcionar os gastos relativos a vinte e oito por cento (28%) do orçamento público, culminou por fazer com que as despesas com ensino público superior para o ano de 2016 alcancem patamar exponencialmente superior à dotação autorizada para 2015. Isso acaba por engessar a atuação do Poder Público local, que fica obrigado a realocar soma significativa de recursos na área específica da educação superior em detrimento de políticas públicas emergenciais, como educação e saúde. Além disso, o perigo da demora também se assenta na circunstância de que o Projeto de

Lei Orçamentária Anual para 2016 (PL n.º 648/2015) está prestes a ser levado à votação pelo Plenário da Câmara Legislativa.

4.Liminar deferida.”

(Acórdão n.914271, 20150020300034ADI, Relator: ARNOLDO CAMANHO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 11/12/2015, Publicado no DJE: 21/01/2016. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Por meio da decisão de fls. 132/133, em face do deferimento da liminar, foi determinada a intimação da Presidência da Câmara Legislativa do Distrito Federal, bem como do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal para prestarem informações.

A Presidência da Câmara Legislativa do Distrito Federal se manifestou às fls. 136/144, propugnando a improcedência da pretensão contida na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, às fls. 153/162, manifestou-se pela procedência.

A Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal, a seu turno, manifestou-se pela procedência dos pedidos insertos na ADI (fl. 164).

É o relatório.

VOTOS

VOTO(S)

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI- Relator

Presentes os pressupostos de admissibilidade, admito a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, na qual se busca a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 88, de 09 de setembro de 2015, em virtude de apontada ofensa ao contido nos artigos 53, 70, § 3º, 71, § 1º, inciso V, 100, inciso XVI, 149, 151, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Transcrevo, a seguir, o ato normativo impugnado, *ipsis litteris*:

"EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 88, DE 2015

(Autoria: Deputado Wasny de Roure e outros)

Altera o art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências.

A MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, nos termos do art. 70, § 2º, da Lei Orgânica, promulga a seguinte emenda ao texto da referida Lei:

Art. 1º O caput do art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 241. O Poder Público deve aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, e no mínimo 3% na educação superior pública.

Art. 2º O percentual destinado à educação superior pública será atingido até o terceiro ano após a publicação desta Emenda, na proporção anual de no mínimo 1% da receita de impostos e transferências.

Art. 3º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor no

***primeiro dia do ano subsequente ao de sua publicação.
Brasília, 3 de setembro de 2015"***

Por outro lado, a fim de facilitar o cotejo do ato normativo com as disposições tidas por violadas da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), confirmam-se os artigos que, segundo o Governador do Distrito Federal, foram afrontados, ***in verbis***:

"Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica."

"Art. 70. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 3º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que ferir princípios da Constituição Federal."

"Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

(...)

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

V - plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias;"

"Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

XVI - enviar à Câmara Legislativa projetos de lei relativos a plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;"

"Art. 149. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais."

"Art. 151. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)"

Na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a questão debatida cinge-se ao exame da constitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 88/2015, por suposta malversação de disposições da LODF atinentes à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo para deflagração de processo legislativo referente à norma de caráter orçamentário, por vinculação indevida da receita de impostos à realização de despesa específica e, por fim, por violação ao princípio da separação de poderes.

Analisando-se os documentos coligidos aos autos, verifica-se que a Emenda à Lei Orgânica nº 88/2015 teve como origem a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 33/2011 que, deflagrada perante a Câmara Legislativa do Distrito Federal, por iniciativa estritamente parlamentar, resultou em modificação do disposto no artigo 241 da LODF, a fim de determinar ao Poder Público que aplicasse, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento da educação

básica pública e de, no mínimo, 3% (três por cento) na educação superior pública, este último a ser atingido em até 03 (três) anos, na proporção de 1% (um por cento) ao ano.

A propósito, leia-se a justificção parlamentar para a edição da impugnada Emenda à LODF, *in verbis*:

"É de conhecimento de todos que o Distrito Federal, desde sua transferência para Brasília, tem um sistema de ensino obrigatório exemplar. Mesmo com a descontinuidade das propostas de escola classe e escolas parque feitas pelo educador Anísio Teixeira, a rede de escolas públicas de ensino fundamental e médio, bem como de pré-escola, se expandiu por todos os espaços geográficos que compõem o território do Distrito Federal, atualmente povoado por mais de 2,5 milhões de brasileiros.

Para financiar a rede de mais de 600 mil estudantes, a Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF) conta com 25% da receita de impostos e transferências tributárias incluídas no art. 212 da Constituição Federal, e com um reforço de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), destinado prioritariamente às políticas públicas de segurança, mas também utilizáveis na oferta de educação e saúde. Esse esquema de financiamento propiciou o pagamento de remunerações mais dignas para os professores e demais trabalhadores da educação pública, bem como regime de trabalho com dedicação exclusiva, condição fundamental para se ter um ensino e uma aprendizagem de qualidade.

Três circunstâncias exigem mais recursos para a educação pública. A primeira tem a ver com a fatia de recursos do FCDF investida em educação, que teve variação percentual negativa nos últimos dez anos. A segunda diz respeito à crescente pressão pela oferta de educação superior gratuita, uma vez que, a cada ano, mais estudantes das

classes populares concluem o ensino médio. A terceira é a perspectiva da ampliação da obrigatoriedade, até agora limitada ao ensino fundamental, que se estenderá em 2016 a todas as crianças e adolescentes em idade de educação básica, dos 4 a 17 anos. Essa terceira circunstância é ainda reforçada pelo aumento da demanda de creches, em razão do ingresso massivo das mulheres no mercado de trabalho.

O Distrito Federal não é o único ente federado que lida com essas novas realidades. Os estados de São Paulo, Goiás, Rio Grande do Sul e outros, premidos por suas demandas, já implantaram mudanças em suas constituições, bem como muitos municípios o fizeram em suas leis orgânicas, para aumentar o percentual mínimo de impostos a serem aplicados em educação. Os primeiros, quase sempre em razão de suas universidades, e os municípios por diversos apelos demográficos e políticos. A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996-LDB), em seu artigo 69, é explícita: 'A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público'.

O objetivo dessa emenda é, portanto, responder às novas demandas quantitativas e qualitativas por educação pública no Distrito Federal, incluída a por educação superior. Assim, passa a ser destinado à educação básica o percentual mínimo do art. 212 da Constituição Federal e à educação superior 3% da receita de impostos e transferências. Imagina-se com que alegria nossa população vai receber a notícia de que o benefício de nossa Faculdade de Saúde, premiada com o reconhecimento de superior qualidade, vai se estender a outros cursos e outras cidades do Distrito Federal, tornando realidade o que preceitua o art. 240 de nossa Lei

Orgânica - que prevê a criação de 'sistema próprio de educação superior, com instalação de unidades de ensino prioritariamente em regiões não atendidas por ensino público superior, observada a vocação regional'.

