LEI — INICIATIVA — MATÉRIA FINANCEIRA

— O Supremo Tribunal Federal declara inconstitucional o art. 3º da Lei nº 7.990, de 19 de abril de 1985, do Estado do Rio Grande do Sul, por atribuir a outro poder do Estado competência privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 57, I, da Constituição Federal).

— A obrigatoriedade de previsão orçamentária de determinado percentual para custeio de pesquisas constitui regra de natureza financeira, de iniciativa privativa do Poder Executivo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.274
Representante: Procuradoria-Geral da República
Representado: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Relator: Sr. Ministro CÉLIO BORJA

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, à unanimidade de votos, em julgar procedente, em parte, a representação para declarar inconstitucional o art. 3º da Lei nº 7.990, de 19 de abril de 1985, do Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 21 de agosto de 1986 — *Moreira Alves,* Presidente. *Célio Borja,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Célio Borja: Pelo ofício de fls. 3/5 o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Sul pediu ao douto Procurador-Geral da República que deduzisse perante este Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade da Lei nº 7.990, de 19 de abril de 1985, do referido Estado, e pedisse a suspensão liminar de sua executoriedade.

Na representação de fls. 2, o ilustre Procurador-Geral da República argúi a inconstitucionalidade vislumbrada pelo Chefe do Poder Executivo gaúcho, mas afasta o pedido de suspensão liminar.

A fls. 18 *usque* 25, prestou o Presidente da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul as informações solicitadas por meu eminente antecessor, o Ministro Cordeiro Guerra e, após, a douta Procuradoria-Geral da República fundamentou a argüida inconstitucionalidade no parecer de fls 27-30 da lavra do Procurador Gilmar Ferreira Mendes, aprovado pelo Chefe do Ministério Público Federal, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence, a seguir integralmente transcrito:

"Por solicitação do Senhor Governador do Rio Grande do Sul, a presente representação argüi a inconstitucionalidade da Lei nº 7.990, de 19 de abril de 1985, promulgada pela Assembléia Legislativa daquele Estado. Dispõe o diploma legal em apreço, *in verbis:*

'Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade, por meio desta lei, do desenvolvimento de pesquisa de caráter científico para fins de avaliação de impacto ambiental e inventário de flora e fauna, como condição prévia para a instalação de complexos industriais de grande porte, barragens, estradas ou outras intervenções que impliquem em consideráveis alterações do meio ambiente.

Parágrafo único. As pesquisas previstas no *caput* deste artigo devem ter o propósito de gerar informações tanto para a seleção do local mais apropriado para a ins-

talação destas obras quanto para a definição de normas, diretrizes e recomendações para o correto manejo da área, tendo em vista a proteção ao ambiente.

Art. 2º. A realização das pesquisas de que trata o artigo anterior deverão ficar a cargo de instituições oficiais de reconhecida experiência e capacitação, com base em seu corpo técnico-científico.

Art. 3º. Os recursos financeiros para custeio das pesquisas previstas nesta lei deverão constar expressamente dos orçamentos relativos a cada obra, não podendo nunca ser inferiores a 0,1% do valor total do investimento.

Art. 4º. O produto das pesquisas realizadas para fins previstos nesta lei será um relatório circunstanciado dos resultados obtidos contendo obrigatoriamente recomendação para o correto manejo da área.

Art. 5º. Nenhum projeto terá a sua implementação valorizada pelo Poder Executivo competente sem a observância do disposto nesta lei.

Art. 6º. O Poder Executivo Estadual baixará os atos complementares necessários ao cumprimento do disposto nesta lei."

2. Sustenta-se na presente argüição de inconstitucionalidade que o referido ato legislativo incidiu em ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os poderes (Constituição Federal, art. 6º, 13, I c/c 10, VIII, constante do art. 57, II, aplicável aos Estados por força do disposto no art. 13, III e 200, da Constituição.

