

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 19.09.2003

EMENTÁRIO Nº 2 1 2 4 - 3

Tribunal Pleno

17/11/1999

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.072-2 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVOGADOS : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO

REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVOGADOS : RÉGIS A. FERRETTI E OUTRO

EMENTA: Ação direta de que se conhece, reconhecida a normatividade dos dispositivos nela impugnados.

Aumento de despesa vedado pelo art. 63, I, da Constituição Federal, apenas quando se trata de projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Invasão dessa iniciativa somente configurada, ao primeiro exame, quanto ao dispositivo que operou a transposição, de um para outro órgão de dotação orçamentária (C.F., art. 165, III).

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 maioria de votos, **rejeitar** a preliminar de **não conhecimento** da ação direta. **Prosseguindo** no julgamento, o Tribunal, por unanimidade, **deferiu** o pedido de medida liminar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do art. 2º da Lei nº 11.367, de 31/8/1999, do Rio Grande do Sul, e, com relação aos demais dispositivos impugnados, o Tribunal, por maioria de votos, **indeferiu** a liminar.

Brasília, 17 de novembro de 1999.

CARLOS VELLOSO

PRESIDENTE

Octavio Gallotti

OCTAVIO GALLOTTI

RELATOR

SLSC



17/11/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.072-2 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADOS : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADOS : RÉGIS A. FERRETTI E OUTRO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: Trata-se de ação oposta pelo Governador do Estado à Lei n° 11.367, de 31 de agosto de 1999, do Rio Grande do Sul, cujo teor é o seguinte:

"Art. 1° - Ficam isentos de pagamento os produtores rurais que foram beneficiados pelo "Programa Emergencial de Crédito de Manutenção e Apoio a Pequenos Produtores Rurais" instituído através do Decreto n° 36.459, de 07 de fevereiro de 1996, em decorrência de estiagem acontecida naquele período no Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 2° - A alínea a, do artigo 2°, da Lei n° 11.185, de 07 de julho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2° -

... *Levy GalloTTi*

a) recursos da dotação orçamentária da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento que fomentam a Agricultura Familiar,"

Art. 3º - O artigo 3º da Lei nº 11.185, de 07 de julho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º - As obrigações junto ao Governo Federal, referente a Lei nº 10.731, de 19 de março de 1996, ficam sob responsabilidade do Governo do Estado do Rio Grande do Sul".

Art. 4º - Fica revogado o artigo 4º da Lei nº 11.185, de 07 de julho de 1998.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário."

(fls. 4)

Sendo a lei de origem parlamentar, alega-se, em primeiro lugar, a usurpação da iniciativa privativa do Governador:

"a) por adentrar em matéria orçamentária, ao implicar supressão de receita (CF, art. 61, § 1º, II, b e art. 165, III, da Constituição); *Lezalotti*.

b) por cuidar da operação de órgão da administração (CF, art. 61, § 1º, II, e);

c) por, novamente, incorrer em derrogação da lei orçamentária, ao alterar a fonte de recursos do Fundo Rotativo de Emergência da Agricultura Familiar (CF, art. 165, III);

d) por acarretar aumento de despesa (CF, art. 63, I).

Ferido estaria, igualmente, o art. 167, II, da Constituição, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas excedentes dos créditos orçamentários, sem que houvesse sido indicada a fonte de custeio.

Ao transmudar a natureza do pacto inicial, fazendo passar o Estado de simples fiador a verdadeiro devedor, sem consenso entre as partes contratantes, estaria, ainda, a Assembléia, a invadir a competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I).

Preterida achar-se-ia, também, a indispensável autorização do Senado para a assunção de dívida pelo Estado, dado que, autorizada, no caso, tão-somente a prestação de garantia (CF, art. 52, IX). *Leagallotti.*

Para os requerentes, fraudados estariam, pela anistia impugnada, compromissos anteriores do Estado, em agressão ao princípio da moralidade, insculpido no caput do art. 37 da Constituição.