Sabedor das limitações orçamentárias e das dificuldades reais da implantação de tal medida, tivemos a cautela de prever uma implantação gradativa desta emenda, de tal forma que o percentual de 3% destinado à educação superior seja atingido somente no terceiro ano de sua vigência, no ritmo de 1% da receita de impostos a cada ano. Esse percentual significa, por exemplo, em 2012, a aproximadamente R\$ 100 milhões, o que permitiria não somente o custeio da Faculdade de Saúde, como de vários cursos da Faculdade de Educação - já criada e credenciada pelo Conselho de Educação do Distrito Federal - e das áreas de administração pública e de segurança, há tanto tempo reclamados pela população e pelas autoridades. No final dos três anos, os recursos seriam suficientes para manter entre 20 e 30 mil estudantes em cursos de graduação. E, ao mesmo tempo, garantir-se-iam recursos plenos dos 25% para as novas demandas da educação básica, da creche ao ensino médio, implantando crescentemente a jornada integral.

Ante o exposto, contamos com o apoio dos nobres Deputados desta Casa de Leis para acolher a proposta" (fls. 33/34)

Em que pesem os louváveis motivos explicitados para a proposição da Emenda à Lei Orgânica nº 88/2015, há vícios de ordem formal, insanáveis, que maculam de inconstitucionalidade/ilegalidade a edição do indigitado ato normativo em virtude de afronta a dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal que constituem normas de reprodução obrigatória extraíveis do texto constitucional federal.

Pois bem.

De acordo com as lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, além do poder constituinte originário, que estabelece a Constituição Federal, há o poder constituinte instituído (ou derivado), mediante o qual o texto constitucional originário, além de conformar os Poderes do Estado, atribui "**poder destinado a estabelecer normas com a mesma força das normas constitucionais**" (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "Poder constituinte". 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 108).

O poder instituído ou derivado, por sua vez, manifesta-se sob duas facetas: o poder constituinte derivado de revisão do texto constitucional e, especialmente nos Estados Federados, o poder constituinte derivado decorrente, que diz respeito à autonomia normativa conferida aos membros da Federação (artigo 25 da Constituição Federal).

O poder instituído decorrente é derivado, uma vez que "**retira sua força do Poder Constituinte originário, e não de si próprio**", subordinado, na medida em que "**é limitado pelas regras de fundo eventualmente estabelecidas pelo Poder Constituinte originário**" e condicionado, pois "**está sujeito às regras de forma estabelecidas pelo Poder Constituinte originário, as regras concernentes ao modo pelo qual se há de fazer a modificação constitucional**" (in: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "Poder constituinte". 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 112).

Em suma, é "**subordinado, secundário e condicionado. Só pode agir validamente no âmbito fixado pelo originário. Este fixa princípios explícitos e implícitos e mesmo regras que devem ser por ele respeitados. É essa a lição das Constituições brasileiras sem exceção. E somente se pode manifestar com a observância das formas para ele fixadas na Constituição**" (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "Curso de Direito Constitucional". 40ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 56).

Feitas essas digressões doutrinárias, passemos ao exame da inconstitucionalidade alegada na presente Ação Direta.

Trata-se, **in casu**, de alegação de inconstitucionalidade/ilegalidade de ato normativo resultante de manifestação do poder constituinte derivado decorrente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que, por meio de Emenda à LODF, modificou o disposto no artigo 241 da LODF, alterando o percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da vinculação de receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino para o percentual de 28% (vinte e oito por cento) de tal receita, sendo vinculados, ademais, 25% (vinte e cinco) por cento para despesas com a educação básica pública e 3% (três por cento) para o ensino

público superior distrital.

Tal inovação legislativa de iniciativa parlamentar, efetivada pela via de Emenda à Lei Orgânica Distrital, contraria iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que "***não pode a norma constitucional estadual - seja o texto original, seja emenda a ele - cercear, no âmbito do ente federado, iniciativa legislativa que a Constituição Federal atribui ao Chefe do Poder Executivo***" (ADI 5296 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 10-11-2016 PUBLIC 11-11-2016).

A propósito disso, colijo os seguintes excertos do voto proferido pela Ministra Rosa Weber, nos quais tece considerações sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, ***in verbis***:

"A tese da incidência da cláusula de reserva de iniciativa sobre emendas às constituições estaduais não se desenvolveu, pois, a partir de confronto autônomo e direto entre o conteúdo de emenda a constituição estadual e o rol de matérias sujeitas, na Constituição Federal, a reserva de iniciativa. De forma indireta, oblíqua, foi construída como uma derivação do postulado da simetria, em casos versando sobre emendas às Cartas dos Estados que disciplinavam matérias sujeitas à reserva de iniciativa em desarmonia com o modelo federal e, desse modo, interferiam na discricionariedade do titular do poder de iniciativa, restringindo-a.

(...)

Ao delinear os contornos da ordem político constitucional, o poder constituinte, originário ou derivado, na Constituição da República delimita as matérias alçadas ao nível constitucional, e também aquelas expressamente atribuídas aos legisladores ordinário e complementar. Nessa ordem de ideias, contraria a vontade da Constituição Federal a norma de constituição estadual que impõe a rigidez que lhe é imanente a matéria cuja

flexibilidade - própria no trato na legislação, ordinária ou complementar -, é imposta pela Lei Maior da nação.

Como corolário, não se reveste de validade constitucional a emenda a constituição de Estado que, subtraindo o regramento de determinada matéria do titular da reserva de iniciativa legislativa, a eleva à condição de norma constitucional" (ADI 5296 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 10-11-2016 PUBLIC 11-11-2016).

Em arremate, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de sujeitar o poder constituinte decorrente ao modelo de processo legislativo federal, o que alberga as hipóteses de regulamentação constitucional de iniciativa legislativa reservada. Nesse sentido, transcrevo a ementa de julgado representativo, ***in verbis***:

"Servidor público: remuneração: equiparação, por norma constitucional estadual, de Procuradores Autárquicos e Procuradores do Estado, em vencimentos e vantagens: inconstitucionalidade formal e material. I. Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros. 1. As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito - como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada - ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República. 2. Essa orientação - malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro - é de aplicar-se em termos ao poder constituinte

local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a exemplo da área de iniciativa reservada do executivo ou do judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, como sucede, na espécie, com a equiparação em vencimentos e vantagens dos membros de uma carreira - a dos Procuradores Autárquicos - aos de outra - a dos Procuradores do Estado: é matéria atinente ao regime jurídico de servidores públicos, a ser tratada por lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, c). 3. O princípio da irredutibilidade de vencimentos não inibe a declaração de inconstitucionalidade da norma de equiparação questionada, cuja invalidade, de resto, não alcança por si só a identidade da remuneração das carreiras consideradas, na medida em que, como se afirma, decorre ela de leis válidas anteriores que a ambas hajam atribuído os mesmos vencimentos. II. Controle direto de inconstitucionalidade: prejuízo. Julga-se prejudicada total ou parcialmente a ação direta de inconstitucionalidade no ponto em que, depois de seu ajuizamento, emenda à Constituição haja abrogado ou derogado norma de Lei Fundamental que constituísse paradigma necessário à verificação da procedência ou improcedência dela ou de algum de seus fundamentos, respectivamente: orientação de aplicar-se no caso, no tocante à alegação de inconstitucionalidade material, dada a revogação primitiva do art. 39, § 1º, CF 88, pela EC 19/98."

