

*RECEITA TRIBUTÁRIA — VINCULAÇÃO — INCONSTITUCIONALIDADE*

*— Vinculação de receita de impostos (inc. IV do art. 167 da Constituição Federal).*

*— Estabelece o art. 134 da Constituição do Estado de Rondônia: “As diretrizes orçamentárias do Estado obedecerão ao disposto no art. 165 da*

*Constituição Federal*, contendo ainda dispositivos que garantam aplicações e investimentos através de convênios com os Municípios de, no mínimo, vinte por cento dos recursos nestes arrecadados e que caibam ao Estado, excluindo-se o destinado à educação e à saúde”.

— *As expressões grifadas (em negrito) incidem em inconstitucionalidade formal, porque permitem a destinação de verba orçamentária, sem iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual e que, ademais, é privativa (art. 61, § 1º, inciso II, “b”, c/c arts. 25 e 11, todos da Constituição Federal).*

— *Incidem, igualmente, em inconstitucionalidade material, pois vinculam receita tributária, em hipótese não enquadrada nas ressalvas contidas no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, ofendendo, assim, a norma proibitiva que nele se contém.*

— *Ação direta julgada procedente, em parte, declarando o S.T.F. a inconstitucionalidade das referidas expressões.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 103

*Requerente:* Governador do Estado de Rondônia

*Requerida:* Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia

*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 de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente, em parte, a ação e declarar a inconstitucionalidade das expressões “contendo ainda dispositivos que garantam aplicações e investimentos através de convênios com os Municípios de, no mínimo, vinte por cento dos recursos nestes arrecadados e que caibam ao Estado, excluindo-se o destinado à educação e à saúde”, contidas no art. 134 da Constituição de Rondônia. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro MARCO AURÉLIO.

Brasília, 03 de agosto de 1995.

Sepúlveda Pertence — Presidente Sydney Sanches — Relator

RELATÓRIO

*O Senhor Ministro Sydney Sanches — (Relator):*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta nos termos seguintes (fls. 2/6):

“O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA — JERÔNIMO GARCIA DE SANTANA, ao final assinado, juntamente com seu PROCURADOR GERAL DO ESTADO (Lei Complementar nº 20/87, art. 2º), vem respeitosamente perante Vossa Excelência, com fundamento no Art. 103, V, da Constituição Federal, requerer AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE do Art. 134, § 3º da Constituição do Estado de Rondônia, promulgada em 28 de setembro de 1989.

O artigo 134, da CONSTITUIÇÃO ESTADUAL preceitua:

Art. 134 — As diretrizes orçamentárias do

Estado obedecerão ao disposto no Artigo 165 da Constituição Federal, contendo ainda dispositivos que garantam *aplicações e investimentos através de convênios com os Municípios de, no mínimo, vinte por cento dos recursos nestes arrecadados e que caibam ao Estado, excluindo-se o destinado à educação e à saúde.*

A Constituição Federal, tratando de orçamentos, preconiza o seguinte:

Art. 167 — São vedados:

IV — a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo artigo 212, e a prestação de garantias às operações de créditos por antecipação de receita, previstas no artigo 165, § 8º.

Art. 165 — Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 9º — Cabe à Lei Complementar:

II — estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para

*INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL ESTADUAL*

O Legislador Constituinte Rondoniense, na tentativa de inovar, acabou por consagrar na Carta Estadual, **VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS, afora os já determinados nos artigos 158 e 159 da Constituição federal, em flagrante desobediência ao ordenamento jurídico maior.**

A Constituinte Estadual, vincula de forma direta a aplicação de 20% (vinte por cento) da parcela que caiba ao Estado, em investimentos nos municípios, através de convênios a serem firmados com os mesmos. Tal comando normativo, inquestionavelmente, fere o princípio constitucional contido no artigo 167, inciso IV, da Carta Magna, eivando-o de inconstitucionalidade.