Referindo-se a projeto de lei apresentado à Assembléia pelo Poder Executivo, em que, ao invés da mera dispensa do débito se procura amenizar as condições do pagamento, ressalta a inicial a necessidade de encontrar-se, no episódio, um ponto de equilíbrio que torne viável a atividade do setor agrário, mas sem prejuízo dos dispêndios públicos mais prementes, tudo para culminar-se postulando:

"a) A concessão da suspensão liminar da eficácia da Lei Estadual 11.367, de 31 de agosto de 1999, em sua totalidade, tendo em vista ser cada um de seus dispositivos antagônico à Constituição tal como esta Corte sempre vem interpretando a Carta Maior e tendo em vista o perigo existente no comprometimento das finanças do Estado e do desenvolvimento de política pública específica para o setor;" (fls. 22)

.....
"e) A decretação, a final, da procedência da demanda, declarando inconstitucional a Lei impugnada, ante o

desafio flagrante que representa ao sentido impresso pela Suprema Corte à Constituição, como demonstrado."

(fls. 23)

Solicitadas informações, vieram as de fls. 259/67, que começam por suscitar a preliminar de inidoneidade do meio processual utilizado (ação direta), para impugnar-se norma jurídica de efeitos concretos e determinados (isenção do pagamento de empréstimos de emergência recebidos no ano de 1996 em função da seca que assolara o Estado no ano anterior).

Assim sendo, claro está – ao ver da requerida – que a lei atacada "não contém características de abstração, generalidade e impessoalidade, não possui conteúdo vinculante para situações futuras. Foi editada para solucionar uma única hipótese" (fls. 263).

As informações afastam a analogia proposta com a matéria dos artigos 1487 e 106 do Código Civil.

No tocante à preservação da competência do Senado, dizem não haver, nos autos, "demonstração de os limites globais de dívida mobiliária estabelecidos terem sido excedidos" (fls. 260), tecendo mais a seguinte crítica ao conteúdo da petição inicial:

Fagundes

"Invoca artigos da Carta Federal que tratam da iniciativa privativa do Presidente da República para leis que disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios e sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública, não dispendo a lei atacada sobre nenhuma dessas matérias.

Vai da impossibilidade do aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, até à invocação de artigos constitucionais que traçam regras para o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual. A lei atacada não se constitui em nenhuma dessas peças, que também não foram juntadas aos presentes autos. Sequer foi demonstrado se existia a previsão da receita que o autor alega estar inviabilizada.

Dá conotação política à peça ao alegar que futuros planos do governo, que hoje seriam projetos de lei ou nem isso, restariam inviabilizados.

A própria diversidade de alvos denota a fragilidade das teses invocadas. Com habilidade, invoca

decisões jurisprudenciais que, no entanto, não se amoldam às teses sustentadas.

E, se alguma inconstitucionalidade pontual houvesse, ao autor restaria discuti-la na ação própria e no foro competente.

QUANTO AO PEDIDO DE SUSPENSÃO LIMINAR DA EFICÁCIA DA LEI IMPUGNADA

Como encontrar sinais de bom direito numa ação inidônea para o fim objetivado? Invoca-se aqui, mais uma vez, a argumentação aduzida na preliminar formulada.

Inexistente, também, periculum in mora justificador da concessão da liminar.

O próprio requerente limitou-se a formular o pedido de liminar no seu requerimento, sem maior fundamentação.

O Professor Zeno Veloso (in Controle Jurisdicional da Constitucionalidade, Ed. CEJUP, 1999, p. 105) lembra que "para obter a liminar o autor deve demonstrar o fumus boni juris (fumaça de bom direito), isto é, a plausibilidade jurídica, a razoabilidade e pertinência das razões jurídicas que alega, o fundamento do pedido. Mas isso não basta. É preciso evidenciar que,

não sendo concedida a liminar, enfim, não sendo suspensa liminarmente a vigência da norma inquinada, com a demora do processamento e do julgamento definitivo da ação, há a probabilidade de ocorrerem transtornos graves, lesões irremediáveis, danos e prejuízos de difícil ou incerta reparação (periculum in mora = perigo na demora). Estes dois pressupostos são cumulativos, devem coexistir, para que a medida cautelar seja concedida (cf. RTJ, 125/56)“.”
(fls. 265/7)

A respeito do pedido de medida liminar, nega a existência do perigo da demora, ocorrendo, ao revés, a inversão do risco, se antecipada a tutela:

“A concessão da tutela antecipada, no presente caso, tendo em vista tratar-se de uma norma de efeitos concretos, significa uma antecipação da decisão definitiva quanto ao mérito, gerando conseqüências irreversíveis para aqueles pequenos agricultores. A concessão da liminar é que certamente criaria uma situação de difícil reparação, caso a decisão final venha a ser diversa. *Benedito*.”

