— É incompatível com o disposto no art. 62, § 2º, da Constituição Federal a destinação de receita de tributo a determinado órgão da Administração local, por meio de lei ordinária estadual.

— Representação julgada procedente, para declarar inconstitucional a parte final do art. 12, da Lei nº 8.115, de 30 de dezembro de 1985, do estado do Rio Grande do Sul.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.342
Representante: Procurador-Geral da República
Representada: Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul
Relator: Sr. Ministro OCTAVIO GALLOTTI

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, julgar procedente, em parte, a Representação e declarar a inconstitucionalidade, da parte final do art. 12, da Lei nº 8.115, de 30 de dezembro de 1985, do estado do Rio Grande do Sul, assim redigida "(...) e 50% (cinqüenta por cento) constituirão receita do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem que aplicará 70% (setenta por cento) em investimentos e 30% (trinta por cento) em custeio".

Brasília, 17 de dezembro de 1986. — *Moreira Alves,* Presidente. *Octavio Gallotti,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: A questão acha-se resumida, com precisão, na par-

te expositiva do parecer do ilustre Procurador da República Walter José de Medeiros, que adoto como Relatório, havendo S. Ex.ª opinado pela procedência parcial da Representação, com anuência do eminente Procurador-Geral José Paulo Sepúlveda Pertence, tudo como abaixo reproduzido:

"Rejeitado o veto aposto pelo Governador à parte final do art. 12 da Lei nº 8.115, de 30 de dezembro de 1985, a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul manteve, na íntegra, a redação dada àquele dispositivo por emenda parlamentar ao projeto oriundo do Executivo.

Foi então a lei promulgada, naquele ponto, com o art. 12 assim redigido:

'Art. 12. Do produto da arrecadação do imposto constituído por esta lei, 50% (cinqüenta por cento) constituirá receita do Município onde estiver licenciado o veículo automotor e 50% (cinqüenta por cento) constituirá receita do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem que aplicará 70% (setenta por cento) em investimentos e 30% (trinta por cento) em custeio' (fl. 11).

Em expediente endereçado ao Procurador-Geral da República (fl. 3), afirma, o chefe do Executivo gaúcho, ser inconstitucional a parte final do artigo — '(...) e 50% (cinqüenta por cento) constituirá receita do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, que aplicará 70% (setenta por cento) em investimentos e 30% (trinta por cento) em custeio' — porquanto ofensiva do art. 62, § 2º, da Constituição Federal, que veda a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, função ou despesa.

Oferecida a representação, vieram as informações, em que, sem se negar a origem parlamentar de que resultou o dispositivo agora parcialmente impugnado, sustenta a Assembléia gaúcha ser tal emenda 'a resposta dos parlamentares ao clamor generalizado contra o mau estado das estradas sob a jurisdição do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, claudicante na sua função, por absoluta falta de recursos, com graves prejuízos à produção do estado" (fl. 34).

Ao ver do Ministério Público, procede a representação.

Estabelece, com efeito, o art. 62, § 2º, da Carta ser, em princípio, vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa, estabelecendo contudo ressalvas à regra geral.

A primeira exceção diz com 'os impostos mencionados nos itens VIII e IX do art. 21 e com as disposições desta Constituição e de leis complementares'.

A segunda poderá ser objeto de lei, quando estabeleça 'que a arrecadação parcial ou total de certos tributos constitua receita do orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio de capital'.

Vê-se, logo, que a hipótese examinada não está incluída entre as exceções previstas na aludida norma constitucional, a primeira das quais permite a vinculação dos impostos federais sobre lubrificantes, combustíveis, energia elétrica e minerais: são os impostos denominados únicos, de cujo produto da arrecadação participam estados Distrito Federal e municípios (CF, art. 26).

Na segunda ressalva também não se poderia compreender o caso vertente, porquanto diz ela respeito à lei complementar que estabeleça outras hipóteses de vinculação.

Ocorre que a lei complementar referida pelo texto constitucional é aquela de origem federal e destinação nacional, votada pelo Congresso Nacional de acordo com o respectivo processo legislativo (CF, art. 50).

Na espécie, lei ordinária estadual não poderia instituir nova hipótese de vinculação de impostos.

A vedação constitucional a propósito é peremptória, só admitindo as exceções expressamente previstas, entre as quais não se inclui a da lei impugnada.

'É clara a intenção do legislador — escreve Geraldo Ataliba — 'visando impedir que, sob a premência de determinados problemas ou situações de urgência, se comprometam as receitas públicas com certas despesas, tolhendo destarte o planejamento orçamentário e reduzindo enormemente a liberdade do poder público na aplicação das disponibilidades orçamentárias' (*Lei Complementar na Constituição.* RT, 1971, p. 86).

Quanto à necessidade de lei complementar para o estabelecimento de outras hipóteses de vinculação do produto da arrecadação, doutrina também Ferreira Filho, em seus conhecidos *Comentários à Constituição,* que esta 'admite, ainda, que lei complementar venha a estabelecer outras vinculações, deixando em aberto uma porta que poderá esvaziar o princípio da unidade de caixa' (ob. cit. 1. ed. 1974. p. 82).

