

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 02.05.2003  
EMENTÁRIO Nº 2108-1  
12/03/2003  
TRIBUNAL PLENO  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.689-2      PERNAMBUCO

RELATOR:            MIN. SYDNEY SANCHES  
REQUERENTE :      PROCURADOR - GERAL DA REPÚBLICA  
REQUERIDO :       ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL  
LEI ORÇAMENTÁRIA: INICIATIVA. VINCULAÇÃO DE RECEITA. AUTONOMIA MUNICIPAL. ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 227 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, QUE DISPÕEM:

"Art. 227. O Estado e os Municípios promoverão programas de assistência integral à criança e ao adolescente, com a participação deliberativa e operacional de entidades não governamentais, através das seguintes ações estratégicas:

- I - ...
- II - ...
- III - ...
- IV - ...
- V - ...

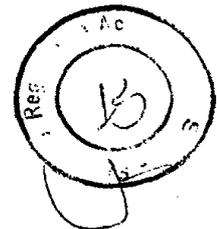
Parágrafo Único - Para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações explicitados neste artigo, o Estado e os Municípios aplicarão anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento dos seus respectivos orçamentos gerais".

ALEGAÇÃO DE QUE TAIS NORMAS IMPLICAM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 18, "CAPUT", 25, "CAPUT", 30, III, 61, § 1º, II, "b", E 167, IV, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

1. A Prefeitura Municipal de Recife, ao provocar a propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, pela Procuradoria Geral da República, não pretendeu se eximir da responsabilidade, que também lhe cabe, de zelar pela criança e pelo adolescente, na forma do art. 227 da Constituição Federal e do artigo 227, "caput", e seus incisos da Constituição Estadual.

Até porque se trata de "dever do Estado", no sentido amplo do termo, a abranger a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

2. Sucede que, no caso, o parágrafo único do art. 227 da Constituição Estadual estabelece, para tal fim, uma



vinculação orçamentária, ao dizer: "para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações explicitados neste artigo, o Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento dos seus respectivos orçamentos gerais".

3. Mas a Constituição Federal atribui competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo (federal, estadual e municipal), para a iniciativa da lei orçamentária anual (artigo 165, inciso III).

Iniciativa que fica cerceada com a imposição e automaticidade resultantes do texto em questão.

4. Por outro lado, interferindo no orçamento dos Municípios, não deixa de lhes afetar a autonomia (art. 18 da C.F.), inclusive no que concerne à aplicação de suas rendas (art. 30, inc. III), sendo certo, ademais, que os artigos 25 da parte permanente e 11 do ADCT exigem que os Estados se organizem, com observância de seus princípios, inclusive os relativos à autonomia orçamentária dos Municípios.

5. Ademais, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, hoje com a redação dada pela E.C. nº 29, de 14.09.2000, veda "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 arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo".

A vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente.

É que, quanto a isso, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal encerra norma específica, fazendo ressalva expressa apenas das hipóteses tratadas nos artigos 198, § 2º (Sistema Único de Saúde) e 212 (para manutenção e desenvolvimento do ensino).

6. De qualquer maneira, mesmo que não se considere violada a norma do art. 168, inciso IV, da C.F., ao menos a do art. 165, inciso III, resta inobservada.

Assim, também, a relativa à autonomia dos Municípios, quanto à aplicação de suas rendas.

7. Ação Direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 227 da Constituição do Estado de Pernambuco.

A C Ó R D ã O

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 o pedido formulado na inicial da ação direta para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 227 da Constituição do Estado de Pernambuco. Votou o Presidente, o Senhor Ministro MARCO AURÉLIO. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros MOREIRA ALVES, SEPÚLVEDA PERTENCE e CARLOS VELLOSO.

Brasília, 12 de março de 2003.

MARCO AURÉLIO

PRESIDENTE



SYDNEY SANCHES

- RELATOR

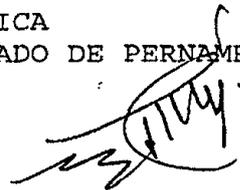
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.689-2 PERNAMBUCO

RELATOR : MIN. SYDNEY SANCHES

REQUERENTE : PROCURADOR - GERAL DA REPÚBLICA

REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

R E L A T Ó R I O



O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):

1. O Exmo. Sr. PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, Dr. GERALDO BRINDEIRO, expôs os dados do processo e, em seguida, opinou, nestes termos (fls. 170/175):

"Trata-se de Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República do parágrafo único do art. 227 da Constituição do Estado de Pernambuco, atendendo à solicitação formulada pelo Prefeito do Município do Recife, em representação na qual alega que a norma questionada incorre em inconstitucionalidade formal, por conter vício de iniciativa, e em inconstitucionalidade material, por vulnerar os princípios da não-vinculação das receitas públicas e da autonomia municipal.