(ADI 1434, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 10/11/1999, DJ 25-02-2000 PP-00050 EMENT VOL-01980-01 PP-00036 - grifei)

Nesse descortino, assume-se como premissa que a observância do processo legislativo federal é limite ao poder constituinte decorrente, o que abrange a necessária atenção aos parâmetros insculpidos na Constituição Federal para reserva de iniciativa legislativa, os quais funcionam como corolários lógicos do princípio da separação de poderes insindicáveis, ainda que por meio de emenda constitucional.

No caso dos autos, o Governador do Distrito Federal contrapõe o conteúdo normativo da Emenda à Lei Orgânica nº 88/2015 ao que resta estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, sustentando, ademais, violação a dispositivos da LODF que, reproduzindo o texto da Carta Magna, impedem a vinculação de receita a despesa específica em desacordo com a margem de discricionariedade conferida pelo legislador constituinte originário ao Chefe do Poder Executivo.

No ordenamento jurídico constitucional federal, o artigo 212 dispõe que "***A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, 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, na manutenção e desenvolvimento do ensino***".

No âmbito distrital, a referida vinculação de receita de impostos a manutenção e desenvolvimento do ensino foi objeto de regulamentação na Lei Orgânica do Distrito Federal, sendo positivada no artigo 241, inicialmente, com a seguinte redação, *in verbis*:

"Art. 241. O Poder Público aplicará anualmente, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino de primeiro e segundo graus e da educação pré-escolar, em conformidade com o art. 212 e o art. 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

§ 1º São vedados o desvio temporário, a retenção ou qualquer restrição ao emprego dos recursos referidos no caput.

§ 2º O Poder Público publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução do orçamento da educação e de seus programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde."

Como se percebe da mera leitura, a positivação na ordem local da exigência de vinculação de receita estabelecida no artigo 212 da CF apenas importou o percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) e minudenciou a expressão "ensino", esclarecendo se tratar do ensino de primeiro e segundo graus e da educação pré-escolar.

A redação do dispositivo foi, então, alterada com a edição da Emenda à Lei Orgânica nº 79, de 31/07/2014, para reproduzir, em essência, os mesmos termos do artigo 212 da CF. Veja-se:

"Art. 241. O Poder Público deve aplicar anualmente, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

§ 1º - São vedados o desvio temporário, a retenção ou qualquer restrição ao emprego dos recursos referidos no caput.

§ 2º - O Poder Público deve publicar, em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução do orçamento da educação e de seus programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde."

A Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 31/07/2014 acrescentou, ademais, o § 3º ao referido artigo, cuja redação transcrevo a seguir:

Código de Verificação :2017ACOVA9UN5LSPNVOZA02D1E2

"§ 3º - A distribuição dos recursos públicos deve assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos dos planos nacional e distrital de educação."

Foi, então, após as referidas alterações, promulgada a Emenda à Lei Orgânica nº 88/2015, ora impugnada, destinada a alterar a redação do **caput** do artigo 241 da LODF, a fim de estabelecer que:

"Art. 241. O Poder Público deve aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, e no mínimo 3% na educação superior pública."

Além disso, segundo o artigo 2º da referida Emenda, o percentual destinado à educação superior pública deveria ser alcançado após o terceiro ano da publicação da emenda, na proporção de 1% (um por cento) ao ano das receitas nela mencionadas.

Essa última redação, ora objurgada, contém a mácula de inconstitucionalidade formal.

Para dirimir a presente controvérsia constitucional, é necessário raciocínio sistemático que conduz a uma interpretação em graus.

A primeira observação a ser feita é de que o modelo constitucional federal determina ao poder constituinte decorrente que a vinculação da receita de impostos para realização de despesa específica é circunstância excepcional, nos termos do que dispõe o inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal.

Todavia, o próprio dispositivo constitucional supramencionado tece

ressalvas à sua aplicação.

Uma delas circunscreve-se à vinculação de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 212, CF).

Em primeiro grau, conclui-se, portanto, que: a proibição de vinculação de receita de impostos é a regra; a vinculação de receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino é, por outro lado, exceção expressamente prevista no texto constitucional federal.

Toda exceção, como é comezinho em interpretação de normas jurídicas, merece restritiva atribuição de conteúdo semântico e sintático.

Nesse descortino, se a Constituição Federal estabeleceu que os Estados-membros deveriam dedicar ao menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino, a conclusão que daí decorre é a de que, ao poder constituinte decorrente, nos estritos limites dessa conformação constitucional da exceção, restaria apenas a possibilidade outorgada pelo legislador constituinte originário de vincular maior percentual da receita de impostos que o valor de 25%.

Dessa constatação, entretanto, exsurtem dois possíveis problemas interpretativos: a quem o legislador constituinte originário outorgou a possibilidade de fixar a receita mínima de impostos dedicada à manutenção e desenvolvimento do ensino? Na esfera do poder constituinte instituído, há limitação temporal de conformação dessa margem de discricionariedade pelo poder constituinte decorrente?

A meu ver, duas conclusões resultam das referidas indagações.

Já que o artigo 212 da CF confere margem de discricionariedade aos membros da Federação para arbitrar o percentual mínimo da receita resultante de impostos que deverá ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em valor superior a 25%, no caso do Distrito Federal, não há vício de inconstitucionalidade - formal ou material - se a Assembleia Constituinte distrital, no exercício do poder constituinte decorrente, insere na Lei Orgânica Distrital, no momento primeiro de sua elaboração, sem qualquer ingerência do Chefe do Poder Executivo, disposição que estabeleça percentual superior ao previsto na CF.

Isso porque a liberdade de conformação desse percentual resulta do próprio texto constitucional federal.

No entanto, caso se trate de poder constituinte decorrente reformador, isto é, na hipótese de elaboração de Emenda à LODF, entendo que não há que se falar em ampla autonomia da Casa Legislativa para vincular a receita de

impostos em outro patamar sem observância do modelo de processo legislativo federal aplicável ao Distrito Federal por força do princípio da simetria.

Afirmo: no exercício do poder constituinte decorrente reformador, o Poder Legislativo não possui a prerrogativa de estabelecer novo patamar de vinculação da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento de ensino sem que o processo legislativo seja deflagrado pelo Chefe do Poder Executivo, considerando-se a sua atribuição constitucional para deflagrar processo legislativo sobre normas de caráter orçamentário.

No caso em comento, a violação formal às regras do processo legislativo federal é ainda mais grave.

Além de aumentar o percentual mínimo de receita para o ensino, a Câmara Legislativa distrital, no exercício do poder constituinte decorrente reformador, especificou que 25% (vinte e cinco por cento) das receitas seriam aplicadas para as despesas relativas à educação básica pública e 3% (três por cento) delas seriam destinadas ao ensino público superior distrital.

Em suma, a Câmara Legislativa distrital, a despeito da louvável motivação institucional, foi além da possibilidade de interferência constitucionalmente estatuída para vincular, dentro do âmbito do ensino, percentuais específicos de receita para o ensino básico e o ensino superior, sem que se observasse a atribuição do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo referente a normas orçamentárias, o que encerra insanável vício formal de inconstitucionalidade.