Ademais, a concessão da liminar seria de duvidosos efeitos, vez que a lei atacada foi editada exatamente pela impossibilidade dos pequenos produtores, assolados pela seca, restituírem os valores recebidos (R\$ 400,00). Serviria, isto sim, para agravar de forma irremediável a já difícil situação em que aqueles se encontram.

O fumus boni juris e o periculum in mora devem ficar cabalmente demonstrados no pedido de liminar. In casu, tal não ocorreu, o que por si só inviabiliza a concessão da medida pleiteada." (fls. 267)

É o relatório. *Magalhães*

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI - (Relator):

Rejeito a preliminar de inidoneidade do meio processual utilizado (ação direta), ante o grau de abstração dos dispositivos impugnados, que alcançam a generalidade dos destinatários nas condições previstas pelo legislador.

A circunstância de se referirem a uma situação já verificada no passado não compromete a normatividade, em lei, de sua disciplina, pois o contrário seria admitir a inexistência da possibilidade de disposições transitórias normativas, que constituem cediça categoria de preceitos do nosso direito positivo.

Não é por outro motivo, que não tem este Plenário se recusado a conhecer de ações diretas relativas a dispositivos estaduais concessivos de remissão ou anistia (vg. ADIMC 213, DJ 20-4-90; ADIMC 92, DJ 16-3-90; ADI 233, DJ 19-5-95).

Ultrapassada essa prejudicial, descarto, desde logo, a plausibilidade da argumentação concernente ao art. 22, I, da Constituição, por não cuidarem de direito civil, senão do administrativo ou financeiro, as normas em questão.

Também não reveste seriedade bastante a concessão da cautelar a invocação do art. 37, caput, da Constituição (princípio

legality.

ADI 2.072-2/RS

da moralidade), para criticar providência legislativa que corporifica mera opção política da Assembléia, desarrazoadamente comparada pelo requerente ao instituto civil da fraude contra credores (art. 106 do Código Civil).

Afasto, igualmente, a incidência das letras b e e do art. 61, § 1º, II, da Constituição: a primeira (letra b) por se dirigir somente aos Territórios (não à União, nem ao Estado); a segunda (letra e), por não se cogitar, na espécie, de criação, estruturação ou das atribuições de órgãos da Administração.

Chegando ao tema do art. 52, IX, da Constituição (preterição da competência do Senado Federal), penso que razão assiste às informações, quando acenam para falta de comprovação da suposta excedência do limite da dívida mobiliária do Estado. Aí reside, ademais, matéria de fato, inconciliável com a natureza da ação direta, além do cunho infraconstitucional do conflito, que seria com resolução do Senado e não, ao menos diretamente, com a Constituição.

A vedação inscrita no item II do art. 167 da Constituição Federal (realização de despesas ou assunção de obrigações diretas além dos créditos orçamentários ou adicionais) tem, como claro destinatário, o Administrador e não a lei.

Levy Albtz.

Expungidos todos esses aspectos colaterais, chego ao cerne da discussão, que alcança o art. 165, III, da Constituição, onde se consagra a exclusividade da iniciativa do Poder Executivo para a elaboração do orçamento anual.

Nessa inconstitucionalidade incorre, ao primeiro exame, o art. 2º da Lei estadual nº 11.367-99-RS, que deu nova redação à letra a do art. 2º da Lei nº 11.185-98-RS, de modo a transpor dotação da Secretaria de Agricultura e do Abastecimento, para o Fundo Rotativo de Emergência da Agricultura Familiar.

Se é de iniciativa privativa do Poder Executivo a lei orçamentária anual, é intuitivo que, à mesma exigência devem se achar subordinadas as disposições que venham revogá-la ou derogá-la. Assim já decidiu o Tribunal, ao apreciar a Ação Direta nº 411 (Medida Cautelar), de que fui relator:

"Revogação de dispositivos da lei orçamentária estadual (Lei nº 259-89), por outra lei de iniciativa parlamentar (Lei nº 294-90), também do Estado de Rondônia.