3. Solicitadas as informações, prestou-as o Exmº Sr. Presidente da Assembléia Legislativa, afirmando a plena compatibilidade do diploma com disposições da lei maior (fls. 18-24).

4. Não parece subsistir dúvida de que, ao estabelecer a obrigatoriedade do desenvolvimento de pesquisa de caráter científico para fins de avaliação de impacto ambiental e inventário de flora e fauna, como condição prévia para a instalação de complexos industriais de grande porte, barragens, estradas ou qualquer outra obra de grande porte que de alguma forma afetem o meio ambiente (art. 1º e parágrafo único), o Poder Legislativo estadual fixou a regra que acarreta inevitável aumento da despesa pública, infringindo o preceituado nos arts. 57, II, 13, III e 200, da Constituição. E, insubsistente a norma constante do artigo 1º da Lei estadual nº 7.990/85, impõe-se igualmente o reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º, 4º, 5º e 6º do legislativo em apreço, que prescrevem que as pesquisas devem ser realizadas por instituições oficiais, prevêem a dotação orçamentária a ser destinada a essa atividade, dispõem sobre a forma de apresentação das pesquisas, proíbem a valorização de projetos que não observem as prescrições da lei estadual e determinam a edição de ato regulamentar (Constituição Federal, art. 57, II, 13, III e 200).

5. Cumpre acentuar, outrossim, que, caracterizada a usurpação da iniciativa por parte do Poder Legislativo estadual, afigura-se inequívoca a ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os poderes (Constituição Federal, art. 6º, art. 13, I e 10, VII, *c*).

6. Nessas condições, o parecer é pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 7.990, de 19 de abril de 1985, do Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 10 de dezembro de 1985.

A eg. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul trouxe aos autos, com suas informações, o parecer da sua Procuradoria que sustenta a constitucionalidade da Lei estadual nº 7.990/85, *verbis:*

"1. O Senhor Procurador-Geral da República, acolhendo solicitação do Senhor Governador do Estado, argúi, junto ao Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade da Lei nº 7.990, de 19 de abril de 1985, do Estado do Rio Grande do Sul.

2. A norma impugnada resultou da aprovação, por maioria absoluta dos componentes da Assembléia Legislativa, ao vo-

tar Projeto de autoria do nobre Deputado Vercidino Albarello, versando sobre a proteção do meio ambiente e inventário de flora e fauna, e dispondo a respeito de realização de estudos científicos prévios à instalação de complexos industriais, barragens, estradas e outras obras de vulto, que impliquem em consideráveis alterações do meio ambiente.

3. Vetado este regramento jurídico, por ocasião da sanção do projeto, foi ele mantido pelo Poder Legislativo, quando da apreciação do veto, e finalmente promulgado, nos termos constitucionais, pelo Senhor Presidente da Assembléia Legislativa.

4. Inconformado com a promulgação da Lei em apreço, o Senhor Governador, amparado em parecer da Douta Procuradoria-Geral do Estado, solicitou, mediante pedido de representação, o exame da matéria pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, o qual, através do ilustre Ministro Relator Cordeiro Guerra, a fim de instruir o processo, solicita as necessárias informações à Assembléia Legislativa.

É o relatório.

5. Trata-se de mais uma lei de proteção ao ambiente, o que significa, em última análise, a defesa da saúde da população, inclusive através da preservação da flora e da fauna. É sabido que a instalação de complexos industriais, barragens, estradas e outros empreendimentos dessa natureza, sem as necessárias cautelas e os estudos indispensáveis, relacionados com essa defesa, vêm se tornando altamente danosos à saúde pública, com a degradação do ambiente.

Quanto a tais aspectos, é indiscutível o alto mérito da iniciativa consubstanciada na lei em apreço.