Nos termos de iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as normas que versem sobre a destinação de recursos financeiros estatais a despesas específicas - normas orçamentárias - devem ser deflagradas mediante iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (artigo 161, incisos I, II e III, da Constituição Federal).

Nesse âmbito de discussão, "***A circunstância de a vinculação da receita ser produto de emenda à Constituição Estadual não altera o juízo de violação da Constituição federal. O art. 165 da Constituição resguarda a iniciativa do Chefe do Poder executivo contra qualquer espécie de norma que afete diretamente a elaboração das três peças orçamentárias***" (ADI 2447, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-228 DIVULG 03-12-2009 PUBLIC 04-12-2009 EMENT VOL-02385-01 PP-00120 - grifei).

Na ADI 2447, o Supremo Tribunal de Federal cuidou, exatamente, da declaração de inconstitucionalidade de emenda constitucional editada em âmbito

estadual a qual estabelecia a destinação de recursos da receita orçamentária corrente ordinária para universidades estaduais.

Nessa oportunidade, o fundamento suficiente adotado pela Corte Suprema para a declaração de inconstitucionalidade da emenda constitucional estadual foi o da violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre orçamento, com alocação especificada de recursos públicos gerenciados pelo ente federado para realização de despesa, no caso também relacionada ao ensino.

Conforme já salientado, o artigo 212 da CF autoriza a vinculação de receita resultante de impostos, possibilitando aos entes federados a estipulação de percentual, o que não extirpa a necessidade de observância das regras constitucionais atinentes à iniciativa reservada do Chefe de Poder Executivo para deflagração do processo legislativo pertinente, ainda que a matéria venha a ser regulada mediante emenda à Constituição estadual/Lei Orgânica.

É dizer, apesar da possibilidade de deflagração do processo legislativo para vinculação de receita de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual superior ao patamar de 25% (vinte e cinco por cento) previsto na Constituição Federal, tal excepcionalidade ao princípio da não vinculação de receita de impostos (inciso IV do artigo 167 da CF) exigirá a observância dos parâmetros constitucionais federais - de reprodução obrigatória nos textos normativos constitucionais estaduais e distrital - relativos à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, porquanto destine dotações orçamentárias a fins pré-estabelecidos, isto é, provoque ingerência vinculada ao controle da aplicação de recursos públicos pelo Poder Executivo.

A título de mero reforço argumentativo, cumpre assinalar o julgamento proferido no bojo da ADI 820/RS pelo Supremo Tribunal Federal, em que se examinava a constitucionalidade de disposição da Constituição Estadual e de lei que dispunham sobre a aplicação de, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que, não menos de 10% (dez por cento) desses recursos deveriam ser destinados à manutenção e conservação das escolas públicas estaduais.

Nessa assentada, o Supremo Tribunal Federal consignou que tal previsão "**limita a ação do Poder Executivo atinente à elaboração da proposta orçamentária, violando a iniciativa a ele inerente, nos termos do disposto no artigo 165 da Constituição do Brasil**" (ADI 820, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2007, DJe-036 DIVULG 28-02-2008 PUBLIC 29-

02-2008 EMENT VOL-02309-01 PP-00065).

Também no julgamento da ADI 4.102, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro na parte em que, restringindo a competência do Poder Executivo para a elaboração de proposta de leis orçamentárias, vinculava a receita de impostos a gasto específico. Confira-se a ementa do julgado, *in verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ARTS. 309, § 1º, 314, CAPUT E §§ 2º E 5º, E 332 DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 5º, 61, § 1º, INC. II, AL. B, 165 e 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou serem inconstitucionais normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação do art. 167, inc. IV, da Constituição da República, e restringirem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. 3. Improcedência da ação quanto ao art. 332 da Constituição do Rio de Janeiro. A fixação de percentual de 2% da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa - FAPERJ conforma-se ao art. 218, § 5º, da Constituição da República. Precedentes. 4. Com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão 'e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial', da parte final do § 2º do art. 314, da Constituição do Estado

do Rio de Janeiro, as normas regulamentadoras desses dispositivos - expressões 'à UERJ e', '306, § 1º (atual 309), e' e 'e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida' contidas no art. 1º da Lei estadual n. 1.729/1990 e art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993 - não têm fundamento de validade. Inconstitucionalidade por arrastamento. 5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão 'e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial', da parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, das expressões 'à UERJ e', '306, § 1º (atual 309), e' e 'e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida' do art. 1º da Lei fluminense n. 1.729/1990 e do art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993."

(ADI 4102, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 09-02-2015 PUBLIC 10-02-2015)

Por esses fundamentos, a Emenda à Lei Orgânica nº 88, de 03 de setembro de 2015, deve ser declarada inconstitucional/ilegal, do ponto de vista formal, em virtude de ofensa ao disposto nos artigos 53, 70, § 3º, 71, § 1º, inciso V, 100, inciso XVI, 149 e 151, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, os quais traduzem, na inteireza, normas de reprodução obrigatória extraíveis do texto constitucional federal (artigos 2º, 165, 167, inciso IV, todos da Constituição Federal).

Com essas considerações, **julgo procedente** o pedido da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade **para declarar**, com efeitos **ex tunc** e **erga omnes**, a **ilegalidade/inconstitucionalidade total da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 88 de 2015**, por violação aos artigos 53, 70, § 3º, 71, § 1º, inciso V, 100, inciso XVI, 149 e 151, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal (e aos artigos 2º, 165, 167, inciso IV, todos da Constituição Federal, os quais configuram normas de reprodução obrigatória).

É como voto.

O Senhor Desembargador JOSÉ DIVINO - Vogal

Com o eminente Relator, Excelência.

O Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - Vogal

Acompanho o eminente Relator.

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA - Vogal

Com o eminente Relator.

O Senhor Desembargador ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS - Vogal

Acompanho o eminente Relator.

O Senhor Desembargador SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS - Vogal

Com o eminente Relator.

O Senhor Desembargador FERNANDO HABIBE - Vogal

De acordo, Senhor Presidente.

A Senhora Desembargadora SIMONE LUCINDO - Vogal

Com o eminente Relator.

Código de Verificação :2017ACOVA9UN5LSPNVOZA02D1E2

GABINETE DO DESEMBARGADOR **ANGELO PASSARELI**

26

O Senhor Desembargador JOÃO TIMÓTEO - Vogal

Com o eminente Relator, Senhor Presidente.

O Senhor Desembargador JAIR SOARES - Vogal

Com o eminente Relator.

O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - Vogal

Acompanho o eminente Relator.

O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal

Eminente Presidente, no caso vertente, verifico que se trata de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal. Toda essa argumentação que o eminente Relator e a eminente Vice-Procuradora do Ministério Público apresentaram são boas para os Ministros do Supremo Tribunal Federal darem a emenda à Constituição do Distrito Federal como inconstitucional, e não para o Tribunal de Justiça, que não tem controle sob emenda da Lei Orgânica, com a devida vênia.