Se mantido o referido dispositivo, impossível se tornará a manutenção e movimentação da máquina administrativa governamental, senão vejamos:

**VINCULAÇÃO DE RECEITAS PREVISITAS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

## ESPECIFICAÇÃO PERCENTUAL

### 1 — MUNICÍPIOS

1.1 *Participação dos Municípios obrigatório pelo artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal*.....25% do ICMS

1.2 — Convênios. Determinado pelo artigo 134 da Constituição Estadual (dispositivo inconstitucional objeto destes autos).....20%

1.3 — Saúde. Repasses e Pessoal determinado pelo artigo 238, §§ 1º e 2º da Constituição Estadual.....35,43%

\*\*\* OBS: — Dados referentes ao ano de 1988:

Receita Tributária..... 18.473.578.187,19

Aplicação na saúde .....6.545.723.691,00

### 2 — EDUCAÇÃO E CULTURA

2.1 — *Obrigatoriedade determinada pela Constituição Federal no artigo 212*.....25%

2.2 — Fundo Estadual de Desenvolvimento Cultural estabelecido pelo artigo 208, da Constituição Estadual.....indefinido

### 3. — PODERES — LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO — TRIBUNAL DE CONTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO

3.1 — *Obrigatoriedade. Percentual a ser definido em Lei Complementar Estadual, artigo 137, § 1º, da Constituição Estadual*.....

.....indefinido

### 4. — ASSISTÊNCIA TÉCNICA RURAL

4.1 — *Obrigatoriedade. Percentual a ser definido em Lei Complementar Estadual, artigo 161, § 4º, da Constituição Estadual*.....

.....indefinido

### 5 — POLÍTICA INDUSTRIAL

5.1 — *Benefício fiscal para o planejamento e desenvolvimento industrial, com vinculação do ICMS, determinado pelo artigo 181, inciso V, alínea "a" da Constituição Estadual*.....

.....indefinido

### 6 — FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL

6.1 — *Instituição do Fundo, com destinação de recursos orçamentários e financeiros. Artigo 208, da Constituição Federal*.....

.....indefinido

## 7 — DESPORTO

7.1 — *Incentivo ao esporte mediante benefício fiscal a iniciativa privada. Artigo 211 da Constituição Estadual..... indefinido*

7.2 — Recursos orçamentários, pessoal e material. Artigo 214, da Constituição Estadual..... indefinido

## 8 — SAÚDE

8.1 — *Fundo Estadual de Saúde. Artigo 241, parágrafo único da Constituição Estadual..... indefinido*

## 9 — OPERAÇÕES COM MINERAIS

9.1 — *Vinculação proporcional a arrecadação a ser repassada aos municípios produtores de minerais. Artigo 35, das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual..... 12,25%*

\*\*\* OBS: — Índice calculado com base na arrecadação do mês de agosto de 1989.

## 10 — NOVOS MUNICÍPIOS

10.1 — *Obrigatoriedade ao auxílio administrativo e financeiro durante 05 (cinco) anos. Artigo 39 das Disposições Transitórias da Constituição Estadual.*

### PERCENTUAIS JÁ DEFINIDOS

ITEM	PERCENTUAL	
	NOMINAL	REAL
1.1	15,00%	25,00%
1.2	20,00%	11,25%
1.3	35,43%	35,43%
2.1	25,00%	25,00%
9.0	12,25%	12,25%
TOTAL GERAL		108,93%

A Constituição Federal determina que as normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, serão regulamentadas através de LEI COMPLEMENTAR de iniciativa do Poder Executivo.

Assim, ainda que houvesse dispositivo regulamentando a aplicação do percentual inconstitucionalmente fixado na Carta Estadual, esta deveria processar-se por LEI ORDINÁRIA obedecendo-se os preceitos constitucio-

nais do processo legislativo, como condição essencial para a validade da norma.

