

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, contra os arts. 5º, parágrafo único, e 8º da Lei nº 16.134/2024 do Estado do Rio Grande do Sul, que “*institui o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, cria o Fundo do Plano Rio Grande – FUNRIGS*”.

O requerente, com amparo nos arts. 24, I, § 1º, e 37, *caput*, XXI e § 4º, da Constituição da República, bem como no art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 206/2024, sustenta inconstitucional a previsão contida na lei estadual impugnada que possibilita o repasse dos recursos do FUNRIGS “*a outros fundos, inclusive de natureza privada*”. Transcrevo os dispositivos impugnados:

“Art. 5º O Governador do Estado designará o gestor do FUNRIGS, definirá o órgão com competências de secretaria executiva e de apoio técnico e administrativo e regulamentará o seu funcionamento.

Parágrafo único. O gestor do Fundo de que trata o “*caput*” poderá, ouvido o Conselho de que trata o art. 6º, para a melhor consecução de suas finalidades, repassar recursos para outros fundos estaduais, para fundos municipais ou o repasse a órgãos ou entidades do Estado competentes para o planejamento e a execução, direta ou indireta, das ações, projetos ou programas de que trata o art. 4º.

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a participar, com os recursos do Fundo de que trata o art. 3º, de fundo financeiro de natureza privada criado e mantido por instituição financeira controlada pelo Estado, desde que suas finalidades observem o disposto no art. 4º.

Parágrafo único. O gestor do fundo de que trata o “*caput*” poderá contratar obras e serviços para atender às suas finalidades.” (destaquei)

O Advogado-Geral da União manifesta-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido, *verbis*:

“Direito financeiro. Artigos 5º, parágrafo único e 8º da Lei

nº 16.134, de 24 de maio de 2024, do Estado do Rio Grande do Sul. Criação de fundo público com destinação a plano de investimentos em enfrentamento e mitigação de danos da calamidade pública. Fundo do Plano Rio Grande (FUNRIGS). Autorização para que o Poder Executivo estadual participe com recursos do FUNRIGS em fundo financeiro de natureza privada. Compatibilidade da lei estadual com as normas gerais editadas pela União em direito financeiro (artigo 24, inciso I e parágrafo 1º, da Constituição Federal). Previsão de destinação integral dos recursos para o enfrentamento e mitigação dos danos decorrentes da calamidade pública. Observância dos condicionantes da Lei Complementar nº 206/2024. Previsão de mecanismos normativos que submetem a aplicação dos recursos do FUNRIGS a controles internos, externos e sociais. Ausência de ofensa aos princípios da probidade administrativa, da moralidade e da impessoalidade no âmbito da Administração pública (artigo 37, *caput*, inciso XXI e §4º, da Constituição Federal). Manifestação pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.”

Pedi vista dos autos, após o voto do eminente Relator pela improcedência do pedido.

Examino.

Dirirjo do voto do Ministro Edson Fachin, Relator.

A União, no exercício da sua competência para o estabelecimento de normas gerais sobre direito financeiro, consoante preconiza o art. 24, I e § 1º, da Carta Política, editou a Lei Complementar nº 206, de 16 de maio de 2024.

Tal diploma normativo federal, que por seu art. 1º “*autoriza a União a postergar o pagamento da dívida de entes federativos afetados por estado de calamidade pública decorrente de eventos climáticos extremos*”, **impõe** que os “*valores equivalentes aos montantes postergados*” sejam “*direcionados integralmente a plano de investimentos em ações de enfrentamento e mitigação dos danos decorrentes da calamidade pública e de suas consequências sociais e econômicas, por meio de fundo público específico a ser criado no âmbito do ente federativo*” (art. 2º, § 2º). (destaquei)

Verifico que, embora o “*Fundo do Plano Rio Grande - FUNRIGS*” tenha sido criado sob a natureza de “*fundo público especial*” (art. 3º), nos moldes exigidos pela LC nº 206/2024, a legislação estadual culminou por permitir o repasse dos recursos do FUNRIGS para outros fundos estaduais ou municipais (art. 5º), bem como para fundos financeiros de natureza privada (art. 8º).

