

23/08/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 422 ESPÍRITO SANTO**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 197, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ARTIGO 41 DO RESPECTIVO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. VINCULAÇÃO DE RECEITAS AO FOMENTO DE PROJETOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS E A PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. FACULTA-SE AOS ESTADOS-MEMBROS E AO DISTRITO FEDERAL A VINCULAÇÃO DE PARCELA DE SUAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS AO FOMENTO DO ENSINO E DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ARTIGO 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGO 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO.**

1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias

**ADI 422 / ES**

Toffoli, Plenário, *DJe* de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003.

2. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos nesse dispositivo e em outras normas constitucionais. Isso porque o estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, *DJe* de 20/8/2010; ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006.

3. O artigo 218, § 5º, da Constituição Federal faculta aos Estados-membros e ao Distrito Federal a vinculação de parcela de suas receitas orçamentárias a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Precedentes: ADI 550, rel. min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 18/10/2002; e ADI 336, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 17/9/2010; e ADI 3.576, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/2/2007.

4. O artigo 197, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da receita orçamentária estadual ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, hipótese que encontra fundamento no artigo 218, § 5º, da Constituição Federal.

5. O artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da arrecadação do ICMS a programas de financiamento do setor produtivo e de infraestrutura dos Municípios ao norte do Rio Doce e daqueles por ele banhados, consubstanciando afronta ao disposto no artigo 167, IV, da Constituição Federal, que não permite a vinculação da receita de impostos estaduais a programas de desenvolvimento regional.

6. Ação direta de inconstitucionalidade **CONHECIDA** e julgada **PARCIALMENTE PROCEDENTE** para declarar a inconstitucionalidade do artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo.

**ADI 422 / ES**

**A C Ó R D Ã O**

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 16 a 22/8/2019, por unanimidade, conheceu da ação e julgou parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello Plenário .

Brasília, 23 de agosto de 2019.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

*Documento assinado digitalmente*

23/08/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 422 ESPÍRITO SANTO**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Espírito Santo, tendo por objeto o artigo 197, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo e o artigo 41 do respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, de seguinte teor:

***Constituição do Estado do Espírito Santo***

*"Art. 197 (...)*

*§ 2º - O Estado destinará anualmente não menos do que dois e meio por cento de sua receita orçamentária ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico."*

***ADCT do Estado do Espírito Santo***

*"Art. 41 O Estado destinará obrigatoriamente, por período mínimo de dez anos, não menos de dois por cento do imposto a que se refere o Art. 139, I, b, nele não incluídas as parcelas pertencentes aos Municípios, à aplicação em programas de financiamento do setor produtivo e de infra-estrutura dos Municípios ao norte do rio Doce e os por ele banhados."*

Como parâmetro de controle, o requerente indicou o artigo 167, IV, da Constituição Federal, em sua redação original, que veda a vinculação

**ADI 422 / ES**

de receitas provenientes de impostos a órgão, fundo ou despesa.

Em síntese, o requerente alegou que os dispositivos impugnados teriam determinado vinculações de receitas orçamentárias e tributárias vedadas pela Constituição Federal.

Aduziu, ainda, que o legislador constitucional foi categórico no artigo 167, IV, ao vedar a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Segundo arguiu, ainda que a Constituição Federal preveja exceções ao princípio da vedação à vinculação, nenhum dos artigos impugnados estaria abarcado por essas exceções.

O pedido de medida cautelar foi indeferido pelo Plenário do Supremo em 22/3/1991. Nos termos do voto do Ministro Célio Borja, então relator, a Corte entendeu que não se encontrava na Constituição Federal regra expressa que tornassem de observância obrigatória para estados e municípios as normas de direito financeiro e orçamentário do artigo 167. Adicionalmente, assentou que, ainda que prevalecessem as razões do autor, a norma impugnada não deteria força executória imediata, ajustando-se às cautelas do inciso IX, § 1º, do artigo 167. O acórdão restou assim ementado:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Vinculação de receita estadual. Medida Cautelar. Arguição de inconstitucionalidade dos artigos 197, § 2º, e 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Espírito Santo, que preveem a destinação de receita orçamentária, em face do art. 167, IV, da Constituição Federal. Ausência de indicação de preceito da Constituição Federal que obrigue os Estados a observar a regra do inciso IV de seu art. 167. A inexistência de, pelo menos, um dos requisitos que autorizam a suspensão liminar de eficácia de lei, inclusive de preceito constitucional estadual, medida essa de caráter excepcional, desaconselha a concessão da cautelar requerida. Medida Cautelar indeferida.” (Doc. 5)*