No caso, lei ordinária, em que o preceito impugnado sofreu emenda de origem parlamentar, não poderia dispor sobre matéria que o constituinte quis reservada à iniciativa do chefe do Executivo (CF, art. 65, *caput, e,* § 1º) e fosse votada, mediante quorum especial, por lei complementar (CF, art. 62, § 2º, c/c o art. 50).

Pelo exposto, opina o Ministério Público pela procedência em parte da representação, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da parte final do art. 12 da Lei nº 8.115, de 30 de dezembro de 1985, do Rio Grande do Sul, assim redigida: '(...) e 50% (cinqüenta por cento) constituirá receita do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem que aplicará 70% (setenta por cento) em investimentos e 30% (trinta por cento) em custeio' " (fls. 38 a 42).

Remetam-se cópias aos eminentes Srs. Ministros, na forma do estabelecido pelo art. 172 do Regimento Interno do Supremo Tribunal.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti (Relator): A transferência, para o Município, de 50% do produto da arrecadação do imposto estadual sobre a propriedade de veículos automotores está prevista no § 13 do art. 23 da Constituição Federal, não havendo, portanto, nesse ponto, o que objetar ao disposto no art. 12 da Lei nº 8.115/85, do Rio Grande do Sul.

No tocante à parte final do art. 12 — motivo da inconformação do ilustre Governador daquele Estado —, considero procedente a impugnação, ante o disposto no § 2º do art. 62 da Constituição Federal:

"§ 2º. Ressalvados os impostos mencionados nos itens VIII e IX do art. 21 e as disposições desta Constituição e de leis complementares, é vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, estabelecer que a arrecadação parcial ou total de certos tributos constitua receita do orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio de despesas correntes."

Se a vinculação estivesse resumida na destinação da receita a despesas de investimento e de custeio, a providência estaria ao abrigo do período final do parágrafo transcrito.

Vincular, porém, a arrecadação a determinado órgão (no caso o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem) só o poderia tê-lo feito a lei complementar, não a lei ordinária, como, na espécie, sucedeu.

Não chego ao ponto de preconizar a necessidade da edição de lei complementar da União, para autorizar a destinação especial do produto da arrecadação de tributo estadual, como propõe o parecer. Prefiro dar acolhida, nesse particular, à observação do Prof. Celso Ribeiro Bastos, em referência ao art. 62, § 2º, da Constituição:

"A expressão 'leis complementares', utilizada neste passo no plural, quer significar

que tanto podem excepcionar a regra a lei complementar federal quanto a estadual ou mesmo municipal, cada uma dispondo no âmbito de sua esfera tributante" (*Lei Complementar,* teoria e comentários. Saraiva, 1985. p. 101).

O comentário é abonado pela seguinte nota de rodapé:

"2. Neste sentido discorre Geraldo Ataliba (*Lei complementar na Constituição,* cit., p. 87): 'Oportuno parece sublinhar que a lei complementar a que se refere o § 2º do art. 62, ao contrário do que acontece nas demais referências às leis complementares feitas no texto constitucional, não é somente a lei complementar da União, mas poderá ser também a lei complementar dos estados. Vale dizer: a lei complementar da União poderá conter tais disposições referentes aos tributos federais. A lei complementar dos estados, aos tributos estaduais" (op. cit. p. 101-2).

Não só o argumento gramatical, extraído do plural empregado pela Constituição, mas a própria autonomia inerente aos estados, no tocante à criação de tributos e à elaboração do orçamento, estão a recomendar a exegese adotada pelos mestres citados. Incidiria, certamente, na eiva de superestimar a capacidade de provisão do legislador federal a interpretação que conferisse, à lei complementar federal, reserva para destinar receita proveniente de tributo estadual a determinado órgão da administração local.

A digressão é feita a título apenas de ressalva de fundamentação, pois, como se viu, simples lei ordinária estadual, sujeita a *quorum* comum de aprovação, não é suscetível de alcançar o objetivo colimado pela nobre Assembléia representada.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a Representação, para declarar inconstitucional, na Lei nº 8.115, de 30 de dezembro de 1985, do estado do Rio Grande do Sul, a parte final do art. 12, assim redigida "(...) e 50% (cinqüenta por cento) constituirá receita do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem que aplicará 70% (setenta por cento) em investimentos e 30% (trinta por cento) em custeio".

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Presidente): Também acompanho o eminente Relator, mas sem entrar no exame de saber se a lei complementar, a que alude a Constituição no art. 62, § 2º, é de origem federal ou de origem estadual, porquanto, no caso, é suficiente a circunstância de inexistir lei dessa natureza.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.342-1-RS — Relator: Ministro Octavio Gallotti. Representante: Procurador-Geral da República. Representada: Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: julgou-se procedente, em parte, a Representação e declarou-se a inconstitucionalidade da parte final do art. 12, da Lei nº 8.115, de 30 de dezembro de 1985, do estado do Rio Grande do Sul, assim redigida "(...) e 50% (cinqüenta por cento) constituirá receita do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem que aplicará 70% (setenta por cento) em investimentos e 30% (trinta por cento) em custeio". Decisão unânime. Votou o Presidente. Plenário, 17.12.86.

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

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Oscar Corrêa e Sydney Sanches.

Procurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo, substituto.