*Relevância do fundamento jurídico do pedido, perante os artigos 165, III e, 166, § 3º, ambos da Constituição." *Levy Alboiti.**

Do mesmo vício não participam, entretanto, os demais dispositivos da lei impugnada, que torno a ler ao Plenário (fls. 4).

Ao citar o art. 63, I, da Constituição, parece o requerente dele extrair o princípio geral de que não se admite aumento de despesa em qualquer projeto da iniciativa, ou não, do Presidente da República.

Em verdade, porém, só se dirige a vedação aos projetos da iniciativa do Poder Executivo.

Não sendo essa, porém, a hipótese presente (de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República), desce de ponto a relevância de tese da inicial, exceto no tocante ao art. 2º da lei estadual, já comentado.

Raciocina o autor na linha da equivalência entre a renúncia da receita (no caso, patrimonial) e o aumento da despesa. Do ponto de vista simplesmente econômico, podem-se até assimilar esses fatores, mas estão, eles, ainda assim, a merecer tratamento jurídico naturalmente diferenciado, como se requer na presente oportunidade.

Não há, finalmente, de abstrair-se, em se cuidando de exame liminar, a inversão de risco para que indiciosamente alertam

Le Galatti.

as informações, pois, uma vez compelidos os mutuários a saldar o débito anistiado, fatalmente comprometida estará a eficácia de decisão que porventura vier a dar pela improcedência da ação quanto ao art. 1º da lei impugnada.

Ante o exposto, conhecendo do pedido, defiro, em parte, a medida liminar, para suspender, até decisão final da ação, os efeitos do art. 2º da Lei nº 11.367, de 11 de agosto de 1999, que alterou a redação da letra b do art. 2º da Lei nº 11.185, de 7 de julho de 1998, ambas do Estado do Rio Grande do Sul.

Levy Roberto

17/11/1999

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.072-2 RIO GRANDE DO SUL

À revisão de apartes Srs. Ministros OCTAVIO GALLOTTI (Rel.),
CARLOS VELLOSO (Pres.) e MOREIRA ALVES

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.072

(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Ministro Octavio Gallotti, veja V. Exa. que a Lei nº 10.736, de 11/4/96, autorizou o Governo do Estado, o Poder Executivo, a conceder empréstimo no valor de dezesseis milhões de reais aos pequenos produtores rurais. Ficou autorizado, ainda, ao Executivo, abrir, no Orçamento do Estado, crédito especial com esse valor. E aqui vêm todas as regras da classificação orçamentária, onde o art. 1º diz que ficam isentos de pagamento os produtores rurais que foram beneficiados por esse Programa.

ADI 2.072-MC / RS

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) - É uma anistia.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Mas vejam bem: na medida em que o art. 1º isenta os produtores rurais do pagamento, está alterando a regra orçamentária do art. 2º da Lei nº 10.736, que autorizava a abertura de um crédito especial com destinação própria e com recuperação. Quem pagará isso? De que parte do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul sairá esse valor? O Orçamento estava mantido, mas surgiu um problema emergencial. Por iniciativa do Executivo, se abriu um crédito especial, no Orçamento, no valor de dezesseis milhões de reais, estabelecendo-se as verbas, a classificação orçamentária etc.

Diz o art.3º da Lei Estadual nº 10.736/96:

"Art. 3º - O crédito, referido no artigo anterior, será coberto pela redução, em igual valor, da seguinte dotação orçamentária:"

Então, tirou-se essa quantia do pagamento da dívida flutuante de juros, encargos da dívida, ou seja, os R\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de reais) do crédito especial tiveram origem dentro da redução da cobertura do pagamento da dívida flutuante.

Ora, na medida em que se transforma um empréstimo em isenção, está-se mexendo no Orçamento. E como se faz?

ADI 2.072-MC / RS

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) - O Estado está renunciando à receita patrimonial que decorreria do pagamento dispensado.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Mas sem iniciativa. Se nós tivermos, por exemplo, um conflito político entre o Executivo e o Legislativo, em que este pode, por essa regra, inviabilizar, começa-se a fazer a isenção de tudo. O Poder Executivo fica paralisado por esse fenômeno.

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) - No caso de isenção de tributo há um obstáculo na Constituição, mas não no caso de renúncia de receita patrimonial, realmente...

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Aqui não é renúncia de receita patrimonial, mas de verba orçamentária, pois esse empréstimo saiu da verba orçamentária.

