

ORÇAMENTO — VINCULAÇÃO — DOTAÇÃO DOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO

— *Constitucional. Orçamento. Poderes Legislativo e Judiciário. Fixação prévia, em percentual mínimo sobre a receita orçamentária, das dotações anuais destinadas ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário. Inconstitucionalidade, por desatenção ao modelo federal, visto no art. 13 da Constituição.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.190

Representante: Procurador-Geral da República

Representado: Assembléia Legislativa do Estado do Ceará

Relator: Sr. Ministro DECIO MIRANDA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade do § 7º do art. 43, da Constituição do estado do Ceará, introduzido pela Emenda nº 18, de 5 de dezembro de 1983.

Brasília, 19 de dezembro de 1984. — *Cordeiro Guerra*, Presidente. *Decio Miranda*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Decio Miranda: O procurador-geral da República submete a este Tribunal arguição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 18, de 5 de dezembro de 1983, do estado do Ceará, que fixa em 3% e 4% da receita orçamentária, respectivamente, as dotações anuais destinadas ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário.

Acolhendo solicitação do mesmo chefe do Ministério Público Federal, a Corte suspendeu liminarmente a vigência da emenda (fls. 31-4).

Por último, a Procuradoria-Geral da República oficial no sentido de julgar-se procedente a representação.

É este o teor do parecer:

“Atendendo à solicitação do Sr. Governador do estado do Ceará, a presente representação argui a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 18, de 5 de dezembro de 1983, que acrescenta os §§ 7º e 8º ao art. 43 da Constituição do estado, fixando em 3% e 4% da receita orçamentária do estado as dotações anuais destinadas ao poder legislativo e ao poder judiciário, respectivamente.

É este o teor do artigo único da emenda impugnada:

‘Artigo único. O art. 43 da Constituição Estadual passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos.

‘Art. 43. (...)

§ 7º As dotações anuais destinadas ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário corresponderão a importâncias nunca inferiores a 3% (três por cento) e 4% (quatro por cento), respectivamente, da receita orçamentária.

§ 8º Para os fins do parágrafo precedente, considera-se receita orçamentária as de competência do Estado, bem como sua participação nas transferências da União Federal, previstas no orçamento anual.’”

2. Sustenta o requerente, em resumo, que é da exclusiva competência do chefe do Poder Executivo do estado a iniciativa das leis que disponham sobre matéria orçamentária, por força do disposto nos arts. 57, IV, e 65, combinados com o art. 13, III, todos da Lei Maior. Acrescenta que o princípio da exclusividade de iniciativa inibe também o poder constituinte estadual, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal.

3. Em sessão de 10 de maio passado, o egrégio plenário deferiu o pedido de medida cautelar desta Procuradoria-Geral, suspendendo a vigência da emenda, à vista da relevância dos fundamentos jurídicos da arguição e para evitar efeitos irreversíveis na distribuição de recursos orçamentários do estado, que poderia decorrer de sua execução (fls. 31-4).

4. Nas informações, a presidência da augusta Assembléia Legislativa sustenta que a proposta da emenda à Constituição do estado resultou de iniciativa de mais de um terço dos membros da Casa e que a norma atributiva de competência para a iniciativa deve ser interpretada estritamente e no sentido comum das palavras, ou seja, deve ser restrita às leis, não podendo ter abrangência ampla, limitativa do poder de reforma constitucional.

5. Por força do disposto nos arts. 57, IV, e 65 da Lei Maior, compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Tal preceito está necessariamente incorporado ao direito constitucional legislado dos estados, que lhe devem obrigatória observância (Constituição Federal, arts. 13, III e 200).

6. Admitir a iniciativa de outro poder implica violação manifesta ao Estatuto Supremo, em nulidade do ato respectivo, insuscetível, por isso mesmo, da convalidação (cf. Ferreira Filho, M. G. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. 1982. p. 194-6; Campos, Francisco. *Poder Executivo... Revista de Direito Administrativo*, 73:381-3). Como assinala Francisco Campos, a atribui-

ção de iniciativa exclusiva de lei é, em direito constitucional, incondicional e absoluta, não cabendo à autoridade a que é atribuída consentir na sua usurpação ou no seu exercício por outro poder (op. cit. p. 380).

7. Não resta dúvida de que o princípio inibe também o legislador constituinte estadual. O princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do estado-membro de criar como ao de revisar sua Constituição, como tem reiteradamente decidido o colendo Supremo Tribunal Federal (Rp nº 893, *RTJ*, 69:638; Rp nº 855, *RTJ*, 57:384; Rp nº 939, *RTJ*, 88:13; Rp nº 982, *DJ* de 31.8.79; Rp nº 940, *RTJ*, 92:1.000; Rp nº 1.078, *DJ* de 19.3.82; Rp nº 1.061, *RTJ*, 102:479 etc.).

Trata-se, com efeito, de limitação também ligada à própria organização do estado-membro. Ao conferir aos estados a capacidade de auto-organização e a de autogoverno, a Constituição Federal já impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo (art. 13, III), de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre as matérias referidas no art. 57 da Lei Maior.