O professor SAHID MALUF, em sua obra "Direito Constitucional" 19ª edição, Editora Sugestão Literária, página 47, abordando a questão de LEI COMPLEMENTAR, traz a colação o seguinte ensinamento:

"As regras jurídicas de Direito Constitucional classificam-se em regras bastantes em si, regras não bastantes em si e regras programáticas. Essa distinção é de muita importância, adverte Pontes de Miranda, sobretudo quando se atende ao caráter social das constituições contemporâneas, bem como ao seu regime de rigidez."

"Quando a norma constitucional depende de complementação ou regulamentação, diz-se não bastante em si. A sua incidência, neste caso, fica condicionada à citação de novas regras jurídicas que fornecerão os elementos indispensáveis à sua aplicação."

Extrai-se da lição do ilustre Mestre do direito pátrio, que se a Constituição Federal determinar que Lei Complementar deva regular sobre determinada matéria, a aplicação desta fica vinculada a efetiva edição daquela norma.

Ademais, é princípio constitucional que, apesar de autônomos, os Estados devem seguir os princípios básicos da Constituição Federal, para que se mantenha a umidade da Federação, conforme ressalta com elevada propriedade, o constitucionalista SAHID MALUF, às fls. 148, na obra alhures referenciada, que assim assevera:

"Em suma, os Estados são politicamente autônomos, mas organizaram-se à imagem e semelhança da União. Regem-se pela Constituição e pelas leis que adotarem, porém, não podem contrariar, na sua auto-organização, os princípios basilares do ordenamento constitucional da União. A condição subordinadora é imperativo da harmonia federativa e da continuidade histórica da nacionalidade."

Logo, o dispositivo da Constituição Estadual em evidência, INCONSTITUCIONAL, por colidir frontalmente com o disposto nos artigos 165, § 9º, inciso II e 167, inciso IV, da Carta Magna promulgada em 05 de outubro de 1988.

## DO PEDIDO

Isto posto, e considerando os iminentes e irreparáveis prejuízos, que poderão causar ao Estado, face a impossibilidade do gerenciamento da administração patrimonial e financeira direta e indireta, requer liminarmente a concessão de MEDIDA CAUTELAR, submetendo-se o pedido, pelo Eminent Relator ao qual for esta distribuída, ao Conspicuo Plenário, anteriormente às formalidades legais, visando a imediata suspensão da EFICÁCIA do dispositivo eivado de inconstitucionalidade, porque presentes os requisitos da EMERGÊNCIA, da RELEVÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO e do PREJUÍZO do ESTADO DE RONDÔNIA.

Atendidas as formalidades legais, que seja a presente ação julgada PROCEDENTE, para declarar a INCONSTITUCIONALIDADE do artigo 134, da Constituição do Estado de Rondônia, para os devidos fins de direito.

Valor da causa — Inestimável.

Nestes Termos

Pede Deferimento

Porto Velho-(RO), 29 de setembro de 1989.  
as.) JERÔNIMO GARCIA DE SANTANA  
GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

as.) PEDRO ORIGA NETO

PROCURADOR GERAL DO ESTADO”

2. Com a inicial, o texto da Constituição Estadual (fls. 7/27).

3. Por acórdão de que foi relator o eminente Ministro OCTÁVIO GALLOTTI, o E. Plenário indeferiu a medida cautelar (fls. 33/37), ficando a ementa do julgado assim expressa a fls. 37:

“Arguição de inconstitucionalidade do art. 134 da Constituição do Estado de Rondônia, de 1989, perante os artigos 167, IV e 165, § 9º, II, ambos da Carta Federal.

Cautelar indeferida, porque, estando a eficácia da norma a depender da edição de lei ordinária e da celebração de convênio, não se configure a iminência do risco receado.”

4. Colhidas informações da Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia, no sentido da improcedência da ação (fls. 39/45), com

apoio da Advocacia Geral da União a fls. 48/49, opinou o Ministério Público federal pela procedência parcial, para que se declare a inconstitucionalidade das expressões “contendo ainda dispositivos que garantam aplicações e investimentos através de convênios com os Municípios de, no mínimo, vinte por cento dos recursos nestes arrecadados e que caibam ao Estado, excluindo-se o destinado à educação e à saúde”, constantes do art. 134 da Constituição de Rondônia.