As leis é que hão de ser controladas por nós. As emendas à Lei Orgânica hão de ser respeitadas como tal, até que o Supremo Tribunal Federal as expurgue da ordem jurídica.

É o caso dos autos. Temos uma emenda, e não tem como dizer que esse ou aquele dispositivo se sobrepõe a outro dispositivo da LO, frente à própria Lei Orgânica. Venho me debatendo nisso - e peço vênia para deixar o voto registrado, para não ter que copiar outro já produzido - porque é preciso que deixe essa mensagem afim de que não passe à larga essa regra de interpretação da Constituição.

Código de Verificação :2017ACOVA9UN5LSPNVOZA02D1E2

A Constituição não nos autoriza declarar emenda à Lei Orgânica como inconstitucional. Estaríamos a escolher esse ou aquele dispositivo que não integra as cláusulas pétreas. Aí, sim, teríamos competência. Se o dispositivo integrasse cláusula pétrea, teríamos competência para dizer que o Distrito Federal há de respeitá-la. Mas aqui não. Aqui se estabeleceu um direito em favor dos universitários, penso eu até ofendendo regra salutar, mas não é da minha competência valorar que essa norma da Lei Orgânica vale mais que aquela outra.

Por isso, com a devida vênia, meu voto é julgando improcedente, porque, na verdade, não temos de fazer avaliação alguma, sem prejuízo do que venha a ser decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no momento azado.

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI - Relator

Senhor Presidente, a matéria veiculada pelo Desembargador Romão C. Oliveira está resolvida em meu voto dentro da minha percepção.

Digo que o poder instituído decorrente é derivado, uma vez que "retira sua força do poder constituinte originário". Os Senhores já ouviram isso aqui muitas vezes e, como tal, não poderia descumprir as regras basilares que o constituinte originário havia deixado traçado para o funcionamento do Estado.

Então, é somente por isso que me atrevi a proceder ao julgamento. Trago aqui essa lição do Professor Manoel Gonçalves, e creio que a jurisprudência dominante neste Conselho é no sentido do controle das emendas à Lei Orgânica.

O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal

Desembargador Angelo Passareli, nem ignoro a jurisprudência dominante do Tribunal de Justiça. Este Tribunal invocou para si espaço que é do Supremo Tribunal Federal.

O argumento que V. Ex.^a expõe de que se trata de poder constituinte derivado, com a devida vênia, não empolga, porque temos dezenas de emendas à Constituição Federal - nossa Constituição é campeã nisso -, inclusive aquelas bem próximas às cláusulas pétreas, como é o caso de alteração do processo de eleição de Presidente da República. Agora mesmo, temos uma emenda, já com o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, de habilidade, pois já está para ir a Plenário,

dizendo como se faria a eleição de Presidente da República na hipótese de vacância no segundo período. A Constituição é expressa, e estamos ali emendando.

É possível emendar? Sim. O poder constituinte derivado não está despido do mínimo de poder criador de normas de alicerce, como é o exemplo que estou a passar. Aqui também. O problema não está em ser ou não derivado, mas em saber se podemos valorar uma norma em relação à outra, se essa norma não for cláusula pétrea. A cláusula pétrea está acima do poder constituinte derivado, que não alcança cláusula pétrea. As demais, com a devida vênia, alcança.

O Senhor Desembargador JAIR SOARES - Vogal

A inconstitucionalidade é por ofensa à Lei Orgânica do Distrito Federal. A competência do c. STF é para as ações de inconstitucionalidade por ofensa à Constituição Federal. Não dispõe, aquela c. Corte, de competência para julgar ação de inconstitucionalidade por ofensa a LODF.

E o vício apontado é formal. Por óbvio, que há ofensa a LODF, a legitimar o ajuizamento de ADI.

O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal

Desembargador Jair Soares, repita-se, estamos diante de emenda à Lei Orgânica, e não diante de lei. Emenda à Lei Orgânica é Lei Orgânica. Ela torna os dispositivos e incorpora-se ao texto constitucional.

Lei Orgânica, entenda-se: norma constitucional. Incorporou-se e estamos extirpando. E por que fazemos isso? Porque estamos escolhendo entre um e outro dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O Senhor Desembargador JAIR SOARES - Vogal

A emenda, de qualquer sorte, como foi dito da Tribuna, de iniciativa parlamentar, ofende a LODF. E é absurda. Causará elevado aumento de despesas, com prejuízos para o orçamento do DF.

O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal

Quando digo que uma norma é absurda, estou valorando a norma. E o poder deste Tribunal não é valorar a norma quando julga a constitucionalidade ou inconstitucionalidade. O poder é limitado, como legislador negativo, a expurgar da ordem jurídica até a lei boa, desde que ofenda a Constituição. No caso, a Lei Orgânica.

O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA - Vogal

Acompanho o eminente Relator, Senhor Presidente.

O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR - Vogal

Acompanho o eminente Relator.

O Senhor Desembargador HUMBERTO ULHÔA - Vogal

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo Governador do Distrito Federal, em face da **Emenda à Lei Orgânica do DF nº 88, de 09 de setembro de 2015, de autoria parlamentar**, que altera o **artigo 241 na LODF, em clara ofensa aos artigos 52, 70, § 3º, 71, § 1º, inciso V, 100, inciso XVI, 149, 151, inciso IV, todos da Lei Orgânica do DF.**

Informa, em apertada síntese, padecer o ato normativo de inconstitucionalidade formal, consubstanciado no vício de iniciativa, tendo em vista tratar-se de emenda modificativa da LODF, de autoria parlamentar, que aumenta o percentual total previsto para manutenção e desenvolvimento do ensino e discrimina como deverá ser feita a efetiva divisão entre as verbas destinadas à educação básica e à educação superior, restringindo claramente a competência do Poder Executivo para livremente elaborar as propostas orçamentárias.

Sustenta que a alteração do art. 241 da Lei Orgânica, frise-se de autoria parlamentar, além de usurpar a competência privativa do Governador do Distrito Federal, veiculando matéria de sua iniciativa, ofende o princípio da separação de poderes e viola o art. 151, inciso IV, da LODF, que veda expressamente a vinculação de receita de impostos a determinada despesa, ressalvados os casos previstos na CF.

Assim, **requer a concessão da liminar** e, no mérito, a procedência do pedido, com **a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à LODF nº 88/2015**, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, em face de **ofensa aos artigos 52, 70, § 3º, 71, § 1º, inciso V, 100, inciso XVI, 149, 151, inciso IV, todos da Lei Orgânica do DF.**

Em razão da importância do tema, foi determinada a instrução sumária para apreciação da liminar.

Foram colhidas as manifestações da Câmara Legislativa (fls. 65/74) e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (fls. 54/64).

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer de fls. 76/80, na qualidade de *custus legis*, manifestou-se pelo conhecimento e pela procedência do pedido.

A medida cautelar foi deferida, unanimemente, pelo Conselho Especial (fls. 113/120v).

Nova manifestação da Câmara Legislativa às fls. 136/144, insistindo na improcedência do pedido.

A Procuradoria do Distrito Federal pugnou pela procedência do pedido na ADI.