8. A Constituição Federal vincula rigidamente a matéria orçamentária à iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo, atendendo a um critério de valoração política. Inobservando tal regra formal relativa ao processo legislativo, a Assembléia Legislativa limitou esse poder conferido ao Executivo, infringindo, em consequência, também o princípio da independência e harmonia dos poderes (Constituição, art. 6º).

9. É inconstitucional, portanto, a Emenda Constitucional nº 18, de 5 de dezembro de 1983, que acrescenta os §§ 7º e 8º do art. 43 da Constituição do estado do Ceará, por infringência do disposto nos arts. 57, IV, e 65 combinados com os arts. 13, III, e 200, bem como no art. 6º, todos da Constituição Federal.

10. Em conclusão, o parecer é pela procedência da representação.

Brasília, 13 de agosto de 1984. — *Moacir Antonio Machado da Silva*, Procurador da República.

Aprovo. — *Inocência Mártires Coelho*, Procurador-Geral da República” (fls. 46-9).

É o relatório.

VOTO

O Sr. *Ministro Decio Miranda* (Relator): Conquanto forrada de boas intenções a emenda, a subsistência do texto inovado não encontra guarida na Constituição Federal.

Como bem salienta o parecer da Procuradoria-Geral da República, referindo-se ao plano estadual, a iniciativa de emenda constitucional atinente a matéria orçamentária não prescinde da colaboração do Poder Executivo, arrolando-se nesse particular os precedentes vistos nas seguintes representações: Rp nº 893, *RTJ*, 69:638; Rp nº 855, *RTJ*, 57:384; Rp nº 939, *RTJ*, 88:13; Rp nº 982, *DJ* de 31.8.79; Rp nº 940, *RTJ*, 92:1.000; Rp nº 1.078, *DJ* de 19.3.82; Rp nº 1.061, *RTJ*, 102:479 etc.

Assim, a inovação tentada no estado do Ceará desatende, genericamente, ao que estabelece o art. 13 da Constituição Federal, ao esquematizar a organização dos estados-membros.

De resto, o modelo federal não é o da atribuição de percentual mínimo prefixado para a dotação orçamentária global do Poder Judiciário e, assim, a inovação tentada no estado do Ceará deixa de observar, genericamente, o que estabelece a Constituição Federal, em tema de organização do Poder Judiciário.

Tem-se preconizado a inovação, no plano orçamentário da União, com base no exemplo de Costa Rica.

Na verdade, porém, antes de constituir estimável avanço, a inovação se aproxima da adoção de critério grosseiro, eis que o progresso, em matéria orçamentária, mais adequadamente reside na precisão das estimativas do que na indeterminação dos elementos componentes do *quantum* global.

A inovação é claramente destoante do modelo federal brasileiro, visto no art. 13 da Constituição.

Isto posto, acolho a representação, para declarar inconstitucional o § 7º do art. 43 da Constituição do estado do Ceará, introduzido pela Emenda nº 18.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. *Ministro Sydney Sanches*: Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente relator, destacando, apenas, que o faço pelo primeiro fundamento (falta de iniciativa do Poder Executivo), em face da reiterada jurisprudência desta Suprema Corte nesse sentido. Quanto aos outros aspectos, tenho posição divergente.

VOTO

O Sr. *Ministro Néri da Silveira*: Sr. Presidente. Vou, apenas, destacar que acompanho o eminente relator, da mesma maneira que o ilustre Ministro Sydney Sanches, isto é, quanto ao primeiro fundamento de seu voto, vendo a inconstitucionalidade da norma, por vício de iniciativa. Não o faço, no que concerne ao fundamento, que o eminente relator deduziu, atinente à inconveniência ou à contrariedade à sistemática da distribuição de recursos, para o atendimento das necessidades do funcionamento dos poderes do estado.

Tenho, nesse particular, ponto de vista contrário. Entendo que a autonomia do Poder Judiciário, em matéria financeira, posta em termos que devem ser realmente examinados, consulta ao princípio constitucional da independência do Poder Judiciário. Não será, aqui, todavia, a oportunidade para a análise do tema, tal como a desenvolvi em palestra na Escola Superior de Guerra, a 30 de junho de 1982.

VOTO

O Sr. *Ministro Djaci Falcão*: Sr. Presidente, vendo a matéria puramente sob o

ângulo constitucional, acompanho o eminente relator, não tendo que me manifestar sobre a conveniência ou não, porque o tema não está em causa.

Julgo procedente a representação.

EXTRATO DA ATA

Rp 1.190-9-CE — Rel.: Ministro Decio Miranda. Repte.: procurador-geral da República. Repda.: Assembléia Legislativa do estado do Ceará.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade

do § 7º do art. 43, da Constituição do estado do Ceará, introduzido pela Emenda nº 18, de 5 de dezembro de 1983. Decisão unânime. Votou o presidente. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Oscar Corrêa. Plenário, 19.12.84.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches e Octavio Gallotti.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.