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) - O pagamento dispensado geraria uma receita patrimonial.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Do pagamento da dívida flutuante, juros e encargos da dívida, quer dizer, o Governo do

Estado retira, por situações emergenciais avaliadas em abril de 96, dezesseis milhões de reais que se destinavam ao abatimento da dívida flutuante, ou seja, reduzia a taxa de juros em relação ao pagamento das dívidas do Orçamento.

Toma-se essa quantia e atende-se a empréstimos de um setor. Depois, esse valor, "tout court", desaparece. O Governo do Estado tem uma alteração substancial na sua previsão orçamentária porque, com essa receita, teria que voltar a pagar a dívida pública.

De outra parte, também, diz a Lei nº 10.371/96:

"Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a prestar garantias, no montante de até R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), acrescidos dos respectivos encargos financeiros, necessárias às operações de crédito de custeio para manutenção dos pequenos produtores rurais e de suas famílias atingidos pela estiagem..."

Significa o seguinte: em março e abril de 96, de um lado, deu-se o empréstimo de R\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de reais) pelo Governo do Estado - verba orçamentária - e, de outro, o Governo do Estado prestou garantias para outros quarenta milhões de reais, o que significa que envolve-se o Governo do Estado com R\$ 56.000.000,00 (cinquenta e seis milhões de reais): uma parcela por empréstimo e outra prestando garantias.

"Parágrafo 1º - Para garantia de que trata o 'caput' deste artigo serão oferecidas Parcelas das quotas do Fundo de Participação dos Estados, pertencentes ao Estado do Rio Grande

ADI 2.072-MC / RS

do Sul, conferindo-se ao Banco do Brasil S/A poderes para débito dos valores devidos e não pagos pelos mutuários."

Há uma complexa operação em que o Governo do Rio Grande do Sul passa a prestar garantias no valor de quarenta milhões de reais. E diz o art. 3º dessa nova Lei nº 11.185/98:

"Art. 3º - As obrigações junto ao Governo Federal, referentes à Lei nº 10.731, de 19 de março de 1996, ficam sob responsabilidade do Governo do Estado do Rio Grande do Sul."

Ou seja, os empréstimos feitos a esses agricultores vão para o Tesouro? **Data venia**, tenho dificuldades em entender. Aqui, não tinha obrigação orçamentária, aí, descarrega-se isso em cima do Orçamento? As obrigações são do Governo. Eram garantias e de garante ele passa a ser devedor.

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) - Não se altera o Orçamento, pois se trata da renúncia a uma receita patrimonial futura.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Não. Aqui, não. Estou me referindo ao art. 3º. Volto a repetir: o governo ficou autorizado a prestar garantias de até quarenta milhões de reais, junto às dívidas do Banco do Brasil; devem ser os empréstimos do Banco do Brasil desses agricultores. E estabeleceu, inclusive, um modo de garantia

da garantia, que eram as quotas do Fundo de Participação dos Estados.

Esta lei diz o seguinte: as garantias se transformam em obrigações do Estado. O que vai acontecer? O Banco do Brasil retém as quotas do Fundo de Participação do Rio Grande do Sul para cobrar os cinquenta milhões. Que fonte é essa? Estou com dificuldade de acompanhar o Relator ao negar a liminar nos arts. 1º e 3º.

O Banco do Brasil vai reter o Fundo de Participação para cobrar os quarenta milhões; quem era garante passou a devedor. Este tem um ponto grave, porque está autorizando a retenção desses valores, não mais executando a garantia, mas, sim, como devedor primário.

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) - Significaria isso uma alteração da lei orçamentária?

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Mas de onde sai esse dinheiro? Como vai justificar o Sr. Governador a origem desses valores?

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) - A Assembléia pode até criar despesa num projeto que não seja de iniciativa exclusiva do Poder Executivo; ela não pode é alterar o orçamento. E,

ADI 2.072-MC / RS

no caso, não o está alterando, apenas dispensando receita, mediante perdão da dívida.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (PRESIDENTE) - V. Ex^a suspende, então, toda a lei, integralmente.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Toda a lei, porque está se falando, aqui, de cinquenta e seis milhões de reais. Dos dezesseis milhões emprestados, o que eles fizeram? Fizeram uma transposição orçamentária. Saiu da verba da rubrica orçamentária relativa ao pagamento da dívida flutuante, ou seja, retirou isso e pôs para lá.