É o relatório, do qual encaminhadas cópias aos Srs. Ministros.

## VOTO

O Senhor Ministro Sydney Sanches — (Relator):

1. É este o inteiro teor do parecer do Ministério Público federal a fls. 50/54:

“O Governador do Estado de Rondônia propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de suspensão liminar do art. 134 da Constituição Estadual, que tem o seguinte teor:

“Art. 134 — As diretrizes orçamentárias do Estado obedecerão ao disposto no art. 165 da Constituição Federal, contendo ainda dispositivos que garantam aplicações e investimentos através de convênios com os Municípios de, no mínimo, vinte por cento dos recursos nestes arrecadados e que caibam ao Estado, excluindo-se o destinado à educação e à saúde.”

2. Segundo o requerente, a disposição transcrita ofende os arts. 165, § 9º, II, e 167, IV, da Constituição Federal, por “vincular de forma direta a aplicação de 20% (vinte por cento) da parcela que caiba ao Estado, em investimentos nos municípios através de convênios a serem firmados com os mesmos. Tal comando normativo, inquestionavelmente, fere o princípio constitucional contido no art. 167, inciso IV, da Carta Magna, eivando-o de inconstitucionalidade.”

3. O Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária realizada em 18 de outubro de 1989,

indeferiu o pedido de medida cautelar “porque, estando a eficácia da norma a depender da edição de lei ordinária e da celebração de convênio, não se configura a iminência do risco receado”(fls. 33/37).

4. A Assembléia Legislativa, às fls. 39/45, sustenta a constitucionalidade da norma, alegando que:

a — “a Lei Fundamental do Estado não regulou o assunto, apenas nele tocou de leve, ficando, naturalmente para a lei complementar, o minucioso da questão”;

b — “a Carta Magna citou três exceções segundo as quais a vinculação é permitida. E a Lei Primeira do Estado só exclui uma delas, sobre a educação e a saúde. Logo, as outras duas estão ao abrigo da Constituição Estadual.”

5. A Advocacia-Geral da União manifesta-se em defesa da constitucionalidade do dispositivo impugnado, sob o fundamento de que “não vincula receita de imposto a órgão, fundo ou despesa: apenas prevê a fixação nas diretrizes orçamentárias, de regras para aplicação justa, porque proporcional, dos recursos estaduais nos municípios.

6. Com vista dos autos, passa a Procuradoria Geral da República a pronunciar-se sobre o mérito da controvérsia.

## II

7. A norma impugnada ressente-se de vício de inconstitucionalidade formal. Segundo o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Poder Executivo o encaminhamento das leis que disponham sobre matéria orçamentária.

8. Já está consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o entendimento de que o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição estabelece princípio de processo legislativo que deve ser observado obrigatoriamente pelos Estados-membros.

9. Admitir que o constituinte estadual pudesse dispor sobre as matérias elevadas no art. 61, § 1º, dispensando a iniciativa do Governador, seria incorrer, de forma oblíqua, em violação do processo legislativo e em afronta

ao princípio da divisão dos Poderes, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada desde a ordem constitucional anterior:

*“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.” (Rp. 1.061-SP, rel. Min. Néri da Silveira, RTJ 102/474, nov. 82)*

10. Essa orientação foi reafirmada sob a Carta de 1988, no julgamento da ADIN 231-RJ (RTJ 144/24), Relator o em. Ministro MOREIRA ALVES, de cujo voto cumpre destacar os seguintes trechos:

*“Adstringindo-me a questão da iniciativa de leis — que é a que interessa no caso sob julgamento —, a indagação a fazer-se é esta: dentre os princípios da Constituição Federal a ser observados obrigatoriamente pelo Estado estarão implícitos os que determinam a da competência dos Poderes quanto à iniciativa das leis?”*

Impõe-se, a meu ver, a resposta afirmativa...