2. Sustenta o autor, no que se refere à inconstitucionalidade formal, que houve usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo disciplinador de matéria orçamentária. Do ponto de vista material, sustenta a existência de inconstitucionalidade por entender que "o constituinte estadual desobedeceu a vedação estabelecida no art. 167, inciso IV da Constituição da República, pois, ao vincular genericamente o orçamento do Estado e dos municípios a determinadas despesas, também vinculou a estas a receita de impostos estaduais

ADI 1.689 / PE



e municipais", salientando que tal vinculação, "por ser genérica", não encontra amparo nas ressalvas compreendidas naquela regra constitucional federal.

3. O plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu a medida liminar pleiteada e suspendeu, até a decisão final da ação, a eficácia da mesma apontada como inconstitucional (fls. 145).

4. Apresentadas as informações pela Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco e defendido o ato impugnado pelo Advogado-Geral da União, vieram os autos com vista a esta Procuradoria Geral da República para manifestar-se sobre o mérito.

5. São estes os termos do parágrafo único, do art. 227, da Constituição estadual:

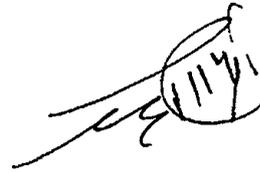
"Art. 227. O Estado e os Municípios promoverão programas de assistência integral à criança e ao adolescente, com a participação deliberativa e operacional de entidades não-governamentais, através das seguintes ações estratégicas:

.....  
Parágrafo único - Para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações explicitados neste artigo, o Estado e os Municípios aplicarão anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento dos seus respectivos orçamentos gerais."

6. Cinge-se a questão desta ação direta em dois pontos nodais:

a) na inconstitucionalidade formal, haja vista ter disciplinado matéria cuja iniciativa legislativa é conferida privativamente, pela Constituição Federal, ao Chefe do Poder Executivo;

ADI 1.689 / PE



b) na inconstitucionalidade material, tendo em vista desobediência à vedação contida no art. 167, inciso IV, da Carta Magna.

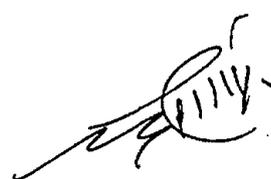
7. Do ponto de vista formal, a norma contida no citado parágrafo único do art. 227 incorre em inconstitucionalidade por conter vício de iniciativa. A matéria tratada pelo dispositivo impugnado tem natureza orçamentária, e o Poder Legislativo estadual, quando legislou sobre tal matéria, usurpou do Chefe do Poder Executivo seu poder privativo de iniciativa ao processo legislativo em matéria orçamentária, assegurado pelos arts. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", e 165 da Carta Magna.

8. Segundo o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Poder Executivo o processo legislativo que tratar de matéria orçamentária.

9. Conforme voto de Vossa Excelência, na ADI nº 103-5/RO, ao acolher parecer do Ministério Público Federal, "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. Admitir que o constituinte estadual pudesse dispor sobre as matérias elencadas 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.

ADI 1.689 / PE



1.061-SP, Relator Ministro NÉRI DA SILVEIRA,  
RTJ 102/474, nov. 82)

10. No que tange à inconstitucionalidade material, o constituinte estadual desobedeceu também a vedação estabelecida no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal ao vincular genericamente o orçamento do Estado e dos Municípios a determinadas despesas, vinculando a estas a receita de impostos estaduais e municipais, ou seja, impôs ao Estado de Pernambuco e aos seus municípios a obrigação anual de aplicarem, no mínimo, o percentual de um por cento das receitas públicas no atendimento e desenvolvimento dos programas e ações relacionados no parágrafo único do artigo impugnado.

11. Ao tratar de matéria orçamentária, obrigando os municípios pernambucanos a reservarem percentual de suas receitas a uma despesa específica, o preceito constitucional do Estado de Pernambuco ofendeu o princípio da autonomia municipal, pois avançou sobre matéria afeta à municipalidade.

12. Sobre o assunto, Vossa Excelência, também na ADI n° 103-5/RO, entendeu que:

"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). 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 previstos nos arts.

ADI 1.689 / PE

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. 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."

13. Sobre a matéria a Suprema Corte tem decidido no seguinte sentido:

"Ação direta de inconstitucionalidade Art. 134 da Constituição do Estado de Rondônia. Vinculação de receita de impostos (inc. IV do art. 167 da Constituição Federal).

1. 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 a educação e a saúde".

2. As expressões grifadas (em negrito) incidem em inconstitucionalidade forma, 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 da Constituição Federal).

ADI 1.689 / PE

3. 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.

4. Ação direta julgada procedente, em parte, declarando o STF a inconstitucionalidade das referidas expressões" (ADI nº 103-5/RO, Relator Ministro SYDNEY SANCHES, in DJ de 08.09.95).

Ante o exposto, o parecer é no sentido de que seja julgado procedente o pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade."

É O RELATÓRIO, do qual encaminhadas cópias aos  
Srs. Ministros.



