RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.366.418 RIO DE JANEIRO

RELATOR	**: MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECDO.(A/S)	: MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: RODRIGO LOPES LOURENCO

DECISÃO:

Trata-se de agravo em recurso extraordinário interposto contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que declarou a constitucionalidade de lei estadual que "dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública estadual informar à Receita Federal e ao servidor público bombeiro e policial militares sobre os valores indevidamente descontados de seu contracheque".

O julgado foi assim ementado:

> Direito Constitucional. Representação por Inconstitucionalidade em face da Lei nº 7.809/2017 do Estado do Rio de Janeiro. Lei que "dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública estadual informar à Receita Federal e ao servidor público bombeiro e policial militares sobre os valores indevidamente descontados de seu contracheque, nos casos que menciona". Alegadas inconstitucionalidades formal e material, por ofensas aos arts. 7º, 112, § 1º, II, "b", 145, VI e 98, todos da Constituição estadual. Não-concessão do pedido de medida cautelar. Improcedência do pedido principal. Prejudicado o Agravo Interno. Sobre o mérito da ação, a Lei impugnada não cria ou altera a estrutura ou o funcionamento de órgãos da Administração Pública, nem dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos, não se aplicando ao caso a limitação da iniciativa parlamentar prevista no art. 112, § 1º, II, "b", da Constituição do Estado, por simetria ao art. 61, § 1º, da Constituição de 1988. Não há que se falar ainda, analisando-se o

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D5F8-67DF-AD52-2A39 e senha 94D8-B10F-F2E1-ECCF

> texto legal, na chamada violação à separação dos poderes e usurpação de competência legislativa da União, uma vez que a lei tão somente prevê a prestação de informações ao Fisco e aos servidores estaduais envolvidos, sobre descontos em folha de pagamento de servidores do Estado, não invadindo seara competente à União. A lei abordada enquadra-se no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, Constituição da República). Precedente citado: RE nº 613481 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 04/02/2014. Improcedência da ação. Prejudicado o agravo interno.

Opostos embargos de declaração, estes foram rejeitados.

No apelo extremo, o recorrente alega violação aos 2º, 61, § 1º, II, "c" e 84, VI, "a", da Constituição Federal. Sustenta que a norma estadual criou obrigações e "deveres objetivos, que implicam na adoção de providências materiais concretas e que são, por isso mesmo, intrinsecamente onerosos – para órgãos e servidores da Administração Pública Estadual."

A Terceira Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro determinou o retorno dos autos ao órgão julgador de origem para eventual exercício do juízo de retratação, tendo em vista o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da Repercussão Geral (ARE nº 878.911RG/RJ).

O órgão julgador não exerceu o juízo de retratação e manteve o acórdão impugnado, destacando que ele está em consonância com a decisão do STF no Tema 917 da Repercussão Geral.

Decido.

A irresignação não merece prosperar.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 7.809/2017, do Estado do Rio de Janeiro, por entender que a matéria

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D5F8-67DF-AD52-2A39 e senha 94D8-B10F-F2E1-ECCF

nela tratada não estaria reservada à iniciativa do Poder Executivo e não haveria criação ou alteração na estrutura ou funcionamento de órgãos da Administração Pública.

Eis o teor do diploma impugnado:

> Art. 1º. Fica o órgão estadual competente da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro obrigado a informar, no prazo de 60 (sessenta) dias, à Receita Federal e ao servidor público bombeiro e policial militares a retenção indevida na fonte pagadora de Imposto de Renda em razão de parcela indenizatória recebida a título de Auxílio-moradia pelos respectivos servidores.
>
> Art. 2º. No demonstrativo/declaração de rendimentos do ano-base 2017, disponibilizado aos servidores contemplados no art. 1º desta Lei, fica obrigatória a inclusão dos valores descontados indevidamente sobre o Auxílio-moradia.
>
> § 1º. No referido demonstrativo de rendimentos serão apresentados os valores mencionados no caput deste artigo, a serem declarados no Imposto de Renda de Pessoa Física, para fins de dedução.
>
> § 2º. O disposto no caput deste artigo se aplica aos casos ocorridos até 5 (cinco) anos anteriores à entrada em vigor da presente Lei.
>
> Art. 3º. O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator às sanções previstas no Decreto-lei nº 220, de 18 de julho de 1975, e Decreto nº 2.479, de 08 de março de 1979.
>
> Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