Este raciocínio obviamente se aplica também as Constituições estaduais elaboradas pelo Poder Constituinte, decorrente originário, pois no âmbito estadual, seu Poder Constituinte face da Constituição Federal, é sempre decorrente dela, seja ele originário seja ele derivado, o que implica dizer que um (o de elaborar originariamente uma Constituição estadual) e outro (o de emendar essa mesma Constituição estadual) estão sujeitos à observância dos princípios constitucionais federais de respeito obrigatório pelos Estados-membros. Nesse sentido, aliás, já nas representações 826 e 855 (esta publicada na RTJ 57/384 e segs.), esta Corte declarava inconstitucionais os artigos da Constituição do Estado de Mato Grosso que cerceavam a iniciativa exclusiva do Governador.”

11. A cláusula final do art. 134 da Carta Estadual, portanto, sofre de vício de inconstitucionalidade formal concernente ao processo legislativo, uma vez que dispõe sobre

matéria orçamentária, independentemente de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (CF/88, 61, § 1º, b, combinado com o art. 25).

12. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 (art. 167, IV), consagra como princípio orçamentário a *não vinculação da receita de impostos*. Tal princípio constitucional é de obediência obrigatória por todos os entes da Federação, ou seja, não apenas pela União, mas também pelos Estados (art. 25), Municípios (art. 29 e Distrito Federal) (art. 32).

13. Se dúvida pudesse existir quanto ao alcance da vedação contida no citado preceito constitucional, seria ela prontamente desfeita pelo próprio teor das ressalvas nele contidas, que se referem:

a) *à repartição do produto de arrecadação dos impostos prevista nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, que atribuem aos Estados e ao Distrito Federal parte do produto de arrecadação de impostos federais e aos Municípios parte da arrecadação dos impostos federais e municipais;*

b) aos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino; e

c) à prestação de garantias às operações de crédito por antecipação da receita.

14. Salvo nas hipóteses explicitadas na segunda parte do inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, incide inteiramente a vedação do dispositivo, não sendo válida, portanto, a vinculação de vinte por cento da receita tributária estadual à aplicação em investimentos nos Municípios em que foi arrecadada.

15. Em face do exposto, o parecer é no sentido da procedência parcial da ação, declarada a inconstitucionalidade das expressões “contendo ainda dispositivos que garantam aplicações e investimentos através de convênios com os Municípios de, no mínimo, vinte por cento dos recursos nestes arrecadados e que caibam ao Estado, excluindo-se o destinado à educação e à saúde”, constantes do art. 134 da Constituição de Rondônia”.

2. Acolho, integralmente, o parecer do Mi-

nistério Público federal, que é da lavra do ilustre Vice-Procurador Geral da República Dr. MOACIR ANTÔNIO MACHADO DA SILVA, na condição de Procurador-Geral em exercício, para julgar procedente, em parte, a ação, declarando a inconstitucionalidade das expressões nele referidas.

## EXTRATO DE ATA

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 103-5

Origem: Rondônia

Relator: Min. Sydney Sanches

Reqte.: Governador do Estado de Rondônia

Adv.: Pedro Origa Neto

Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiamento da hora. Plenário, 15.03.95.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal julgou procedente, em parte, a ação e declarou a inconstitucionalidade da expressão “contendo ainda dispositivos que garantam aplicações e investimentos através de convênios com os Municípios de, no mínimo, vinte por cento dos recursos nestes arrecadados e que caibam ao Estado, excluindo-se o destinado à educação e à saúde”, contida no art. 134 da Constituição de Rondônia. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Marco Aurélio. Plenário, 03.08.95.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Celso de Mello, Marco Aurélio, Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Carlos Velloso e Ilmar Galvão.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Luiz Tomimatsu

Secretário