Nos moldes já assinalados, tratando-se a LC nº 206/2024 de norma geral sobre direito financeiro, editada pela União no exercício de sua competência legislativa constitucional (art. 24, I, § 1º, da Carta Política), **as balizas firmadas pela legislação complementar não podem deixar de ser observadas pelo ente federativo** beneficiado com a postergação do pagamento da dívida com o Poder Executivo federal. Nesse sentido, cito decisão desta Casa:

“Ementa: Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. [...] 3. Ausência de ofensa meramente reflexa à Constituição. **A alegação do requerente é a de que o parecer normativo exarado pelo Tribunal de Contas estadual conflita com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), editada pela União no exercício da competência conferida pelo art. 24, I, da CF/1988. De fato, segundo esse dispositivo constitucional, compete à União a edição de normas gerais sobre direito financeiro, cabendo aos Estados e Municípios tão somente as suplementar. Assim, na eventualidade de o Parecer Prévio nº 56/2002 do TCE-RO – ato normativo estadual – contrariar a Lei de Responsabilidade Fiscal, estar-se-á diante de ofensa direta à Constituição. 4. Inconstitucionalidade formal. [...] 5. Ato normativo estadual, distrital ou municipal não pode dispor de modo diverso do legislador federal a respeito da matéria, seja para fixar outros conceitos de receita corrente líquida ou de despesa total com pessoal, seja para alterar os limites quantitativos de certas despesas ou permitir deduções para além dos parâmetros da lei complementar editada pela União. 6. Desse modo, o Parecer Prévio nº 56/2002 do TCE-RO, ao excluir o imposto de renda retido na fonte, incidente sobre a folha de pagamento de servidores do Estado e dos seus Municípios, do conceito de receita corrente líquida e do limite de despesa com pessoal, incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por afronta**

aos arts. 24, I, e 163, I, da CF/1988. [...]”. (ADI 3889, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-08-2023 PUBLIC 15-08-2023 - destaquei)

Nesse diapasão, tenho que o art. 8º da Lei Estadual nº 16.134/2024, por viabilizar o repasse de recursos do FUNRIGS para “*fundo financeiro de natureza privada*”, desborda do parâmetro estabelecido pela LC nº 206/2024 e, por conseguinte, encontra-se em desalinho com o art. 24, I, § 1º, da Lei Magna.

No âmbito do regime jurídico-administrativo, em atenção ao princípio constitucional da legalidade (art. 37, *caput*), cumpre considerar que determinado comando contido na norma geral possa, por si só, encerrar uma escolha do legislador que exclua, por incompatibilidade, hipóteses outras.

A expressa determinação do § 2º do art. 2º da LC nº 206/2024 para que o ente federado crie um “*fundo público específico*”, para fins de alocar os “*valores equivalentes aos montantes postergados*” da dívida com a União, no meu entender, obsta que a legislação estadual suplementar autorize o Poder Executivo beneficiado a participar, com os recursos do fundo público - no caso, do FUNRIGS -, de “*fundo financeiro de natureza privada*”.

Pretendesse o legislador complementar permitir ao legislador suplementar a realocação dos recursos em **fundos privados**, não teria feito constar da norma geral precisamente “*fundo público*”. Friso que se cuida de controvérsia fulcral em uma federação, atinente à repartição constitucional de competências.

Noutro turno, compreendo **em sintonia** com a LC nº 206/2024, à medida em que a baliza estabelecida diz tão somente com a natureza “*pública*” do fundo em particular, a previsão contida no diploma estadual pela qual autorizado o repasse de “*recursos para outros fundos*” estaduais ou municipais (art. 5º, parágrafo único).

Imprescindível, contudo, dada a inafastabilidade da norma geral, que **i) os fundos destinatários dos recursos ostentem igualmente natureza pública** e que, em homenagem ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*), **ii) as despesas assim procedidas sejam, em portal da transparência, relacionadas como oriundas do FUNRIGS, para**

que a sociedade tenha a adequada visão sobre o emprego específico dos recursos oriundos da LC Federal nº 206/2024.

Ante o exposto, divergindo do voto do Relator, julgo parcialmente procedente o pedido, para conferir interpretação conforme ao parágrafo único do art. 5º, a fim de delimitar a possibilidade do repasse de recursos do FUNRIGS para outros fundos de natureza pública e desde que sejam observadas as medidas de transparência explicitadas na fundamentação, bem como para declarar a inconstitucionalidade formal do art. 8º, *caput* e parágrafo único, todos da Lei do Estado do Rio Grande do Sul nº 16.134/2024.

É como voto.