De fato, o diploma normativo em referência não tratou de matéria cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo. Com efeito, não foram criados cargos, funções ou empregos públicos na

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D5F8-67DF-AD52-2A39 e senha 94D8-B10F-F2E1-ECCF

administração direta e autárquica, nem sequer foi alterado o regime dos servidores estaduais e tampouco criado, extinto ou modificado órgão administrativo, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Em síntese, **nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de positivação na norma em análise.**

É certo que a lei questionada não interfere no desempenho da direção superior da administração pública, e o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Sendo assim, não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem interferência nas atividades próprias do Poder Executivo.

Por outro lado, a norma em comento **dá concretude ao princípio da publicidade**, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, o qual exige que seja dada transparência aos atos administrativos.

Com efeito, consoante afirmei no julgamento da **ADI nº 2.444/RS, de minha relatoria**, a publicidade é exigível para viabilizar o controle dos atos administrativos, tanto para proteger direitos de particulares em suas relações com a administração pública, quanto para fiscalizar objetivamente a atuação estatal. Como assevera Diogo de Figueiredo Moreira Neto, será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar por sua visibilidade que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas (Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 90).

A lei questionada enquadra-se, portanto, nesse **contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas**, reafirmando-se e cumprindo-se o princípio

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D5F8-67DF-AD52-2A39 e senha 94D8-B10F-F2E1-ECCF

constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).

Referido julgado restou assim ementado:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. **Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização.** Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como norma geral. 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. **A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e)**. 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D5F8-67DF-AD52-2A39 e senha 94D8-B10F-F2E1-ECCF

> **É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.** 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente (Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15) (grifei).

No mesmo sentido, é o **RE 613481 AgR, de minha Relatoria**:

> Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Lei 4.718, de 11 de dezembro de 2007, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cadastro municipal de parceiros do terceiro setor. **Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício de formal de iniciativa. Princípio da publicidade.** Precedente. 1. Conquanto seja admissível recurso extraordinário em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em ação direta quando o parâmetro da constituição estadual reproduz norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos estados (Rcl nº 383/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 21/5/93), é inviável o conhecimento do recurso pela alínea 'c' do inciso III do art. 102 da Constituição Federal quando o acórdão recorrido declarar constitucional lei municipal contestada em face de constituição estadual. Precedentes. 2. **Não configura vício formal de inconstitucionalidade o fato de o diploma legislativo questionado ter emanado de proposição de origem parlamentar. A contingência de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Poder Executivo, uma vez que nenhuma das**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D5F8-67DF-AD52-2A39 e senha 94D8-B10F-F2E1-ECCF

> **hipóteses contidas no art. 61, § 1º, da Constituição foi objeto de positivação na norma.** Esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que não padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre publicidade dos atos e contratos realizados pelo Poder Executivo (ADI nº 2.472/RS-MC, Relator Min. Maurício Corrêa, DJ de 3/5/02). A lei questionada enquadra-se no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente. 3. Agravo regimental não provido. (RE 613481 AgR, de mina Relatoria, Primeira Turma, DJe de 09-04-2014)

Por outro lado, a questão relativa à impossibilidade de criação ou aumento de despesa somente se verificaria se se tratasse de emenda parlamentar em projeto de lei proposto pelo Chefe do Poder Executivo relativo à matéria reservada à sua iniciativa. Essa limitação, contudo, não se verifica nas hipóteses não abarcadas pela iniciativa reservada, devendo o legislador, tão somente, guardar observância com as leis orçamentárias.

É o que dispõe a Constituição Federal quando preceitua:

> Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:
>
> I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

Nesse sentido já decidiu esta Corte, no ARE 878911, com repercussão geral reconhecida (Tema 917), ocasião em que fixou-se a seguinte tese:

> Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D5F8-67DF-AD52-2A39 e senha 94D8-B10F-F2E1-ECCF

> Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II,"a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Ante o exposto, nos termos do artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento ao recurso.

Publique-se.

Brasília, 31 de março de 2022.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D5F8-67DF-AD52-2A39 e senha 94D8-B10F-F2E1-ECCF