

JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

EMENDA CONSTITUCIONAL — INICIATIVA — SUPRIMENTO

— *Representação de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional n.º 19, de 16 de novembro de 1983, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, sem iniciativa do Poder Executivo para fixação de normas relativas a orçamento dos Poderes Legislativo e Judiciário, mediante participação percentual de ambos no produto da arrecadação estadual.*

— *Violação dos arts. 13, III, 57, IV (c/c art. 65) e 200 da Constituição Federal.*

— *Representação julgada procedente. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.*

— *Não convalida o vício de iniciativa o protocolo celebrado posteriormente entre os chefes dos Poderes Executivo e Judiciário. É indispensável mensagem do Poder Executivo, iniciando o processo legislativo (STF).*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação n.º 1.217

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

Relator: Sr. Ministro SYDNEY SANCHES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 19, de 16 de novembro de 1983 do Estado do Paraná.

Brasília, 9 de abril de 1986. — *Moreira Alves*, Presidente. — *Sydney Sanches*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: Adoto como relatório o parecer do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, Professor Inocêncio Mártires Coelho, assim redigido: "Por solicitação do advogado Wilson da Silva Pereira, a presente representação ar-

güi a inconstitucionalidade da Emenda n.º 19, de 16 de novembro de 1983, que, dando nova redação ao art. 38, bem como aos §§ 1.º e 2.º do art. 90 da Constituição do Estado do Paraná, fixou em 3% e 6,5%, respectivamente, da receita orçamentária geral, as dotações dos Poderes Legislativo e Judiciário, e determinou que os débitos públicos constantes de precatórios judiciais corressem por conta de consignação específica do orçamento do Poder Judiciário.

Os arts. 1º e 2º da Emenda nº 19, de 1983, apresentam a seguinte redação:

‘Art. 1º O art. 38 da Constituição estadual passa a ter a seguinte redação:

Art. 38 O numerário correspondente às dotações dos Poderes Legislativo e Judiciário será, respectivamente, de 3% e 6,5% da receita de crédito e participações nas transferências da União, e a liberação dar-se-á em duodécimos, que serão depositados até o décimo quinto dia do mês correspondente em estabelecimento financeiro do Estado.’

‘Art. 2º Os §§ 1º e 2º do art. 90, passarão a vigorar com a seguinte redação:

Art. 90 (...)

§ 1º A verba necessária ao pagamento dos débitos das entidades de direito público constantes de precatórios judiciais, apresentados até o dia 1º de julho, ocorrerá por conta de consignação específica do orçamento do Poder Judiciário.

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados em rubrica própria, sendo liberados pelo Tesouro do Estado mediante proposta do Poder Judiciário.’

Ao ver do requerente, a emenda impugnada infringe o § 1.º do art. 117, que obriga as entidades de direito público à inserção de verba necessária ao pagamento de seus débitos, bem como o § 2.º do mesmo artigo, pois o novo texto constitucional do estado não permite uma dotação específica para cumprimento de precatórios.

A esses fundamentos foram acrescentados outros na inicial, diante da possibilidade de caracterização de vício de inconstitucionalidade formal. É que, por força do disposto nos arts. 57, IV, e 65 da Lei Maior, normas estas incorporadas ao direito constitucional legislado dos estados (arts. 13, III, e 200), é da exclusiva competência do chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre matéria orçamentária. Considerou-se, ainda, na peça inaugural, que a emenda em causa, por sua natureza, envolve também questão em torno do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (Constituição, art. 6.º).

Em sessão de 25.10.84, o egrégio Plenário indeferiu liminar consistente na suspensão imediata e vigência da emenda (DJ de 29.10.84, fls. 18.116).

Nas informações, sustenta a augusta Assembléia Legislativa do Estado que as razões alinhadas pelo requerente carecem de objetividade, não demonstrando em que residiria a colisão da emenda com a Constituição Federal; que a exclusividade de iniciativa de leis não prevalece quando a matéria vem disciplinada na própria Constituição do estado-membro; e que a emenda consolida o princípio da harmonia e independência dos Poderes, em termos financeiros e orçamentários, sendo resultado de um consenso entre o chefe do Executivo e os presidentes do Tribunal de Justiça e da Assembléia Legislativa do Estado.