**ADI 422 / ES**

A Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo prestou informações em defesa da constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Sustentou que a norma constante no § 2º do artigo 197 da Carta estadual responde ao princípio inserido no artigo 218, § 5º, da Constituição Federal, que faculta aos estados vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Complementou que, quanto ao artigo 41 do ADCT estadual, o objetivo de desenvolver a região do Vale do Rio Doce teria encontrado respaldo no artigo 174, *caput* e § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Na esteira das razões apresentadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, o Advogado-Geral da União exarou parecer pela improcedência do pedido de mérito (doc. 11) assim como o Procurador-Geral da República (doc. 13).

O processo foi retirado de pauta em virtude da aposentadoria do Ministro Eros Grau, então relator do feito (doc. 17).

Ao assumir a relatoria da presente ação, determinei que o requerente informasse a respeito da vigência e eficácia da norma impugnada e juntasse cópias de eventuais atos que a houvessem alterado (docs. 19 e 23). O requerente informou que os dispositivos impugnados permanecem em vigor (doc. 26).

É o relatório.

23/08/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 422 ESPÍRITO SANTO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade do artigo 197, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo e do artigo 41 do respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de seguinte teor:

***Constituição do Estado do Espírito Santo***

*“Art. 197 (...)*

*§ 2º - O Estado destinará anualmente não menos do que dois e meio por cento de sua receita orçamentária ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico.”*

***ADCT do Estado do Espírito Santo***

*“Art. 41 O Estado destinará obrigatoriamente, por período mínimo de dez anos, não menos de dois por cento do imposto a que se refere o Art. 139, I, b, nele não incluídas as parcelas pertencentes aos Municípios, à aplicação em programas de financiamento do setor produtivo e de infra-estrutura dos Municípios ao norte do rio Doce e os por ele banhados.”*

Trata-se, portanto, de saber se disposições constitucionais estaduais podem vincular receitas orçamentárias e tributárias ao fomento de projetos científicos e tecnológicos e a programas de desenvolvimento regional.

Tendo em vista que as normas estaduais ora impugnadas estabeleceram vinculações de receitas orçamentárias a objetivos específicos, considero demonstrada a pertinência temática entre o interesse objetivo a ser institucionalmente tutelado pelo chefe do Poder

**ADI 422 / ES**

Executivo estadual e os dispositivos atacados, que, por sua vez, possuem generalidade e abstração, restando satisfeito o comando do artigo 102, I, *a*, da Constituição Federal.

Destarte, impõe-se o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.

**PREMISSA TEÓRICA:**

**A SEPARAÇÃO DE PODERES E A APLICABILIDADE DAS REGRAS BÁSICAS DO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL EM MATÉRIA FINANCEIRA, POR SIMETRIA**

As regras básicas do processo legislativo federal são de observância compulsória pelos demais entes federativos, pois implicam a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes. Entre essas regras, assumem especial relevo aquelas atinentes à reserva de iniciativa das leis financeiras.

Deveras, a regra no processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente, em que a proposição normativa pode ser apresentada por qualquer membro do Congresso Nacional ou por comissão de qualquer de suas Casas, pelo Presidente da República e, ainda, pelos cidadãos, no caso da iniciativa popular. Contudo, há hipóteses em que a Constituição Federal reserva a iniciativa das leis a determinados órgãos ou autoridades, subordinando o processo legislativo ao seu juízo de conveniência e oportunidade. É o caso da iniciativa privativa dos órgãos de quaisquer dos Poderes e do Ministério Público, assim como das normas de direito financeiro.