Tais circunstâncias estão muito bem definidas na justificativa do projeto que deu origem à lei, *in verbis:*

"1. Os problemas mais agudos que afligem a humanidade, na época atual, são de origem sócio-econômica e ecológica, e tudo leva a crer que esses problemas se tornarão mais sérios em futuro próximo, disso resultando que cada vez mais o homem será levado a orientar-se por critérios ecológicos na avaliação da qualidade do espaço e no planejamento do desenvolvimento.

2. A explosão demográfica que faz aumentar as necessidades de consumo e o progresso tecnológico como medida para satisfazer a essas necessidades geram grandes impactos sobre o ambiente.

3. Os efeitos desses impactos manifestam-se no ar, no solo e na água, e incidem em maior ou menor grau sobre todas as formas de vida, quer criando condições limitantes para algumas espécies, quer criando condições favoráveis para o superdesenvolvimento de outras; mas de qualquer modo, perturbando o dedicado sistema de interações que é a base da manutenção das comunidades de seres vivos no ambiente natural.

4. A vida só pode se manifestar numa extensão limitada do planeta. É portanto da maior significação para o futuro da humanidade poder-se compreender e avaliar a amplitude dos danos provocados pela atividade humana, com vistas à busca de alternativas capazes de melhorar a qualidade de vida.

5. Considerando ainda que o III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — III PBDCT, elaborado sob a coordenação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq, que é o documento base para a implementação das ações coordenadas do CNPq e da Financiadora de Estudos e Projetos — FINEP, estabelece no setor meio ambiente e recursos naturais que:

'O processo de desenvolvimento do país tem-se dado paralelamente com a exploração, freqüentemente predatória, dos recursos ambientais conhecidos. Isto produz efeitos danosos e inesperados, com elevados custos econômicos e sociais. Assim, cabe à ciência e à tecnologia fornecer indi-

cações sobre esses efeitos, bem como testar e sugerir metodologias que possibilitem o uso desses recursos sem destruir o acervo natural que eles representam.'

O desconhecimento da qualidade, quantidade e localização de grande parte dos recursos naturais do país leva a uma exploração insatisfatória de alternativas potenciais para a solução dos seus problemas, podendo provocar alterações ambientais danosas. Esta situação coloca como prioritários os esforços de levantamento integrado e exaustivo dos recursos naturais existentes.

Ênfase especial será conferida à formulação de política específica de reflorestamento, voltada para a proteção de bacias hidrográficas, recuperação de áreas erodidas e recomposição de meios ecológicos degradados, onde também são limitados de conhecimentos atualmente disponíveis.

As diretrizes da política de ciência e tecnologia, nesta área, deverão favorecer o gerenciamento correto dos recursos naturais, não se limitando a uma visão puramente protecionista, em termos ambientais. Porto Alegre, 28 de novembro de 1984. Deputado Verdicino Albarello."

6. A Lei nº 7.990 é de caráter geral, de forma que a iniciativa de propô-la é concomitante, isto é, não é da exclusiva competência do Governador, como não se situa entre aquelas de competência exclusiva da Assembléia Legislativa.

Portanto, a iniciativa é a de caráter geral declarada no art. 56 da Constituição da República: "A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República e aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional." A esse dispositivo corresponde o art. 31 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, *verbis:*

"A iniciativa das leis, salvo nos casos de competência exclusiva, cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, aos Tribunais Estaduais com jurisdição em todo o território do Estado e às Câmaras Municipais."

Sendo de competência cumulativa ou concorrente, como já mencionado, cabe a qualquer deputado a iniciativa de proposições dessa índole, eis que de caráter geral.

7. Por outro lado, é evidente que o diploma em referência não aumenta a despesa pública, porque todo e qualquer empreendimento da espécie dos enumerados na citada lei é precedido de projetos e estudos técnicos, com os respectivos orçamentos já perfeitamente definidos.

Aliás, o cuidado que teve o legislador em que não houvesse aumento da despesa pública está perfeitamente delineado no art. 2º, quando determina que a realização das pesquisas "deverá ficar a cargo de instituições oficiais de reconhecida experiência e capacitação, com base em seu corpo técnico-científico".