O § 1.º do art. 117 da Lei Fundamental impõe às entidades de direito público a inclusão de verba necessária ao pagamento de seus débitos, e o § 1.º do art. 90 da Constituição Estadual não ofende, antes cumpre esse mandamento constitucional, ao determinar que os débitos constantes de precatórios correrão por conta de consignação do orçamento do Poder Judiciário. Também não há discrepância entre o art. 38 do novo texto da Carta estadual e o art. 117, § 2.º, da Lei Maior: a regra constitucional do estado não impede que a lei orçamentária contemple dotação específica para precatórios, limitando-se apenas a definir percentuais de participação dos Poderes Legislativo e Judiciário na receita orçamentária geral.

52

Procede, no entanto, o alegado vício de inconstitucionalidade formal. Por força do disposto nos arts. 57, IV, e 65 da Lei Maior, compete exclusivamente ao chefe do 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).

Admitir a iniciativa de outro Poder implica violação manifesta ao estatuto supremo, em nulidade do ato respectivo, insuscetível, por isso mesmo, de convalidação (cf M.G. Ferreira Filho. *Curso de direito constitucional*, 1 ed., 1982. p. 1946; Francisco Campos. Poder Executivo..., in *Revista de Direito Administrativo*, v. 73, p. 381-3). Como assinala Francisco Campos a atribuição 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 (ob. cit., p. 380).

Importa observar que o princípio da iniciativa reservada inibe também o legislador constituinte estadual, limitando o poder do estado-membro de criar como o de revisar sua Constituição, pois se trata de restrição ligada à sua própria organização, como tem reiteradamente decidido o Supremo Tribunal Federal.

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 usurpou esse poder conferido ao Executivo, infringindo, em consequência, também o princípio da independência e harmonia dos Poderes (Constituição, art. 69).

É inconstitucional, portanto, a Emenda n.º 19, de 16 de novembro de 1983, que deu nova redação ao art. 38, bem como aos §§ 1.º e 2.º do art. 90 da Constituição do Es-

tado do Paraná. Não comprometeria o princípio, nem apresentaria o vício de inconstitucionalidade formal apontado, lei de iniciativa do chefe do Executivo que tratasse da matéria, seja fixando os percentuais de participação dos Poderes Legislativo e Judiciário na receita orçamentária estadual, seja disciplinando a liberação dos duodécimos. O mesmo, porém, não se pode dizer, pelas razões indicadas, de emenda constitucional com o mesmo teor.

O parecer, em conclusão, é no sentido de que seja julgada procedente a representação" (fls. 66-70).

É o relatório, do qual se extrairão cópias para os senhores ministros.

O Sr. Ministro Sydney Sanches (Relator):

2. OS estados se organizarão e se regerão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos pela Constituição Federal, o do inciso III do art. 13, qual seja, o relativo ao processo legislativo.

Quanto a este, a Lei Maior fixa a competência exclusiva do Presidente da República para a iniciativa de leis que disponham sobre *matéria orçamentária* (inciso IV do art. 57) (ver também art. 65).

E o art. 200 incorpora suas disposições às da Constituição Federal, no que couber, ao direito constitucional legislado dos estados.

3. Conjugando essas três normas da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente declarado inconstitucionais dispositivos de Constituições Estaduais (ou de suas emendas), elaborados pelas Assembléias Legislativas, sem iniciativa do governador do estado.

Como salientou, de certa feita, o então Procurador-Geral da República, depois Ministro e Presidente desta Corte, Xavier de Albuquerque, "ainda quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do chefe do Executivo(...)" (RTJ, 57/385).

O parecer de S. Exa., naquela oportunidade, foi adotado pelo e. Plenário, em v. acórdão de que foi relator o eminente e saudoso Ministro Barros Monteiro, quando também se tratou de vício de iniciativa na elaboração de dispositivos da Constituição Estadual de Mato Grosso (Rp n.º 855-MT — *RTJ*, 57/84).