Esse era o valor a ser recuperado pelo Estado, não era fundo perdido.

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) - Era uma despesa recuperável, mas era despesa que já fora consumada.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Ela voltaria a quê? À sua destinação inicial, qual seja o pagamento da dívida flutuante. O governo do Estado não poderia gastar com outra coisa.

ADI 2.072-MC / RS

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) - A supressão é de receita compensatória, porque a despesa, como disse, já foi consumada.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, peço vênia ao Relator e concedo a liminar integralmente. Fica revogado o art. 4º da Lei nº 11.185, de 07 de julho de 1998.

** ** *

17/11/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.072-2 RIO GRANDE DO SUL

E X P L I C A Ç Ã O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI - (Relator): Sr. Presidente, jamais poria eu em dúvida a informação do eminente Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Mas considerar uma anunciada intenção de retratação de órgão coletivo, como a Assembléia do Rio Grande do Sul, para efeito de conceder cautelar irreversível, não se mostra uma providência viável, com a devida vênua de S. Exa. *O GalloTTi*

17/11/1999

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.072-2 RIO GRANDE DO SUL

(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, o numerário há de sair de algum lugar, e penso que sairá, na espécie, do Tesouro, tendo em conta recursos, como já ressaltado, alusivos ao Fundo de Participação do próprio Estado.

Colho da inicial desta ação direta de inconstitucionalidade o seguinte trecho que, para mim, é suficientemente elucidativo:

Abstração feita de qualquer mérito intrínseco da intenção do autor do projeto, o fato é que a lei em questão tinha, mesmo, de ser vetada, ante a inequívoca usurpação da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo pelo art. 61, § 1º, II, b, e 165, III, da Constituição Federal, em se tratando de matéria que venha a repercutir diretamente na receita estadual. O art. 1º da Lei impugnada subtraiu ao Estado uma fonte de recursos para o custeio das políticas públicas referentes à recuperação do setor agrário, implicando renúncia de receita e, destarte, atingindo em cheio a competência privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo em matéria orçamentária. Esta situação, que obrigaria o Chefe do Executivo a realizar dotações orçamentárias a um fim preestabelecido - no caso, a assunção de dívida de particulares para com a União - já foi considerada como elisiva da competência que lhe compete em caráter exclusivo à Constituição para deflagrar o processo de elaboração da lei orçamentária:

Cita-se um precedente da lavra de Vossa Excelência:

Destinação de parcelas da receita tributária"- e haverá destinação, porque, claro, o Estado terá de fazer honrar o compromisso - "a fins preestabelecidos: suspensão cautelar deferida: par.1. do art. 306, art. 311, parte final do par.2. do

art. 311 e par. 5. do art. 311, dado que as normas impugnadas elidem a competência do Executivo na elaboração da lei orçamentária, retirando-lhe a iniciativa dessa lei, ...

E prossegue-se:

Ausentes os recursos provenientes do pagamento do mútuo, é mais do que evidente que as obrigações decorrentes seriam suportadas in totum pelo Tesouro Estadual,...

Há também a cláusula alusiva à responsabilidade do Estado, a autorizar a retenção do que seria repassado em se tratando de fundo de participação.

Senhor Presidente, o problema de cumprimento das obrigações é seriíssimo, e cumprimento das obrigações com repercussão no setor público.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Ministro Marco Aurélio, veja no que o empréstimo dos 40 milhões de reais está se transformando, em dívida sem previsão orçamentária, porque era mera garantia prestada.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - É, sem a previsão do custeio. Vai sair de algum lugar.

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) - Aí está sendo confundida repercussão orçamentária, que é um conceito jurídico, com repercussão econômica. Não se nega que há repercussão econômica. Agora, uma coisa é repercussão econômica, outra coisa é repercussão orçamentária. Li a Constituição, meditei sobre esse caso e não encontrei nenhum artigo constitucional que proíba a renúncia de receita.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Mas essa assunção é que precisaria estar prevista.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - A meu ver, esse é o aspecto capital, porque, se tomarmos em consideração a lei orçamentária, indiretamente tudo diz respeito a ela. Então, tem de haver violação direta.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Mas se altera uma lei que alterou o orçamento? Então, está mexendo nisso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Imagine-se uma absorção substancial, maior do que essa. Como ficaria a própria execução da lei orçamentária, quanto às despesas previstas? Não haveria recursos.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Inclusive lembrando que parte do fundo de participação se destina, inclusive por obrigação constitucional, à educação.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - As hipóteses desarrazoadas fazem abstração da existência do Supremo Tribunal Federal.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Por que, Ministro?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Porque sim. É a mesma resposta de Holmes ao argumento terrorista de Marshall de que