Por fim, a Procuradoria-Geral de Justiça, ratificando sua manifestação anterior, opinou pela procedência do pedido.

É a síntese do que interessa.

Inicialmente, impõe-se destacar que esse egrégio Tribunal de Justiça admite o controle abstrato de constitucionalidade de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal (Acórdãos nºs 545355; 914271).

Feitas essas considerações, passo à análise do mérito.

Passo ao exame do mérito.

Para a análise da questão, transcrevo a ELO nº 88/2015, verbis:

"EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 88, DE 2015

(Autoria: Deputado Wasny de Roure e outros)

Altera o art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências.

A MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, nos termos do art. 70, § 2º, da Lei Orgânica, promulga a seguinte emenda ao texto da referida Lei: Art. 1º O caput do art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 241. O Poder Público deve aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, e no mínimo 3% na educação superior pública.

Art. 2º O percentual destinado à educação superior pública será atingido até o terceiro ano após a publicação desta Emenda, na proporção anual de no mínimo 1% da receita de impostos e transferências.

Art. 3º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor no primeiro dia do ano subsequente ao de sua publicação."

Na hipótese, a inconstitucionalidade formal da norma é evidente.

Com efeito, constata-se que a Emenda à LODF nº 88, de fato, foi formulada por parlamentar, para alterar na Lei Orgânica distrital matéria relacionada à planejamento orçamentário, aumento no percentual e vinculação de receitas, no que diz respeito à educação.

O poder de auto-organização dos Estados-membros é dado pela Constituição como fruto da autonomia político-administrativa de cada ente e deve observar os princípios previstos na CF/88 - art. 25 -, tudo para deixar o ordenamento jurídico coerente e harmônico.

Por essa razão, é preciso consignar que o processo de reforma de constituições estaduais, incluindo-se aí a Lei Orgânica do DF, por se tratar de manifestação do poder constituinte derivado reformador, cuja característica é ser um poder subordinado e condicionado, deve respeitar os limites fixados pela Constituição Federal.

O col. Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar a respeito, sedimentando tese de que, no âmbito dos Estados-membros, em razão da simetria envolvendo o art. 61, §1º, da Constituição de 1988, proposta de emenda constitucional apresentada por parlamentar que invada competência privativa do Poder Executivo é inconstitucional, por ofensa ao princípio da separação de poderes.

Confira:

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 35/2005, do Estado do Rio de Janeiro, que cria instituição responsável pelas perícias criminalística e médico-legal. 3. Inconstitucionalidade formal: matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. **Violação, pelo poder constituinte decorrente, do princípio da separação de poderes, tendo em vista que, em se tratando de Emenda à Constituição estadual, o processo legislativo ocorreu sem a participação do Poder Executivo.** 5. **Precedentes.** 6. **Ação julgada procedente.**"*

(ADI 3644, Relator: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-108 DIVULG 10-06-2009 PUBLIC 12-06-2009 EMENT VOL-02364-01 PP-00060 RTJ VOL-00210-03 PP-01124 RT v. 98, n. 888, 2009, p. 147-150). (Grifo nosso).

De fato, o conteúdo normativo fixado pela Emenda 88/2015 realmente avança na competência privativa do Governador do Distrito Federal, ferindo a reserva de administração e as regras constitucionais de repartição de competências.

A reserva de administração, segundo voto do Ministro Celso de Mello na ADI 776 MC, impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo.

Vê-se que a questionada ELO trata, especificamente, da majoração

do percentual a ser aplicado na educação, matéria orçamentária cuja iniciativa, em observância ao disposto na LODF e na CF, é do Chefe do Poder Executivo. É dizer, a restrição ao tratamento de matéria relacionada à destinação de recursos financeiros a despesas específicas, ou seja, normas orçamentárias, não pode ser contornada nem mesmo com a veiculação da proposição por meio de Emenda à Lei Orgânica do DF, de iniciativa parlamentar, sob pena de incidir em flagrante afronta ao princípio da separação dos poderes.

Em caso semelhante, confira-se a manifestação do colendo Supremo Tribunal Federal:

"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. (...)

4. Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado --- artigo 165, III, da Constituição do Brasil --- iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes. 5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na "manutenção e conservação das escolas públicas estaduais" vinculou a receita de impostos a uma despesa específica --- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da

Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992." (ADI 820/RS, Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno).

Por essa razão, diante da comprovação de que o impulso inicial do processo legislativo, que ensejou a promulgação da Emenda 88/2015, foi feito por parlamentar, em tema de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, evidencia-se que o Poder Legislativo foi além de suas prerrogativas constitucionais, imiscuindo-se na seara de outro poder e exorbitando os limites de suas atribuições institucionais.

Indiscutível, assim, que a ELO nº 88/2015 padece de vício formal de iniciativa uma vez que, repita-se, segundo reiterada jurisprudência do colendo STF e desse egrégio Tribunal, Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, de iniciativa parlamentar, não pode dispor sobre matéria de competência privativa do Governador do Distrito Federal, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

Forte em tais considerações, admito a presente ação direta e julgo **PROCEDENTE O PEDIDO** deduzido na inicial para proclamar, com efeitos **erga omnes e ex tunc**, a inconstitucionalidade formal da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 88, de 2015, pois contrária aos arts. 53, 70, § 3º, 71, § 1º, inciso V, 100, inciso XVI, 149, 151, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

É como voto.

O Senhor Desembargador J.J. COSTA CARVALHO - Vogal

Conheço da ação, presentes os pressupostos de admissibilidade.

Trata-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, com pedido cautelar, onde se aponta a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 88, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 9 de setembro de 2015, que dá nova redação ao art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal (elevando o percentual da receita resultante de impostos a ser aplicado, anualmente, pelo Poder Público na educação), por vício formal, decorrente de usurpação de competência privativa do Governador do Distrito, em afronta aos artigos 53; 70, §3º; 71, §1º, inciso V; 100, inciso XVI; 149, incisos I, II, III; e 151, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Código de Verificação :2017ACOVA9UN5LSPNVOZA02D1E2

O pedido cautelar foi deferido, para suspender a eficácia da norma, em acórdão assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA N.º 88/2015 À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÕES DE OFENSA AOS ARTS. 70, §3º, 71, §1º, INCISO V, 100, INCISO XVI E 149, 151, INCISO IV, DA LODF. FUNDAMENTAÇÃO RELEVANTE. PERICULUM IN MORA CARACTERIZADO. LIMINAR DEFERIMENTO.

1. Para o deferimento de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade, há de se deliberar quanto à presença de dois requisitos: a) a relevância da fundamentação expendida para postular a inconstitucionalidade do dispositivo legal; e b) o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação.

2. É relevante a fundamentação de que a Emenda n.º 88/2015 à Lei Orgânica, ao vincular vinte e cinco por cento (25%) da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e três (3%) para a educação superior pública, violou os arts. 70, §3º, 71, §1º, inciso V, 100, inciso XVI, 149 e 151, inciso IV, todas da LODF.