4. Pelo mesmo vício de iniciativa foram declarados inconstitucionais dispositivos das Constituições ou de emendas constitucionais de outros estados da Federação, como, por exemplo:

a) na Representação ny 939-RJ (TP), relator Ministro Moreira Alves — *RTJ*, 88/13;

b) na Representação n.º 940-RJ (TP), relator Ministro Moreira Alves — *RTJ*, 92/1000;

c) na Representação n 982-SP (TP), relator Ministro Soares Muñoz — *RTJ*, 97/36;

d) na Representação n.º 1.061-SP (TP), relator Ministro Néri da Silveira, *RTJ*, 102/474;

e) na Representação n.º 1.078-3-RS (TP), relator Ministro Cunha Peixoto (*DJU* — 19.3.82 — Ementário n.º 1.246-1) (j. a 21.10.1981);

f) na Representação n.º 1.190-9-CE (TP), relator Ministro Décio Miranda (*DJU* 30.8.85, Ementário n.º 1.389-1) (j. a 19.12.1984).

5. Em um desses vv. arestos, o relatado pelo Ministro Néri da Silveira (Rp n.º 1.061-SP), a ementa destacou:

“Não afasta o vício de iniciativa, na ordem estadual, o fato da criação da norma por via de emenda constitucional e não de lei ordinária. A vedação posta na Emenda Constitucional impugnada importa em subtrair a matéria à disciplina de lei ordinária, retirando, em decorrência, o poder de iniciativa atribuído com exclusividade, na espécie, ao chefe do Poder Executivo” (*RTJ*, 102/474).

6. Tão firme se encontra a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que resta sua aplicação à hipótese dos autos.

7. No caso, a Assembléia Legislativa do Paraná, sem iniciativa do governador, promulgou a Emenda n.º 19 à Constituição do Estado, dispondo no art. 1º:

“O art. 36 da Constituição Estadual passa a ter a seguinte redação:

Art. 38 O numerário correspondente às dotações dos Poderes Legislativo e Judiciário será, respectivamente, de 3% e 6,5% da receita orçamentária geral, excluídas as operações de crédito e participações nas transferências da União, e a liberação dar-se-á em duodécimos, que serão depositados até o décimo quinto dia do mês correspondente em estabelecimento financeiro do Estado.”

Vale dizer, sem observar a competência exclusiva do Poder Executivo para iniciativa de leis (e, por via de consequência, de normas constitucionais) dessa espécie, a Assembléia Legislativa promulgou dispositivo constitucional, sobre matéria orçamentária, com violação aos arts. 13, III, 57, IV, e 200 da Constituição Federal.

8. Aliás dispositivos de teor semelhante, da Emenda Constitucional de 5 de dezembro de 1983, do estado do Ceará promulgados também pela Assembléia Legislativa, sem a iniciativa do governador do estado, foram, por votação unânime, pelo menos quanto a esse fundamento (vício de iniciativa), declarados inconstitucionais por esta Corte, no julgamento da Representação n.º 1.190-9-CE, Relator o Exmo. Sr. Ministro Décio Miranda (*DJU* — 30.8.1985, Ementário n.º 1.389-1, j. a 19.12.1984).

A ementa do v. aresto assim escreveu:

“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.”

9. Inconstitucional por conseguinte, também o art. 1º da Emenda Constitucional n.º 19 do estado do Paraná, que deu nova redação ao art. 38 de sua Constituição, conforme texto já transcrito.

10. O art. 2º da Ementa nº 19 do Paraná deu nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 90 da Constituição Estadual, *verbis*:

“Art. 90.

§ 1º A verba necessária ao pagamento dos débitos das entidades de direito público constantes de precatórios judiciais, apresentados até o dia primeiro de julho, correrá por conta de consignação específica do orçamento do Poder Judiciário.

