

**MATÉRIA FINANCEIRA — COMPETÊNCIA PRIVATIVA — EMENDA
CONSTITUCIONAL**

— É defeso ao Legislativo introduzir no sistema jurídico estadual, por via de emenda constitucional, o que não pode fazer por legislação ordinária, em virtude da competência privativa do Executivo para iniciar o processo legislativo no tocante às matérias especificadas na Constituição Federal.

— Inconstitucionalidade de emenda constitucional, sem iniciativa do poder executivo, que trata de matéria financeira.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República versus Assembléia Legislativa do estado de São Paulo
Representação nº 1.125 — Relator: Sr. Ministro
CORDEIRO GUERRA

ACÓRDÃO

**Vistos, relatados e discutidos estes autos,
acordam os ministros do Supremo Tribunal**

**Federal, em sessão plenária, na conformi-
dade da ata de julgamento e das notas ta-
quigráficas, por maioria de votos, em jul-
gar procedente a representação, declarando-**

se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 27, de 6 de outubro de 1981, do estado de São Paulo.

Brasília, 9 de dezembro de 1982. — *Xavier de Albuquerque*, Presidente. *Cordeiro Guerra*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: O Exmº Sr. Procurador-Geral da República, no exercício de suas atribuições constitucionais e na forma regimental, submete a exame e julgamento desta Corte a arguição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 27, de 6 de outubro de 1981, promulgada pela Assembléia Legislativa do estado de São Paulo, com base na solicitação do Sr. Governador do estado, longamente fundamentada.

O art. 121 da Constituição estadual dispõe:

“Art. 121. O estado poderá estabelecer áreas ou regiões de desenvolvimento prioritário, de um ou mais municípios, nas quais realizará as obras e serviços necessários à solução dos problemas de interesse comum, em harmonia com o planejamento estadual” (fls. 29).

A ele acrescentou a Emenda nº 27 o seguinte parágrafo:

“Parágrafo único. O estado criará um fundo destinado, na forma da lei, a fornecer, às pequenas e médias cidades do estado, recursos financeiros para a instalação de aparelhagem para o tratamento de esgotos e águas servidas” (fls. 30).

A representação sustenta, com base na exposição que lhe foi dirigida pelo Sr. Governador do estado, em substância, o que bem resumem as informações da ilustre Assembléia Legislativa, isto é, “que é defeso ao legislativo introduzir no sistema jurídico estadual, por via de emenda constitucional, o que não pode fazer por legislação ordinária”, em virtude da competência privativa do Executivo para iniciar o processo legislativo no tocante a matéria financeira e porque tal proceder quebra o princípio de independência dos poderes.

A douta Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do ilustre Procurador Moacyr Antonio Machado da Silva, aprovado pelo Exmº Sr. Dr. Procurador-Geral da República, bem resume a espécie e afinal opina nestes termos:

“Por solicitação do Sr. Governador do estado de São Paulo, a presente representação argúi a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 27, de 6 de outubro de 1981, promulgada pela Assembléia Legislativa, que acrescenta parágrafo único ao art. 121 da Constituição estadual, aprovando a criação de um fundo destinado a fornecer recursos financeiros às pequenas e médias cidades, para a instalação de aparelhagem de tratamento de esgotos e águas servidas.

É este o teor do art. 1º da Emenda impugnada:

“Art. 1º O art. 121 da Constituição do estado (Emenda nº 2, de 30 de outubro de 1969) fica acrescido do seguinte:

Parágrafo único. O estado criará um fundo destinado, na forma da lei, a fornecer, às pequenas e médias cidades do estado, recursos financeiros para a instalação de aparelhagem para o tratamento de esgotos e águas servidas.”

Sustenta o requerente que a Emenda nº 27, de 1981, infringe a regra formal do art. 57, I, da Constituição Federal, segundo o qual é da competência exclusiva do chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira, dispositivo este de obrigatoria observância pelos estados-membros, por força do disposto nos arts. 200 e 13, III, da Lei Maior.

Acrescenta que o princípio da iniciativa reservada se aplica às emendas constitucionais no âmbito dos estados, porque esse poder de reforma é subordinado e condicionado pelo poder constituinte originário. Entende tratar-se de regra que deflui do princípio da separação e independência dos poderes, consagrado no art. 6º da Lei Fundamental, que limita o legislador constituinte estadual, como tem decidido o STF (Representações n.ºs 855-MT e 982-SP).

Considera que o caráter programático do preceito não o subtrai do princípio da ini-

ciativa reservada, pois é impositivo e vinculante como qualquer outra regra constitucional. Lembra, por fim, que já existe o Fundo Rotativo de Águas e Esgotos, criado pelo Decreto-lei federal nº 52, de 18 de novembro de 1966, e que os municípios podem solicitar assistência técnica e celebrar convênios tendentes à execução de obras para esse fim (Constituição do estado, arts. 103 e 104).

Nas informações sustenta a egrégia Assembleia Legislativa do estado que a Emenda nº 27, de 1981, nada dispõe acerca de quanto será o fundo, nem define quando deverá ser criado, não tendo, portanto, efeitos imediatos e concretos. Entende que a regra não agrava a despesa orçamentária e, por isso, não está abrangida pelo art. 57, I, da Constituição Federal.

A 'matéria financeira', a que alude o art. 57, I, da Constituição é a relativa a finanças públicas (Pontes de Miranda. *Comentários*... 2. ed. v. 3. p. 165), conceito que abrange os temas relativos à obtenção dos recursos e ao seu emprego na satisfação das necessidades públicas (Aliomar Baleeiro. *Uma introdução*... Forense, 1955, v. 1, p. 16; Rosa Júnior. *Manual de direito financeiro e direito tributário*. 1978. p. 8-9, etc.).