12/03/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.689-2 PERNAMBUCO

V O T O



O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):

1. É este o texto integral do art. 227, incisos I, II, III, IV, V, e seu parágrafo único (fls. 64/vº):

"Art. 227 - O Estado e os Municípios promoverão programas de assistência integral à criança e ao adolescente, com a participação deliberativa e operacional de entidades não-governamentais, através das seguintes ações estratégicas:

I - criação e implementação de programas especializados para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco e/ou envolvidos em atos infracionais;

II - criação e implementação de programas especializados de prevenção, de atendimento e integração social, dos portadores de deficiências físicas, sensoriais e mentais, facilitando o acesso deles aos bens e serviços coletivos pela eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos;

III - concessão de incentivos fiscais às atividades relacionadas à pesquisa, tecnologia e produção de materiais e equipamentos especializados para uso das pessoas portadoras de deficiências;

IV - criação e implementação de programas especializados de prevenção e atendimento à criança e ao adolescente dependentes de entorpecentes e drogas afins;

V - criação e implementação de mecanismos de apoio e incentivo à realização de estudos, pesquisas e produção de material educativo para combate e prevenção às substâncias que provocam dependências físicas e psíquicas em crianças e adolescentes.

Parágrafo Único - Para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações explicitados neste artigo, o Estado e os Municípios aplicarão anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento do seus respectivos orçamentos gerais."

2. O Plenário, a 23.10.1997, por votação unânime, deferiu medida cautelar, para suspender a eficácia do parágrafo impugnado, pelas razões expostas a fls. 130/145.
3. No voto, que proferi, como Relator, salientei a fls. 142:

"(...) não há impugnação ao disposto no "caput" do art. 227 e seus incisos I, II, III, IV e V da Constituição do Estado de Pernambuco, reproduzidos a fls. 7/8 e aqui já transcritos, de sorte que o Município não pretende desobrigar-se da promoção de programas de assistência integral à criança e ao adolescente, com a participação deliberativa e operacional de entidades não governamentais, através das ações estratégicas ali apontadas.

Deseja, apenas, ver preservada a competência para cuidar do próprio orçamento e de sua aplicação, tudo na conformidade da Constituição Federal. E por isso somente provocou a impugnação do parágrafo único daquele artigo."

4. Na verdade, a Prefeitura Municipal de Recife, ao provocar a propositura da presente Ação Direta de



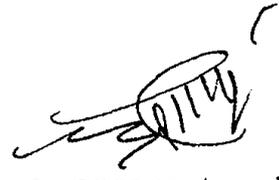
Inconstitucionalidade, pela Procuradoria Geral da República (fls. 2, item 2, e fls. 7/11), não pretendeu se eximir da responsabilidade, que também lhe cabe, de zelar pela criança e pelo adolescente, na forma do art. 227 da Constituição Federal e do artigo 227, "caput", e seus incisos da Constituição Estadual.

Até porque se trata de "dever do Estado", no sentido amplo do termo, a abranger a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

5. Sucede que, no caso, o parágrafo único do art. 227 da Constituição Estadual estabelece, para tal fim, uma vinculação orçamentária, ao dizer: "para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações explicitados neste artigo, o Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento dos seus respectivos orçamentos gerais".

6. Mas a Constituição Federal atribui competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo (federal, estadual e municipal), para a iniciativa da lei orçamentária anual (artigo 165, inciso III).

Iniciativa que fica cerceada com a imposição e automaticidade resultantes do texto em questão.



7. Por outro lado, interferindo no orçamento dos Municípios, não deixa de lhes afetar a autonomia (art. 18 da C.F.), inclusive no que concerne à aplicação de suas rendas (art. 30, inc. III), sendo certo, ademais, que os artigos 25 da parte permanente e 11 do ADCT exigem que os Estados se organizem, com observância de seus princípios, inclusive os relativos à autonomia orçamentária dos Municípios.

8. Ademais, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, hoje com a redação dada pela E.C. n° 29, de 14.09.2000, veda "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 arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo".

A vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente.

É que, quanto a isso, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal encerra norma específica, fazendo ressalva expressa apenas das hipóteses tratadas nos artigos 198, § 2º (Sistema Único de Saúde) e 212 (para manutenção e desenvolvimento do ensino).

9. De qualquer maneira, mesmo que não se considere violada a norma do art. 168, inciso IV, da C.F., ao menos a do art. 165, inciso III, resta inobservada.

Assim, também, a relativa à autonomia dos Municípios, quanto à aplicação de suas rendas.

10. Isto posto, acolhendo o parecer da Procuradoria Geral da República, julgo PROCEDENTE a Ação, para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 227 da Constituição do Estado de Pernambuco.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.689-2

PROCED.: PERNAMBUCO

RELATOR : MIN. SYDNEY SANCHES

REQTE.: PROCURADOR - GERAL DA REPÚBLICA

REQDO.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na inicial da ação direta para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 227 da Constituição do Estado de Pernambuco. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso. Plenário, 12.03.2003.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Celso de Mello, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

*Gilmar Mendes*  
Luiz Tomimatsu  
+1 Coordenador