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados em rubrica própria, sendo liberados pelo Tesouro do Estado mediante proposta do Poder Judiciário” (fls. 11).

Nesse ponto, a violação foi apenas aos mesmos arts. 13, III, 57, IV, e 200 da Constituição Federal, conforme a jurisprudência da Corte, e não, também, ao art. 117 e seus §§ 1º e 2º da Lei Maior, como deixou claro o parecer do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República a fls. 68.

11. Ocorre na hipótese em julgamento uma peculiaridade que terá influído na denegação da medida cautelar de suspensão de eficácia da emenda constitucional impugnada (v. acórdão a fls. 49-64).

É que o Exmo. Sr. Governador do Estado, pouco antes da apreciação da medida pelo e. Plenário, enviara ao relator um telex que foi junto aos autos, e do teor seguinte:

“Com meus cumprimentos a Vossência, em face dos termos da Representação de Inconstitucionalidade nº 1.217/4, esclareço que a Emenda Constitucional n.º 19, do estado do Paraná, é de inspiração do Poder Executivo estadual, que assim procedeu com o objetivo de concretizar autonomia dos Poderes.

Confirmo ainda que o Poder Executivo, desde a vigência da dita emenda, lhe reconhece validade e eficácia, tendo, inclusive, recentemente, firmado protocolo com o chefe do Poder Judiciário nesse sentido.

Permanecendo disposição, apresento Vossência cordiais saudações. José Richa, governador do Paraná” (fls. 45).

No voto que proferi como relator, naquela ocasião deixei claro:

“Dados os termos do telegrama do Exmo. Sr. Governador do Estado e da manifestação do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, sobretudo no tópico final (fl. 38), deixo de conceder a medida cautelar, pois não considero presentes, nas circunstâncias referidas, os requisitos para sua concessão, pelo menos o do *periculum in mora*.

Tenho que a concessão da medida cautelar, na hipótese, poderia até causar transtorno maior que sua denegação, pois ainda não são conhecidos os termos do protocolo firmado entre os chefes dos Poderes Executivo e Jurídico do Paraná e não se deve, por ora, sem informes mais completos, cuidar de sua validade e eficácia” (fls. 62).

12. Se tais circunstâncias acabaram pesando na denegação da medida cautelar, não interferem, todavia, agora, neste julgamento definitivo.

É que não basta à Emenda Constitucional Estadual do Paraná o se haver inspirado no cívico entusiasmo e no apoio manifesto do Exmo. Sr. Governador do Estado.

É indispensável mensagem formal do Poder Executivo, instaurando o processo legislativo em questão.

Por outro lado, o protocolo, que tenha sido celebrado entre os chefes dos Poderes Executivo e Judiciário (cujo teor, aliás, não veio para os autos) não poderia convalidar o vício de inconstitucionalidade decorrente da incompetência da Assembléia Legislativa para iniciar o processo legislativo sem provocação do Poder Executivo.

O Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, a respeito, lembrou a lição de Francisco Campos, segundo a qual “a atribuição 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” (Francisco Campos. Poder Executivo... in *Revista de Direito Administrativo*, v. 73, p. 381-3, especificamente p. 380) (fls. 69 destes autos).

13. Por tudo isso e pelo mais que ficou dito no parecer do Ministério Público federal, embora renovando meu entusiasmo pela autonomia orçamentária do Poder Judiciário, inclusive em eventuais reformas da Constituição Federal, não posso aqui e agora, nos termos em que foi deduzida, desacolher a representação.

14. Julgo-a, pois, *procedente* para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 19, de 16 de novembro de 1983, do estado do Paraná, por violação aos arts. 13, III, 57, IV (c/c art. 65) e 200 da Constituição Federal.

EXTRATO DA ATA

RP n.º 1.217-4-PR — Rel.: Ministro Sydney Sanches. Rpte.: Procurador-Geral

da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 19, de 16 de novembro de 1983, do Estado do Paraná. Decisão unânime. Voto o Presidente. Penário, 9.4.86.

Presidência do Sr. Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti e Carlos Madeira.

Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.