o poder de tributar é o poder de destruir: não respondem Hormes, enquanto existir a Suprema Corte...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Fala-se tanto em razoabilidade, em proporcionalidade, mas há pouco votamos aqui um caso em que, pelo menos sob a minha óptica, esses princípios ficaram em plano secundário, no tocante à gratuidade das certidões. O problema é que, em se tratando de empréstimo coberto pelo Estado, há sempre a esperança de deliberar-se, no campo político, a respeito de um não-pagamento e de uma transferência para o próprio Estado, prejudicando-se o grande todo. Como salientei, esse numerário há de sair de algum lugar. Esse numerário já estaria previsto na lei orçamentária com certo destino. E evidentemente hipóteses como esta só estimulam ao descumprimento - que eu iria dizer quando fui aparteado pelo ministro Sepúlveda Pertence - das obrigações.

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) - A síntese da inicial é esta: não pode haver aumento de despesa em projeto do Poder Legislativo. Na Constituição não está escrito isso. Não pode haver aumento de despesa por emenda a projeto do Poder Executivo. Mas toda linha da inicial é essa. Segundo, renúncia de receita patrimonial é matéria de lei de iniciativa do Poder Executivo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Por isso, Senhor Presidente, peço vênua ao nobre relator para deferir a liminar na extensão pretendida na inicial.

17/11/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.072-2 RIO GRANDE DO SULV O T O

(MEDIDA LIMINAR)

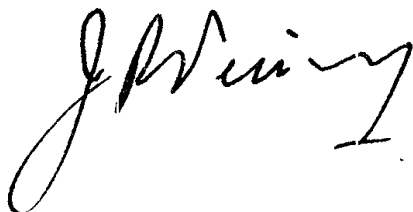
O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, dizia a Carta decaída, no art. 57, I, ser "da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira". A Constituição de 1988, decidida e conscientemente, rompeu com essa reserva de iniciativa: por mais que tentem algumas cabeças respeitáveis restaurá-la, à força, na disposição da letra "b" do art. 61, § 1º, II, b, que claramente se restringe a prescrever a iniciativa exclusiva do Presidente da República para leis relativas aos eventuais territórios federais, pela óbvia razão de que não terão representação política própria.

No mais, muito atento aos argumentos do Ministro Nelson Jobim, por ora não estou convencido de que a renúncia de receita possa ser equiparada, para o fim de reduzir a iniciativa do Legislativo, ao aumento de despesa, vedado na Constituição.

Independentemente de maior reflexão sobre o tema, fico atento, por ora, a que estamos em juízo liminar, e há um duplo risco, ante o qual pendo por seguir a impressão jurídica inicial.

Peço vênias aos que dele dissentiram para acompanhar o eminente Relator.

CR/



17/11/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LIMINAR) Nº. 2.072-2 - RS

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Sr. Presidente. O tema é, sem dúvida, de alta indagação. Penso que a renúncia à receita não é matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Mas, de outra parte, também não há dúvida de que, no curso do exercício financeiro, a edição de normas que venham esvaziar conteúdos de receita e arrecadação, ou criar comprometimentos para o erário, constituem atos, no curso do exercício, que não se compõem com o espírito do sistema da Constituição, quando prevê uma ordem orçamentária e financeira. E essa preocupação com a existência de uma ordem orçamentária e financeira, durante o exercício, é tônica do nosso sistema constitucional.

Ora, não parece possível que uma lei do mês de agosto, já no início, portanto, da segunda parte do exercício, venha, realmente, de um lado, estabelecer formas, que são de renúncia de receita e, de outra parte, com a consequência imediata e direta de criação de dispêndio, a onerar o orçamento do Estado, no que concerne à despesa.