3. O periculum in mora se materializa no fato de que a norma de iniciativa parlamentar, ao ter retirado a competência do Poder Executivo de direcionar os gastos relativos a vinte e oito por cento (28%) do orçamento público, culminou por fazer com que as despesas com ensino público superior para o ano de 2016 alcancem patamar exponencialmente superior à dotação autorizada para 2015. Isso acaba por engessar a atuação do Poder Público local, que fica obrigado a realocar soma significativa de recursos na área específica da educação superior em detrimento de políticas públicas emergenciais, como educação e saúde. Além disso, o perigo da demora também se assenta na circunstância de que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2016 (PL n.º 648/2015) está prestes a ser levado à votação pelo Plenário da Câmara Legislativa.

4. Liminar deferida.

(Acórdão n.914271, 20150020300034ADI,
Relator: ARNOLDO CAMANHO CONSELHO ESPECIAL, Data
de Julgamento: 11/12/2015, Publicado no DJE: 21/01/2016.
Pág.: Sem Página Cadastrada.)

No tocante ao mérito, confira-se, por oportuno, o teor da norma
impugnada, *in verbis*:

EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 88, DE 2015

(Autoria: Deputado Wasny de Roure e outros)

**Altera o art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá
outras providências.**

A MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO
DISTRITO FEDERAL, nos termos do art. 70, § 2º, da Lei
Orgânica, promulga a seguinte emenda ao texto da referida Lei:

Art. 1º O caput do art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal
passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 241. O Poder Público deve aplicar, anualmente, no mínimo
25% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente
de transferências, na manutenção e no desenvolvimento da
educação básica pública, e no mínimo 3% na educação
superior pública.

Art. 2º O percentual destinado à educação superior pública
será atingido até o terceiro ano após a publicação desta
Emenda, na proporção anual de no mínimo 1% da receita de
impostos e transferências.

Art. 3º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor no primeiro
dia do ano subsequente ao de sua publicação.

Pois bem, como visto, a norma impugnada, de iniciativa do Poder
Legislativo, elevou o percentual da receita resultante de impostos a ser aplicado,

Código de Verificação :2017ACOVA9UN5LSPNVOZA02D1E2

anualmente, pelo Poder Público na educação, vinculando vinte e cinco por cento (25%) para a educação básica pública e três por cento (3%) para a educação superior pública.

No entanto, a competência para a iniciativa de leis que versem sobre lei orçamentária é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 71, § 1º, inciso V; 100, inciso XVI, 149, incisos I, II, III, da Lei Orgânica do DF:

"Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

(...)

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

V- plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias."

"Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

XVI - enviar à Câmara Legislativa projetos de lei relativos a plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;"

Art. 149. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Nesse contexto, ainda que a Câmara Legislativa do Distrito Federal tenha adotado o processo legislativo concernente a Emenda à LODF, há de se reconhecer, com apoio no princípio da simetria, a inconstitucionalidade da norma por

inobservância de reserva de iniciativa do Chefe do Executivo.

Caso contrário, em última análise, facultar-se-ia ao Legislativo, desde que por meio de ELO, subverter a divisão de Poderes estabelecida pelo constituinte originário. É dizer, poder-se-ia dar lastro a possível burla à reserva de iniciativa legislativa de tema privativo ao Governador, nas hipóteses em que o Poder Legislativo obtivesse quórum para aprovar uma ELO.

Ademais, não se pode olvidar que a iniciativa para projetos de leis é uma das manifestações do princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal e elevado à cláusula pétrea no art. 60, III.

Segundo este princípio, as atribuições de um poder não podem ser delegadas a outro, exceto quando houver autorização do poder constituinte originário. E, como cediço, deve ser aplicado a todos os entes da federação, em razão da simetria.

Nesse diapasão, houve desobediência aos ditames contidos nos artigos 53 e 70, §3º da Lei Orgânica do Distrito Federal, *in verbis*:

"Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica."

Art. 70. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Legislativa;

II - do Governador do Distrito Federal;

III - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas.

(...)

§ 3º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que

ferir princípios da Constituição Federal.

Outrossim, percebe-se que ainda houve afronta ao artigo 151, inciso IV da LODF, haja vista que a ELO 88/2015 extrapolou aquela previsão excepcional inserta na Constituição Federal que possibilita a vinculação de receita de impostos à despesa específica (CF, art. 212), restringindo o planejamento afeto ao Executivo:

"Art. 151. São vedados:

(...)

IV- a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal;"

Portanto, consoante demonstrado, existe vício formal de iniciativa, já que a norma, a despeito de se tratar de ELO, abarcaria matéria de competência do Governador do Distrito Federal, nos termos da jurisprudência pátria.

Nessa linha, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ARTS. 309, § 1º, 314, CAPUT E §§ 2º E 5º, E 332 DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 5º, 61, § 1º, INC. II, AL. B, 165 e 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou serem inconstitucionais normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação do art. 167, inc. IV, da Constituição da República, e restringirem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das

propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. 3. Improcedência da ação quanto ao art. 332 da Constituição do Rio de Janeiro. A fixação de percentual de 2% da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa - FAPERJ conforma-se ao art. 218, § 5º, da Constituição da República. Precedentes. 4. Com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão "e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial", da parte final do § 2º do art. 314, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as normas regulamentadoras desses dispositivos - expressões "à UERJ e", "306, § 1º (atual 309), e" e "e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida" contidas no art. 1º da Lei estadual n. 1.729/1990 e art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993 - não têm fundamento de validade. Inconstitucionalidade por arrastamento. 5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão "e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial", da parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, das expressões "à UERJ e", "306, § 1º (atual 309), e" e "e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida" do art. 1º da Lei fluminense n. 1.729/1990 e do art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993.

(ADI 4102, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 09-02-2015 PUBLIC 10-02-2015)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º

E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES. Ação Direta de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2447, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-228 DIVULG 03-12-2009 PUBLIC 04-12-2009 EMENT VOL-02385-01 PP-00120)

Em síntese, tenho como inconstitucional a ELO nº 88/2015, pois, consoante alhures referenciado, regulamenta matéria atinente à destinação orçamentária, extrapolando, sem a participação do Chefe do Poder Executivo, a excepcionalidade prevista no Texto Constitucional de haver vinculação de receita de impostos à despesa específica e, ainda, em caráter permanente, violando o princípio da separação de poderes.

Pelo exposto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 88/2015, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

É o voto.

A Senhora Desembargadora ANA MARIA DUARTE AMARANTE - Vogal

Senhor Presidente, *data venia* da douda divergência, acompanho o eminente Relator, porque entendo que há limites implícitos e expressos ao próprio poder de emenda que podemos apreciar. Somente não poderíamos declarar a inconstitucionalidade de norma originária da Lei Orgânica, porque, pelo princípio da unidade e da concordância prática, teríamos de interpretar de uma forma que combinassem todas à luz da proporcionalidade.

Aqui não é o caso. Está perturbado o esquema organizatório funcional básico estatuído na organização dos Poderes na nossa Lei Orgânica pelas normas originárias. Portanto, essa emenda não poderia, *data venia*, prosperar.

Por isso, acompanho o eminente Relator.