8. Ademais, o art. 6º, muito bem cristalizando a harmonia e independência que a Constituição deseja que existam entre os poderes, prescreveu que os atos complementares necessários ao cumprimento do disposto na lei ora impugnada fossem baixadas pelo Poder Executivo.

Assim, a norma impugnada guardou o caráter de generalidade a que aludimos, respeitando as atribuições que a lei maior confere ao Governador.

Verifica-se, destarte, que não houve ofensa ao art. 32, inciso IV, *in fine,* da Constituição do Estado e muito menos ao estabelecido no art. 57, inciso II, da Constituição da República. Não foram feridos, igualmente, os arts. 6º, 13, item I, 10, inciso VII, letra *c* do mesmo regramento constitucional, tampouco o art. 4º da Carta Estadual.

Ante o exposto, é de se esperar que o excelso Pretório julgue improcedente a Representação nº 1.274-3.

É o parecer." (Fls. 18-24.)

Este é o relatório a ser distribuído aos eminentes Ministros, art. 172 do RI, com pedido de dia para julgamento.

Brasília, 6 de agosto de 1986.

VOTO

O Sr. Ministro Célio Borja (Relator): A juízo da Procuradoria-Geral da República a inconstitucionalidade da Lei nº 7.990, de 19 de abril de 1985, do Estado do Rio Grande do Sul, adviria da fixação, no seu artigo 1º, de regra:

"(...) que acarreta inevitável aumento da despesa pública, infringindo o preceituado nos arts 57, II, 13, III e 200, da Constituição." (fls. 35.)

A essa inconstitucionalidade, acrescenta o Representante, via de conseqüência, a dos arts 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da mesma lei, *"que prescrevem que as pesquisas devem ser realizadas por instituições oficiais, prevêm a dotação orçamentária a ser destinada a essa atividade, dispõem sobre a forma de apresentação das pesquisas, proíbem a valorização de projetos que não observem as prescrições da lei estadual e determinam a edição de ato regulamentar (Constituição Federal art. 57, II, 13, III e 200)".* (fls. 29.)

Tem, finalmente, como vulnerado o princípio da independência e harmonia dos poderes (arts. 6º, 13, I e 10, VII, *c*, da CF) por caracterizada a usurpação da iniciativa legislativa do Executivo pelo Legislativo.

Examinemos as argüições.

A ilustrada Procuradoria-Geral da República argúi a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 7.990/85 do Estado do Rio Grande do Sul exclusivamente porque acarreta aumento da despesa pública. Nada articula contra o comando, a determinação, as providências que constituem a sua matéria ou substância. A norma jurídica, em si mesma, não é, portanto, atacada.

A inconstitucionalidade não estaria, sequer, nos efeitos imediatos da lei, a saber: a proibição de instalarem-se complexos industriais de grande porte, construírem-se barragens, estradas e outras obras capazes de alterar consideravelmente o meio ambiente, sem a prévia pesquisa científica do impacto ambiental e repercussões sobre a fauna e a flora respectivos.

O parágrafo único do aludido art. 1º explicita a dupla finalidade das pesquisas previstas no seu *caput*, que são a localização mais apropriada de tais empreendimentos e a sua correta ambientação com vistas à preservação dos elementos naturais da área.

Se a norma atacada cria uma condição prévia para empreender, não pode ser acoimada, *eo ipso*, de agravar as responsabilidades do Tesouro Estadual; ao contrário, ela embaraça a promoção de grandes obras que sempre envolvem dispêndios consideráveis.

Ainda que, indiretamente, a norma em exame pudesse originar, no futuro, aumento de despesas, seria de recordar-se que, raramente, as leis materialmente administrativas deixam de ter tal efeito, no curto, no médio ou longo prazo.

Duguit (*Traité*, ed. 1924, p. 322) invoca o exemplo do senado francês, então destituído do poder de iniciativa em matéria financeira, que multiplicou certamente a despesa pública ao fixar em dois anos o tempo do serviço militar.