Nesse contexto, o artigo 165 da Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Trata-se de norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, que, por versar atribuições específicas do chefe do Poder Executivo, reflete na separação



**ADI 422 / ES**

dos Poderes, sendo aplicável a estados por simetria. Nesse sentido, é esclarecedora a doutrina de Marcus Abraham:

*“Por razões, a Carta Magna discorre sobre as leis orçamentárias apenas no âmbito federal. Mas devido ao princípio da simetria das normas constitucionais, suas previsões deverão ser seguidas nas esferas estadual, municipal e distrital.*

*Portanto, onde encontrarmos referência ao Presidente da República ou ao Chefe do Poder Executivo, devemos estender a regra aos Governadores e Prefeitos. Do mesmo modo, onde estiver previsto Congresso Nacional, Senado Federal ou Câmara dos deputados, teremos, por extensão, as Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Câmara Legislativa.”* (ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito Financeiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 283)

Assim, em âmbito estadual, compete exclusivamente aos Governadores a iniciativa das leis orçamentárias, para a fixação, em proposta legislativa, de cada despesa e suas respectivas dotações. A usurpação dessa iniciativa por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual pode se dar tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal. Em ambos os casos, os membros do Poder Legislativo estarão cerceando o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo.

Consigno, por oportuno, que a inserção nos textos constitucionais estaduais de matérias cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo subtrai a este último a possibilidade de manifestação, uma vez que o rito de aprovação das normas das Constituições estaduais e de suas emendas, a exemplo do que ocorre no modelo federal, não contempla sanção ou veto da chefia do Executivo, caracterizando, também por esse viés, burla à formatação constitucional da separação dos Poderes.

**ADI 422 / ES**

Assim, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas pelo constituinte federal, a função legislativa de frear e limitar a discricionariedade do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, não por meio da vinculação abstrata de receitas.

Tendo em vista esse desenho institucional para a separação de poderes, a Constituição Federal, no artigo 167, IV, veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Confira-se a redação original do dispositivo, cuja parte inicial foi mantida *ipsis litteris* pelo constituinte reformador:

*“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 arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º;”*

Por engessar o administrador público, as normas que determinam a vinculação de receitas de impostos devem ser excepcionais. É que, via de regra, espera-se que o Estado aplique os recursos de receita pública consoante critérios de conveniência e necessidade, informados pelos anseios democráticos da plataforma política que o elegeu. A liberdade e flexibilidade garantem, ainda, o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro.

Nesse sentido é a pacífica jurisprudência desta Corte, da qual colaciono os seguintes julgados:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. Vinculação de receitas*

**ADI 422 / ES**

*obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária. Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2. O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes. 3. Ação julgada procedente.” (ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014)*

*“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 DISPÕE: (...). 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*

**ADI 422 / ES**

*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. 167, inciso IV, da C.F., ao menos a do art. 165, inciso III, resta inobservada. Assim, também, a relativa à autonomia dos*

**ADI 422 / ES**

*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.” (ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003)*

Contudo, o próprio dispositivo que positivou a regra de vedação à vinculação de receita de impostos estabelece determinadas ressalvas, listadas exaustivamente no dispositivo e em outras normas constitucionais. A toda evidência, a proibição geral não pode deixar de ser sistematicamente interpretada à luz dessas outras normas da Constituição Federal.

**I**

**CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 197, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – POSSIBILIDADE DE O CONSTITUINTE ESTADUAL VINCULAR PARCELA DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA AO FOMENTO DO ENSINO E DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ARTIGO 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)**

Uma das hipóteses de autorização constitucional de vinculação de receitas orçamentárias diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico. Com efeito, o artigo 218, § 5º, da Constituição Federal faculta aos Estados-membros e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica:

*“Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. (redação original)*

*§ 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.”*

*In casu*, o artigo 197, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da receita orçamentária