Desse modo, correríamos o risco de admitir que um Poder possa criar dificuldade, como ocorreria, imaginemos, em um Estado em que o Poder Legislativo e o Poder Executivo estejam numa situação de descompasso na sua convivência; o Poder Legislativo pode quase

J. Néri

inviabilizar a acção e a execução do orçamento previsto em lei, e o mais importante, de iniciativa do Executivo, como prevê o art. 165, da Constituição, e orçamento, que deve ser elaborado, de acordo com o nosso sistema, segundo as diretrizes e metas aprovadas na lei de diretrizes orçamentárias, que precede a lei orçamentária. Isso é, também, uma peça nova do nosso sistema orçamentário que, à sua vez, deve guardar correspondência com a outra lei, que aprova o plano plurianual.

Desse modo, tem de haver certa harmonia no funcionamento do sistema financeiro. Não cabe admitir que um Poder possa, por sua iniciativa, esvaziar a arrecadação, com renúncias de receita, ou o perdão de dívidas que devam ser arrecadadas. No caso, o Poder Executivo vetou o projeto, mas o veto foi rejeitado. Penso que a questão é relevante e merece, por isso mesmo, segundo os critérios que temos estabelecido, o juízo de deferimento da cautelar, com a devida vênua do Sr. Ministro-Relator. Entendo que a matéria é relevante, como destaquei, pelo que representa em termos de administração do orçamento, precisamente na metade do exercício.

Há um outro aspecto, que também me chama a atenção. Põe-se algo totalmente incompreensível, numa visão de Governo preocupado com justiça social, em se pretendendo criar empecilho que levaria a castigar, exatamente, os mais pobres. Não posso imaginar que essa providência do Poder Executivo, no caso, cuide de atentar contra os interesses de pessoas que são, realmente, carentes e pobres, como os pequenos agricultores. A Lei Estadual 11.185 criou o fundo rotativo de emergência para a agricultura familiar, e há uma pressuposição, ao menos em plano de consideração da matéria, num julgamento de cautelar, que exista preocupação com manter-se esse fundo, porque ele objetiva, precisamente, a protecção ao pequeno agricultor. Penso que o funcionamento desse plano há de pressupor, sempre, situações de dificuldades para os pequenos produtores rurais.

J. Mári

Assim sendo, dentro dos critérios que adoto para concessão de cautelar, prefiro, numa hipótese como essa, deferir a cautelar, a fim de que o Tribunal tenha ainda condições de recolher melhores elementos para um julgamento definitivo no instante da nossa apreciação final, quanto ao mérito da ação.

Acompanho o voto do Sr. Ministro Nelson Jobim.

N. Jobim

17/11/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.072-2 RIO GRANDE DO SUL
(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Sr. Presidente, com a devida vênia, vou acompanhar o eminente Relator, porquanto, se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria - assim, por exemplo, pensão especial, doação ou remissão - que tenha reflexo no orçamento. Por esse entendimento, teremos que qualquer matéria financeira será da competência da iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.

Aqui, o problema não é de destinação de verba, mas de remissão de dívida.

Por isso, acompanho o eminente Relator.



17/11/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.072-2 RIO GRANDE DO SUL
(Medida Liminar)

V O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Presidente): - Peço licença
ao eminente Ministro-Relator e aos Ministros que o acompanharam para
acompanhar o voto do Sr. Ministro Nelson Jobim, forte no decidido na
ADIn 780. *carloso*

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.072-2 - medida liminar
PROCED. : RIO GRANDE DO SUL
RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVDS. : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVDS. : RÉGIS A. FERRETTI E OUTRO

Decisão: O Tribunal, por maioria, **rejeitou** a preliminar de **não conhecimento** da ação direta. Votou o Presidente. **Proseguindo** no julgamento, o Tribunal, por unanimidade, **deferiu** o pedido de medida liminar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do art. 2º da Lei nº 11.367, de 31/8/1999, que alterou a redação da letra **b** do art. 2º da Lei nº 11.185, de 07/7/1998, ambas do Estado do Rio Grande do Sul, e, com relação aos demais dispositivos impugnados, o Tribunal **indeferiu** a liminar, **vencidos**, nessa parte, os Senhores Ministros Nelson Jobim, Marco Aurélio, Néri da Silveira e o Presidente (Ministro Carlos Velloso), que também a deferiam. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 17.11.99.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

71 *Geraldo Brindeiro*
Luiz Tomimatsu
Coordenador