O Senhor Desembargador MARIO MACHADO - Vogal

Presentes os pressupostos processuais e as condições da ação, admito o processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

No mérito, o autor da presente ação sustenta a inconstitucionalidade, por vício formal, da Emenda à LODF nº 88, de 09 de setembro de 2015, de iniciativa parlamentar, cujo teor é o seguinte:

Altera o art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 70, § 2º, da Lei Orgânica, promulga a seguinte emenda ao texto da referida Lei:

Art. 1º O caput do art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 241. O Poder Público deve aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, e no mínimo 3% na educação superior pública.

Art. 2º O percentual destinado à educação superior pública será atingido até o terceiro ano após a publicação desta Emenda, na proporção anual de no mínimo 1% da receita de impostos e transferências.

Art. 3º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor no primeiro dia do ano subsequente ao de sua publicação."

O Supremo Tribunal Federal bem como esta Eg. Corte já reconheceram a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de normas propostas por iniciativa parlamentar que versem sobre matéria orçamentária, dispondo sobre a destinação de recursos financeiros estatais, nos termos dos artigos 71, § 1º, inciso V, 100, incisos XVI, 149 e 151, IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, quando a proposta não é de autoria do Governador, porque é deste a competência privativa para propor projetos de lei nessa hipótese. Confirmam-se os precedentes:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ARTS. 309, § 1º, 314, CAPUT E §§ 2º E 5º, E 332 DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 5º, 61, § 1º, INC. II, AL. B, 165 e 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou serem inconstitucionais normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação do art. 167, inc. IV, da Constituição da República, e restringirem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. 3. Improcedência

da ação quanto ao art. 332 da Constituição do Rio de Janeiro. A fixação de percentual de 2% da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa - FAPERJ conforma-se ao art. 218, § 5º, da Constituição da República. Precedentes. 4. Com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão "e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial", da parte final do § 2º do art. 314, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as normas regulamentadoras desses dispositivos - expressões "à UERJ e", "306, § 1º (atual 309), e" e "e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida" contidas no art. 1º da Lei estadual n. 1.729/1990 e art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993 - não têm fundamento de validade. Inconstitucionalidade por arrastamento. 5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão "e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial", da parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, das expressões "à UERJ e", "306, § 1º (atual 309), e" e "e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida" do art. 1º da Lei fluminense n. 1.729/1990 e do art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993. (ADI 4102, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 09-02-2015 PUBLIC 10-02-2015)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO

PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Preliminar de inviabilidade do controle de constitucionalidade abstrato. Alegação de que os atos impugnados seriam dotados de efeito concreto, em razão da possibilidade de determinação de seus destinatários. Preliminar rejeitada. Esta Corte fixou que "a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos" [ADI n. 2.135, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 12.5.00]. 2. A lei estadual impugnada consubstancia lei-norma. Possui generalidade e abstração suficientes. Seus destinatários são determináveis, e não determinados, sendo possível a análise desse texto normativo pela via da ação direta. Conhecimento da ação direta. 3. A lei não contém, necessariamente, uma norma; a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei; assim temos três combinações possíveis: a lei-norma, a lei não norma e a norma não lei. Às normas que não são lei correspondem leis-medida [Massnahmegesetze], que configuram ato administrativo apenas completável por agente da Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem. São leis apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material. 4. Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado --- artigo 165, III, da Constituição do Brasil --- iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes. 5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na "manutenção e conservação das escolas públicas estaduais" vinculou a receita de impostos a uma despesa específica --- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2o do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992. (ADI 820, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno,

julgado em 15/03/2007, DJe-036 DIVULG 28-02-2008 PUBLIC 29-02-2008 EMENT VOL-02309-01 PP-00065)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.284, DE 15 DE JANEIRO DE 2004. DEFINE RECEITA ORÇAMENTÁRIA DO DISTRITO FEDERAL PARA FINS DE INSTITUIR E MANTER A FUNDAÇÃO DE APOIO E PESQUISA. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E PROVIDA.

1. A Lei Distrital nº 3.284, de 15 de janeiro de 2004, quando procurou regulamentar a norma contida no artigo 195 da LODF, dispôs sobre tema orçamentário, matéria cujo projeto de lei é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, à luz dos artigos 100, XVI da Lei Orgânica do Distrito Federal.

2. Também restaram malferidos os incisos e §§ 3º, 6º e 12 do art. 149 da LODF, já que tratou de matéria reservada a lei complementar, sendo que sua normatização se deu mediante lei ordinária, resvalando em vício formal insanável.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente por vício de iniciativa. (Acórdão n.263066, 20040020092386ADI, Relator: EDSON ALFREDO SMANIOTTO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 31/10/2006, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 17/04/2007. Pág.: 106)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.933/2006. DEFINE O TERMO "RECEITA ORÇAMENTÁRIA DO DISTRITO FEDERAL", REGULAMENTANDO O DISPOSTO NO ARTIGO 195 DA LEI ORGÂNICA. MATÉRIA RESERVADA A LEI COMPLEMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (Acórdão n.441184, 20070020141430ADI, Relator: DÁCIO VIEIRA CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 17/08/2010,

Publicado no DJE: 17/11/2010. Pág.: 44)

Com efeito, não cabe ao Poder Legislativo local a iniciativa de emenda à LODF que verse sobre diretrizes orçamentárias, ainda mais quando estabelece novo percentual de vinculação de receita de impostos, fixando 25% (vinte e cinco por cento) para despesas atinentes à educação básica pública e 3% (três por cento) ao ensino público superior, hipótese que configura usurpação da competência do Poder Executivo, com violação do princípio da separação dos Poderes constituídos (art. 53 da LODF).

Ademais, o tema deve ser tratado mediante lei complementar, conforme preceitos emanados da LODF (§§ 3º, 6º e 12º do artigo 149 da LODF).

É procedente, pois, a argüição de inconstitucionalidade formal da Emenda 88/2015 à Lei Orgânica do Distrito Federal.

Pelo exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Emenda 88/2015 à LODF, com efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

É o voto.

O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - Vogal

Senhor Presidente, quero deixar registrado que, em várias oportunidades no passado, sustentei a mesma tese que o Desembargador Romão C. Oliveira sustentou nesta oportunidade, convencido de que admitir ação direta de inconstitucionalidade contra emendas tolhe o poder legislativo de fazer emendas. Ao fazer emendas, a emenda passa a ser o próprio corpo do texto da lei principal desta Unidade da Federação.

Então, foram travados inúmeros debates, e em todos eles restei vencido. De modo que chegou a um determinado momento em que entendi, em homenagem à harmonia da jurisprudência da Corte, que deveria ceder a essas convicções que tinha, embora, nesta oportunidade, já levantada proficientemente pelo Desembargador Romão C. Oliveira.

Acompanho o Relator, mas penso que o assunto deve merecer mais luzes e reflexões, e me empenharei em refazer todos os estudos após dessas

Código de Verificação :2017ACOVA9UN5LSPNVOZA02D1E2

colocações feitas pelo Desembargador Romão C. Oliveira, nesta assentada.

D E C I S Ã O

Julgar procedente o pedido, com efeitos "ex tunc" e eficácia "erga omnes". Maioria.