Para a constituição de um fundo financeiro, impõe-se a vinculação total ou parcial de receitas a determinada finalidade. Na definição de Hely Lopes Meirelles, fundo financeiro é toda reserva de receita, para a aplicação determinada em lei (*Finanças municipais*. p. 133). A criação de um fundo envolve, portanto, decisão a respeito dos recursos que serão destinados à sua formação e a finalidade em que serão aplicados, estando abrangida, portanto, na configuração do art. 57, I, da Constituição Federal.

Assinalam as informações que o tratamento de esgotos e águas servidas constitui problema de urgência dentre os serviços públicos essenciais.

Importa referir que não é inédita a idéia de constituição de um fundo para essas finalidades. O Decreto-lei federal nº 52, de 1966 (regulamentado pelo Decreto nº 60.504, de 1967), instituiu o Fundo Rota-

tivo de Águas e Esgotos, para financiamento de obras no setor de abastecimento de água, urbano e rural, redes de esgotos sanitários e para atender aos encargos de investimentos na implantação de sistemas rurais de irrigação (art. 4º).

E o Decreto-lei nº 949, de 13 de outubro de 1969, autoriza o BNH a financiar obras para a implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e de sistemas de esgotos, que visem ao controle da poluição hídrica, com recursos próprios e os do FGTS, dando preferência aos estados e municípios que tenham constituído fundos de financiamento para águas e esgotos (H. L. Meirelles. *Direito municipal brasileiro*. 2. ed. 1977. p. 303).

Abstraidos os aspectos de política legislativa, pertinentes à própria conveniência e oportunidade de criação do fundo, não resta dúvida de que a matéria só pode ser objeto de lei de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo, nos termos do art. 57, I, combinado com o art. 13, III, da Lei Fundamental. Ao dispor sobre a matéria, a emenda contraria o princípio inscrito no art. 6º da Lei Fundamental.

O princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do estado-membro de criar, como ao de revisar sua Constituição, como tem decidido o colendo STF (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, etc.).

Trata-se, com efeito, de limitação 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 obrigatoria observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo (art. 13 e seu inciso III), de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre as matérias referidas no art. 57 da Constituição Federal.

É certo que a norma jurídica impugnada não é completa no que determina, dependendo de lei para sua ampla eficácia.

No entanto, o preceito já contém em si a decisão fundamental de constituição do fundo e, portanto, de reserva de recursos financeiros para esse fim, já definindo, por outro lado, a finalidade (instalação de aparelhagem para tratamento de esgotos e águas servidas) e seus destinatários (pequenas e médias cidades). Não há a determinação do *quantum*: nem da época em que deva ser criado, mas a emenda encerra um comando ao legislador ordinário no sentido de sua constituição.

A exclusividade de iniciativa, de que trata o inciso I do art. 57 da Lei Maior, diz respeito às leis sobre matéria financeira. A reserva de iniciativa é feita, por conseguinte, em *razão da matéria*, de modo que é inteiramente irrelevante a questão suscitada nas informações quanto à existência ou não de aumento da despesa pública.

Em conclusão, o parecer é pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 27, de 6 de outubro de 1981, do estado de São Paulo.

Brasília, 15 de outubro de 1982. — *Moacir Antônio Machado da Silva*, Procurador da República". (fls. 34-8).

É o relatório que submeto à consideração dos Exm.^{os} Srs. Ministros, na forma regimental, art. 172, pedindo dia para o julgamento.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): O bem lançado parecer acima transcrito demonstra, a meu ver, que a norma impugnada, embora programática e de eficácia contida, contém matéria financeira e obriga o poder executivo a criar um fundo específico para os fins que menciona, e desatende aos preceitos do art. 57, I, c/c o art. 13, III, da Constituição Federal.

Por outro lado, ao dispor sobre matéria financeira, contraria também o princípio da separação de poderes, art. 6º da Constituição Federal.

O princípio constitucional federal da iniciativa reservada no processo legislativo, de

fato, implica limitação ao poder do estado-membro de criar, como ao de revisar sua Constituição, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal, pois, como observou o eminente Ministro Moreira Alves, "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 a exclusiva iniciativa do chefe do Executivo, como são as normas que digam sobre vencimentos e vantagens dos servidores públicos" (*RTJ* 57:385; in *Rp.* nº 940-RJ, *RTJ*, 92:1.014).

De outro modo, ter-se-ia admitido a burla do preceito federal, inafastável por via da reforma do texto constitucional local, o que é inadmissível, porque seria consagrar-se "a estranha forma de legislar ordinariamente por meio de emendas constitucionais" de que fala o Prof. Anacleto de Oliveira (in *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, 13:15).

Nessa conformidade, acolhendo o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, julgo procedente a representação e declaro inconstitucional o parágrafo único do art. 121 da Constituição do estado de São Paulo, ou seja da Emenda Constitucional nº 27, de 6 de outubro de 1981.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque (Presidente): Peço licença para ficar vencido, porque, como me tenho manifestado em outras ocasiões, deixei de considerar — e, sob esse aspecto, abandonei a companhia da douta maioria — que o constituinte estadual não possa dispor no sentido da emenda impugnada. Portanto, julgo improcedente a representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.125-9-SP. *Rel.*: Ministro Cordeiro Guerra. *Repte.*: Procurador-Geral da República. *Repda.*: Assembléia Legislativa do estado de São Paulo.

Decisão: julgou-se procedente a representação, declarando-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 27, de 6 de outubro de 1981, do estado de São Paulo, vencido o presidente. Plenário, 9.12.82.

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Mi-

nistros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa e Aldir Passarinho.

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