**ADI 422 / ES**

estadual ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, hipótese que encontra fundamento no supramencionado artigo 218, § 5º, da Constituição Federal, não havendo se falar em vinculação orçamentária vedada. Nesse sentido:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 354 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO. LEI ESTADUAL N.º 5.696/90. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º; 61, § 1º, II, A E E; E 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Parcial perda de objeto do feito em relação à Lei n.º 5.696/90, tendo em vista sua expressa revogação. Precedentes. Dispositivo da Constituição estadual que, ao destinar dois por cento da receita tributária do Estado de Mato Grosso à mencionada entidade de fomento científico, o fez nos limites do art. 218, § 5º, da Carta da República, o que evidencia a improcedência da ação nesse ponto.”*  
(ADI 550, rel. min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 18/10/2002)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO A PRECEITOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. EXPRESSÃO REALIZADO ANTES DE SUA ELEIÇÃO, INSERIDA NO INCISO V DO ARTIGO 14; ARTIGO 23, INCISOS V E VI; ARTIGO 28, PARÁGRAFO ÚNICO; ARTIGO 37, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO; ARTIGO 46, INCISO XIII; ARTIGO 95, § 1º; ARTIGO 100; ARTIGO 106, § 2º; ARTIGO 235, §§ 1º E 2º; ARTIGO 274; TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. ARTIGO 13, CAPUT, ARTIGO 42; E ARTIGO 46 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 29, INCISO XIV; 35; 37, INCISOS X E XIII; E 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) 3. Ação direta julgada improcedente em relação: i) ao disposto no artigo 106, § 2º, relativo à competência do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe para expedir atos administrativos referentes aos magistrados de carreira, e ii) ao*

**ADI 422 / ES**

*disposto no artigo 235, §§ 1º e 2º, que versa sobre a criação de fundo estadual de apoio à ciência e pesquisa tecnológica, bem como sobre o limite da receita anual a ser destinado a esse fim. Compete ao TJ/SE a expedição de atos administrativos concernentes aos magistrados estaduais. O § 5º do artigo 218 da CB/88 permite a destinação de receita orçamentária a entidades públicas de fomento à pesquisa científica e tecnológica. (...). Ação julgada parcialmente procedente.” (ADI 336, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 17/9/2010)*

Portanto, por estabelecer vinculação de receitas em hipótese já prevista em norma da Carta Federal, é constitucional o artigo 197, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

**II**

**INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 41 DO ADCT:**

**VEDAÇÃO À VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTOS A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA, RESSALVADAS AS HIPÓTESES EXPRESSAMENTE ELENCADAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGO 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)**

Consoante exposto, a vedação à vinculação da receita proveniente de impostos é norma que decorre da separação dos Poderes e tem como condão a preservação da iniciativa do Poder Executivo para fixar despesas na proposta de lei orçamentária, que é de sua iniciativa. Desta sorte, a tese de que o artigo 167, IV, não se aplica aos Estados-membros não encontra sustento, uma vez que se trata de norma cara a um princípio basilar da República Federativa do Brasil, qual seja, a separação dos Poderes, fazendo jus à sua aplicação para todos os entes da Federação.

Por conta disso, qualquer ressalva a esta norma constitucional de não afetação de impostos somente encontra validade em previsão na própria Constituição Federal. Qualquer vinculação de parcela da receita de impostos prevista em nível estadual, sem amparo na Carta Magna, é, pois, inconstitucional. Nesse sentido, corrobora a doutrina de Heleno

**ADI 422 / ES**

Tavares Torres:

*“Como eficácia deste critério, as exceções de tributos vinculados a fundo, órgão ou despesa somente podem ser veiculadas pela Constituição. Por isso, todas as vinculações patrocinadas por leis, ordinárias ou complementares, padecem de evidente inconstitucionalidade, pela mácula frontal ao princípio da não vinculação.” (TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 382)*

*In casu*, o artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da arrecadação do ICMS a programas de financiamento do setor produtivo e de infraestrutura dos Municípios ao norte do Rio Doce e daqueles por ele banhados.