Para que se pudesse invocar o art. 57, II, da Constituição Federal para argüir a inconstitucionalidade da lei votada pela Assembléia do Rio Grande do Sul, seria mister demonstrar que, necessariamente, criou-se um dever ou uma obrigação que importa despesa superior à previamente autorizada.

Ora, estudos prévios não são causas inelutáveis de aumento, mas, em muitos casos, de redução de encargos, de economia de meios e de execução mais aprimorada.

Acrescente-se que as pesquisas determinadas pela Lei nº 7.990/85, do Estado do Rio Grande do Sul, deverão ser realizadas por instituições oficiais existentes, com base nos respectivos corpos técnicos, como ex-

presso no art. 2º, não resultando, portanto, assunção de obrigações com terceiros.

Trata-se, como se vê, de juízo político, de oportunidade e conveniência, ínsito na competência dos poderes Legislativo e Executivo do Estado-membro e a cuja apreciação não se deve aventurar o Judiciário, sobretudo o da União.

Regra de natureza estritamente financeira é a do art. 3º da malsinada Lei nº 7.990/85, que determina:

a) a inclusão, nos orçamentos de cada obra, dos recursos necessários às mencionadas pesquisas;

b) não poder a previsão de tais recursos ser inferior a 0,1% do valor total do empreendimento.

É mister distinguir e ponderar o duplo alcance do comando legal que, na primeira proposição, não importa despesa para os cofres públicos quando introduz, normativa e prospectivamente, uma rubrica no orçamento das obras que intenta regular. Já a fixação de um percentual mínimo para a despesa com pesquisas, embora visando à não-frustração dessas, pela insuficiência de meios, não pode deixar de ser contrastada com a norma do art. 57, I, da Constituição Federal, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis sobre matéria financeira.

O conceito de matéria financeira parece abrangente de fenômenos e atividades tais como orçamento, despesa, gestão patrimonial e financeira (aplicação de recursos monetários e não-monetários) de natureza pública (art. 8º, XVII, *b*, CF), bem como os relativos à receita tributária (arts. 18-26, Constituição Federal), patrimonial e industrial dos entes públicos.

Mas, na matéria financeira não estaria incluído o direito financeiro, mencionado no mesmo dispositivo da Constituição Federal (art. 8º, XVII, *c*), por envolver ele normas jurídicas aplicáveis às pessoas jurídicas de direito privado quando sujeitos de operações mercantis e civis relativas à moeda nacional e estrangeira, papéis e títulos de crédito.

Parece, assim, certo que os orçamentos públicos estão incluídos na matéria financeira, já porque, interessando ao erário, caem imediatamente na definição clássica de finanças públicas, já porque o direito constitucional positivo assim o determina.

Sob essa luz, tenho por ofensivo o artigo 3º da Lei nº 7.990/85, do Estado do Rio Grande do Sul, ao art. 57, I, da Constituição Federal.

Não vislumbro, entretanto, inconstitucionalidade nos seus artigos 4º, 5º e 6º. Note-se que a douta Procuradoria-Geral da República somente os tem por ofensivos da Constituição em decorrência do vício que encontrou no art. 1º da precitada lei. Assim não entendendo eu, voto no sentido de declarar inconstitucional o art. 3º da Lei nº 7.990, de 19 de abril de 1985, do Estado do Rio Grande do Sul, por vulnerar o art. 57, inciso I, da Constituição Federal, a cuja observância está obrigado em virtude dos arts. 200 e 13, inciso III, da mesma Constituição.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.274-3-RS — Relator: Ministro Célio Borja. Repte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: julgou-se procedente em parte a representação, para declarar inconstitucional o art. 3º da Lei nº 7.990, de 19 de abril de 1985, do Estado do Rio Grande do Sul. Unanimemente. Votou o Presidente. Plenário, 21 de agosto de 1986.

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

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