A vinculação a programas de desenvolvimento regional não encontra qualquer amparo específico na Carta Maior, consubstanciando afronta à regra geral disposta no mencionado artigo 167, IV, da Constituição Federal, que não permite a vinculação da receita de impostos estaduais. Em sentido semelhante, colaciono os seguintes julgados:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da Constituição. Precedentes. Ação julgada procedente.” (ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010)*

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI**



**ADI 422 / ES**

COMPLEMENTAR DISTRITAL N. 26/97. CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS ATIVIDADES ESPORTIVAS MEDIANTE CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL ÀS PESSOAS JURÍDICAS. CONTRIBUINTES DO IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. *É inconstitucional a lei complementar distrital que cria programa de incentivo às atividades esportivas mediante concessão de benefício fiscal às pessoas jurídicas, contribuintes do IPVA, que patrocinem, façam doações e investimentos em favor de atletas ou pessoas jurídicas.* 2. *O ato normativo atacado a faculta vinculação de receita de impostos, vedada pelo artigo 167, inciso IV, da CB/88. Irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos.* 3. *Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da vinculação do imposto sobre propriedade de veículos automotores - IPVA, contida na LC 26/97 do Distrito Federal.”* (ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12.223, DE 03.01.05. FUNDO PARTILHADO DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONCESSÃO DE CRÉDITO FISCAL PRESUMIDO DE ICMS CORRESPONDENTE AO MONTANTE DESTINADO AO FUNDO PELAS EMPRESAS CONTRIBUINTES DO REFERIDO TRIBUTO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. CAUSA DE PEDIR ABERTA. ART. 167, IV, DA CARTA MAGNA. VINCULAÇÃO DE RECEITA PROVENIENTE DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO A FUNDO ESPECÍFICO. VEDAÇÃO EXPRESSA. 1. (...) 2. *O Diploma impugnado não representa verdadeiro e unilateral favor fiscal conferido a determinado setor da atividade econômica local, pois, conforme consta do caput de seu art. 5º, somente o valor efetivamente depositado a título de*

**ADI 422 / ES**

*contribuição para o Fundo criado é que poderá ser deduzido, na forma de crédito fiscal presumido, do montante de ICMS a ser pago pelas empresas contribuintes. 3. As normas em estudo, ao possibilitarem o direcionamento, pelos contribuintes, do valor devido a título de ICMS para o chamado Fundo Partilhado de Combate às Desigualdades Sociais e Regionais do Estado do Rio Grande do Sul, compensando-se, em contrapartida, o valor despendido sob a forma de crédito fiscal presumido, criaram, na verdade, um mecanismo de redirecionamento da receita de ICMS para a satisfação de finalidades específicas e predeterminadas, procedimento incompatível, salvo as exceções expressamente elencadas no art. 167, IV, da Carta Magna, com a natureza dessa espécie tributária. Precedentes: ADI 1.750-MC, rel. Min. Nelson Jobim, ADI 2.823-MC, rel. Min. Ilmar Galvão e ADI 2.848-MC, rel. Min. Ilmar Galvão. 4. Ação direta cujo pedido se julga procedente.” (ADI 3.576, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/2/2007)*

Confirmam-se, ainda: ADI 820, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJe de 29/2/2008; ADI 2.529, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 6/9/2007; e ADI 1.848, rel. min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 25/10/2002.

Tampouco merece prosperar a alegação de que o mencionado dispositivo da Constituição estadual seria constitucional por visar a atender o disposto no artigo 174, *caput* e § 1º, da Constituição Federal. Referido comando constitucional prescinde de vinculação de receitas a programas regionais de desenvolvimento para ser atendido, de modo que não consubstancia exceção à vedação prevista no artigo 167, IV, da Carta Maior.

A relevância de dotações orçamentárias que contemplem programas de desenvolvimento regional é manifesta, mas cabe aos poderes políticos, no exercício de suas competências, avaliar em que medida serão viabilizados os projetos desenvolvimentistas tão aguardados pela população local.

**ADI 422 / ES**

Portanto, por violação ao disposto no artigo 167, IV, da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Estados-membros, é inconstitucional o artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo.

*Ex positis*, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** da ação direta de inconstitucionalidade e **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 422**

PROCED. : ESPÍRITO SANTO

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Decisão:** Retirado de pauta por indicação do Relator. Presidência, em exercício, do Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente. Plenário, 26.05.2004.

**Decisão:** Retirado de pauta ante a aposentadoria do Senhor Ministro Eros Grau (Relator). Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 04.08.2010.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação e julgou parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 16.8.2019 a 22.8.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário