

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 04.03.2005

EMENTÁRIO Nº 2182-1

TRIBUNAL PLENO

19/12/2004

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL**RELATORA ORIGINÁRIA : MIN. ELLEN GRACIE**

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO

REQUERENTE(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT

ADVOGADO(A/S) : LUIZ ALBERTO BETTIOL E OUTRO(A/S)

REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta.

LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo.

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 do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer da ação, vencida a ministra Ellen Gracie, relatora. Plenário, 11.12.2003.

O Tribunal, por maioria de votos, julgou procedente em parte a ação para dar interpretação conforme a Constituição, no

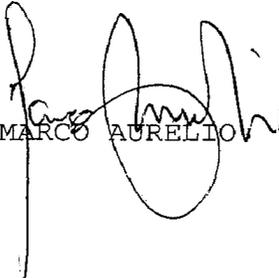


sentido de que a abertura de crédito suplementar deve ser destinada às três finalidades enumeradas no artigo 177, § 4º, inciso II, alíneas "a", "b" e "c", da Carta Federal, vencidos os ministros Ellen Gracie, relatora, Joaquim Barbosa, Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence.

Brasília, 19 de dezembro de 2003.

MAURÍCIO CORRÊA

- PRESIDENTE



MARCO AURELIO

- REDATOR PARA ACÓRDÃO

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA: MIN. ELLEN GRACIE  
REQUERENTE(S): CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT  
ADVOGADO(A/S): LUIZ ALBERTO BETTIOL E OUTRO(A/S)  
REQUERIDO(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REQUERIDO(A/S): CONGRESSO NACIONAL

**RELATÓRIO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie: Adoto, como relatório, o constante do parecer da lavra do ilustre Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles, que assim expôs o presente caso: (fls. 281/285)

*“Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pela Confederação Nacional do Transporte – CNT em face do art. 4º, I, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, da Lei 10.640, de 14 de janeiro de 2003 – Lei Orçamentária Anual da União, que estima e fixa a despesa da União para o exercício de 2003.*

*O texto impugnado assim está disposto:*

*‘Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo e desde que demonstrada, em anexo específico do decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2003, para suplementação de dotações consignadas:*

*I – a cada subtítulo, até o limite de dez por cento do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:*

*a) anulação parcial de dotações, limitada a dez por cento do valor do subtítulo objeto da anulação, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;*

b) reserva de contingência, inclusive de fundos e de órgãos e entidades das Administrações direta e indireta, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no § 6º deste artigo;

c) excesso de arrecadação de receitas diretamente arrecadadas, desde que para alocação nos mesmos subtítulos em que os recursos dessas fontes foram originalmente programados, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

d) até dez por cento do excesso de arrecadação;'

*Sustenta-se, em síntese, que a previsão de suplementação de créditos, contida nos dispositivos impugnados da Lei Orçamentária Anual – LOA – não poderia atingir a destinação de recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE – instituída pela Lei 10.336/01. Isso contraria o disposto no artigo 177, § 4º, II, da Constituição Federal, que é taxativo, segundo as alegações da requerente: 'A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: II – os recursos arrecadados serão destinados: a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.'*

*Assim, a CNT pretende que a receita da CIDE – Combustíveis seja arrecadada conforme sua expressa destinação constitucional e, ainda, em liminar, pleiteia que o Poder Executivo deixe de aplicar os 10% (dez por cento), previstos na LOA, dos créditos suplementares com recursos oriundos da arrecadação da CIDE."*

ADI 2.925 / DF

A ação foi distribuída durante o recesso da Corte (julho/2003) e, por isso, recebeu do Senhor Ministro Presidente o despacho inicial (fls. 187), no qual S. Ex.<sup>a</sup> determinou a adoção do rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99. Entre fls. 196 e 201 estão as informações do Congresso Nacional. Entre fls. 205 e 222 aquelas encaminhadas pela Presidência da República. Vieram elas acompanhadas de informações fornecidas pela Consultoria Jurídica do Ministério de Minas e Energia (fls. 224/228), de Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (fls. 229/233) e de Nota Técnica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (fls. 237/265).

Ouvida a Advocacia Geral da União, pleiteou seu ilustre Chefe, Ministro Álvaro Augusto Ribeiro Costa o não conhecimento da ação ou, caso conhecida, sua improcedência (fls. 267/274).

O eminente Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles, no parecer de fls. 281/285, opinou "*pelo indeferimento da cautelar, e, por conseguinte, pela improcedência do pedido*".

É o relatório. Distribuam-se cópias aos Senhores Ministros.

*Supremo Tribunal Federal*

11/12/2003

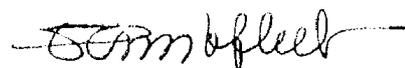
TRIBUNAL PLENO

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL

## EXPLICAÇÃO

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): Sr. Presidente, quero deixar registrado que, nesta Casa, usualmente, temos o privilégio de encontrar e receber trabalhos da mais alta qualidade. No entanto, preciso assinalar que particularmente este caso revela um Advogado - os Colegas puderam ver da tribuna e pelos memoriais recebidos - extremamente aplicado, de uma correção e precisão lógica de argumentação realmente notável.

Faço esse registro de louvor ao jovem Advogado.



*Supremo Tribunal Federal*

11/12/2003

TRIBUNAL PLENO

**ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): 1 - A tese sustentada na presente ação direta fundamenta-se na necessidade da definição de uma interpretação constitucionalmente válida das espécies de abertura de crédito suplementar autorizadas pelo art. 4º, I da Lei Orçamentária Anual vigente, de modo a impedir a ocorrência de restrições nas destinações reservadas aos recursos obtidos pela cobrança da CIDE - Combustíveis, previstas no art. 177, § 4º, II da CF, como o financiamento de programas de infra-estrutura de transporte (alínea c).

Segundo a Confederação autora, a leitura dos preceitos impugnados compatível com o referido dispositivo constitucional é a que (1) afasta o limite de dez por cento na suplementação de valores de cada dotação da CIDE com recursos da reserva de contingência ou do excesso de arrecadação da própria Contribuição em exame, e que (2) obsta a anulação parcial de dotação ou a utilização de reserva de contingência e de excesso de arrecadação, todas relativas à receita da CIDE, para atender ou reforçar dotações outras que não aquelas apontadas pelo art. 177, § 4º, II, da Carta Magna.

Para ilustrar a necessidade de tal provimento, afirma o autor que o Quadro 11 anexo ao Diploma atacado, demonstrativo das fontes de recursos por grupos de despesa,<sup>1</sup> sinaliza que cerca de 40 % (quarenta por cento) da estimativa de receita da CIDE em 2003 foi enquadrada como reserva de contingência, não tendo sido tal parcela endereçada, assim, a nenhuma das finalidades constitucionais referidas. Desse modo, conclui, se aplicados os preceitos contestados, grande parte deste

¹ Quadro 11 – DEMONSTRATIVO DAS FONTES DE RECURSOS POR GRUPO DE DESPESA			R\$ 1,00	
LDO, ART. 10º, § 1º, INCISO X			Recursos de todas as fontes	
Código	FONTE	TOTAL	GRUPOS DE DESPESA/VALOR	
111	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis	10.775.502.643	Pessoal e Encargos Sociais	462.078.400
			Juros e Encargos da Dívida	494.197.622
			Outras Despesas Correntes	1.406.982.596
			Investimentos	2.947.770.411
			Inversões Financeiras	554.446.369
			Amortização da Dívida	669.729.521
			Reserva de Contingência	4.240.297.724

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.925 / DF

montante não deverá ser utilizado nas destinações do art. 177, § 4º, II da CF, viabilizando, ademais, o gasto desses recursos em outras despesas públicas.

2 – Não obstante o brilhantismo dos argumentos acima expendidos e o desvelo demonstrado no confronto do caso em exame com a jurisprudência da Corte que tem reconhecido a ausência de abstração, generalidade e impessoalidade nas regras de natureza orçamentária, entendo, na mesma linha do Procurador-Geral, estar-se diante de ato formalmente legal, de efeito concreto, portador de normas individuais de autorização.

Além dos precedentes trazidos pela autora, que identificaram, como normas de efeito concreto, comandos de lei orçamentária que destinaram determinada soma pecuniária ou porcentagem da receita prevista a uma certa finalidade/despesa – ADI 1.640, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 03.04.98, ADI 2.057, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 31.03.2000 e ADI 2.100, Red. p/ o ac. Min. Nelson Jobim, DJ 01.06.2001 – aponto outros julgados nos quais reafirmou-se, do mesmo modo, o entendimento de que as disposições constantes de lei orçamentária anual, ou de emenda à mesma, constituem atos de efeito concreto, insuscetíveis de controle abstrato de constitucionalidade, por estarem ligadas a uma situação de caráter individual e específica.

Assim decidiu este Plenário, por exemplo, na ADI 2.484, DJ 14.11.2003, ao examinar artigo de lei de diretrizes orçamentárias (art. 64 da Lei 10.266/01) que continha as instruções ou comandos necessários para o preparo das estimativas de receitas que deveriam constar no projeto de orçamento de 2002. O eminente Relator, Ministro Carlos Velloso, assim sintetizou a decisão proferida:

*“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: LEI 10.266, DE 2001.*

*I. – Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade.*

*II. – Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado.*

*III. – Precedentes do Supremo Tribunal Federal.*

*IV. – Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.”*

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.925 / DF

Já na ADI 1.716, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 27.03.98<sup>2</sup>, impugnou-se dispositivo que destinava à amortização da dívida pública as receitas porventura obtidas pelas entidades da Administração indireta a título de participações, dividendos, superávit financeiro ou disponibilidades do exercício anterior não comprometidas como restos a pagar. Ressaltou o eminente Relator, em seu voto, que os atos de legislação orçamentária, sejam aqueles de conformação original de orçamento anual de despesa, sejam os de alteração dela, no curso do exercício, “*são exemplo paradigmáticos de leis formais, isto é, de atos administrativos de autorização, por definição, de efeitos concretos e limitados que, por isso, o Supremo Tribunal tem subtraído da esfera objetiva do controle abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos.*” (Destaquei)

No presente caso, da mesma forma, tem-se um ato específico de autorização emanado do Poder Legislativo conferindo ao Executivo a oportunidade de abertura de créditos suplementares, valendo-se de dotações previamente fixadas na LOA destinadas a este exato propósito (reserva de contingência). O que a requerente pretende fazer passar como sendo “regra-matriz”, geral e abstrata, regulatória de toda e qualquer abertura de crédito suplementar, nada mais representa do que as limitações, restrições e condições impostas pelo Poder Legislativo à abertura das suplementações necessárias. Em suma, são atos que, não obstante sua forma de lei, caracterizam-se como normas individuais de autorização que tornam viável a alteração do orçamento da despesa no curso do exercício. Por isso que, como afirmado nas informações do Congresso Nacional, “*os dispositivos impugnados para serem aplicados, dependem do confronto de anexo específico de eventual decreto de abertura de créditos suplementares com o anexo de metas fiscais da LDO/2003*”.

Essa manifestação vem reforçada pelo argumento trazido pela Advocacia Geral da União para quem o dispositivo do art. 4º da Lei nº 10.640, mesmo se considerado “norma de estrutura” no dizer de Bobbio, citado na inicial, ou “regra matriz de todas as movimentações intra-orçamentárias de recursos”, deve incidir sobre as situações abrangidas pela lei e tem, portanto, destinação específica, inviabilizando o controle concentrado.

<sup>2</sup> ADI 1.716, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 27.03.98:

*I. Medida Provisória: limites materiais à sua utilização: autorizações legislativas reclamadas pela Constituição para a prática de atos políticos ou administrativos do Poder Executivo e, de modo especial, as que dizem com o orçamento da despesa e suas alterações no curso do exercício: considerações gerais.*

*II. Ação direta de inconstitucionalidade, entretanto, inadmissível, não obstante a plausibilidade da arguição dirigida contra a Mprov 1.600/97, dado que, na jurisprudência do STF, só se consideram objeto idôneo do controle abstrato de constitucionalidade os atos normativos dotados de generalidade, o que exclui os que, malgrado sua forma de lei, veiculam atos de efeito concreto, como sucede com as normas individuais de autorização que conformam originalmente o orçamento da despesa ou viabilizam sua alteração no curso do exercício.*

*III. Ação de inconstitucionalidade: normas gerais e normas individuais: caracterização.*”

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.925 / DF

Assim sendo, faltam ao ato impugnado os requisitos de abstração e generalidade necessários à deflagração, nesta Corte, da fiscalização concentrada de constitucionalidade pela via da ação direta.

3 - Além disso, o acolhimento da pretensão da requerente equivaleria ao reconhecimento de uma incompatibilidade entre contribuição – espécie tributária caracterizada pela finalidade de sua instituição e não pela destinação da respectiva cobrança – e a sistemática da abertura de créditos suplementares, destinados ao reforço das dotações orçamentárias que se revelaram insuficientes durante o exercício financeiro. Entretanto, conforme ressaltado pelo Chefe do Ministério Público Federal, o art. 165, § 8º da CF não parece transparecer tal incompatibilidade ao permitir, excepcionalmente, porém sem distinção de receitas, a abertura de créditos suplementares no orçamento anual da União. Ressalte-se que a limitação de 10 % do respectivo valor a ser suplementado exprime, exatamente, o sentido de exceção conferido pela Carta Magna à possibilidade de abertura dos créditos suplementares.

Outrossim, a declaração parcial de inconstitucionalidade almejada pela autora, ao permitir, favoravelmente, a possibilidade de suplementação das dotações referentes à receita da CIDE ao mesmo tempo em que afasta o teto restritivo de 10 % do valor a ser suplementado, modificaria o sentido e o alcance da autorização concedida pelo Legislativo por meio da presente lei formal.

Em situações como a presente, esta Casa, em homenagem ao princípio basilar da separação de poderes, não tem vacilado em considerar juridicamente impossível tal pretensão. Dentre os vários precedentes, cito a ADI 896, DJ 16.02.96, cuja ementa, da lavra do eminente Min. Moreira Alves, está assim redigida:

*“(…)*

*Não só a Corte está restrita a examinar os dispositivos ou expressões deles cuja inconstitucionalidade for argüida, mas também não pode ela declarar inconstitucionalidade parcial que mude o sentido e o alcance da norma impugnada (quando isso ocorre, a declaração de inconstitucionalidade tem de alcançar todo o dispositivo), porquanto, se assim não fosse, a Corte se transformaria em legislador positivo, uma vez que, com a supressão da expressão atacada, estaria modificando o sentido e o alcance da norma impugnada. E o controle de constitucionalidade dos atos*

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.925 / DF

*normativos pelo Poder Judiciário só lhe permite agir como legislador negativo.*

*Em conseqüência, se uma das alternativas necessárias ao julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade (a procedência dessa ação) não pode ser acolhida por esta Corte, por não poder ela atuar como legislador positivo, o pedido de declaração de inconstitucionalidade como posto não atende a uma das condições da ação direta que é a da sua possibilidade jurídica.*

*(...)"*

Assim, por todas estas razões, **não conheço** da presente ação direta.



Vol/

11/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, apenas um aspecto que estimo ressaltar. Na hipótese, não se discute, quer receita, quer destinação de uma receita, considerada a discricção na elaboração da lei orçamentária. Quando o Tribunal proclamou não convir o controle concentrado relativamente à lei orçamentária, fê-lo a partir da premissa de que esta teria ficado no âmbito da opção política. Aqui, não é isso o que ocorre. Argumenta-se que se acabou por lançar mão, muito embora de forma limitada, de recursos que a própria Carta Federal revela com destinação específica. Busca-se, justamente, a guarda da Constituição pelo Supremo Tribunal Federal, no que a lei orçamentária estaria a conflitar, de modo frontal, com texto nela contido, mais precisamente com o disposto no artigo 177, § 4º. Se entendermos caber a generalização, afastando por completo a possibilidade do controle concentrado, desde que o ato impugnado seja lei orçamentária, terminaremos por colocar a lei orçamentária acima da Carta da República. Por isso, a meu ver, há que se distinguir caso a caso.



Não elogiei, no início de meu voto, o ilustre advogado, Dr. Luiz Alberto Bettiol, que assomou à tribuna. Devo fazê-lo agora, porque é um ato de justiça, já que produziu uma belíssima sustentação, a partir, a meu ver, de uma peça técnica que merece ser considerada por esta Corte, de autoria do renomado jurista Marco Aurélio Grecco.



11/12/2003

TRIBUNAL PLENO

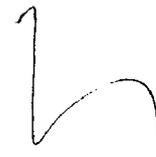
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8DISTRITO FEDERAL

À revisão de apartes do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence.

## V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sr. Presidente, em trabalhos doutrinários, tenho manifestado reservas em relação a essa jurisprudência, genericamente quanto a esse caráter do ato de efeito concreto, especialmente em relação às leis, porque sabemos, inclusive, a partir das próprias reflexões em termos de teoria geral, que podemos produzir leis aparentemente genéricas destinadas a aplicação a um único caso. Creio haver hipótese na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. E a doutrina, hoje, é rica nessa discussão sobre as chamadas leis casuísticas. De modo que poderemos chegar a distorções significativas, a partir dessa perspectiva.

Em se tratando de lei orçamentária, com maior razão, porque, se atentarmos para aquilo que está no texto, veremos que ele não guarda qualquer relação - como já destacado pelo Ministro Marco Aurélio - com as normas típicas de caráter orçamentário. Ao contrário, está dotado de generalidade e abstração, é claro que



ADI 2.925 / DF

gravada pela temporalidade, como não poderia deixar de ser em matéria de lei orçamentária. Penso que é uma oportunidade para o Tribunal, talvez, rediscutir esse tema.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - É preciso, pelo menos, fazer algum **distinguo**, senão, estamos dando uma carta de indenidade a toda a legislação orçamentária.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E poderá até se estimular, no futuro, a se colocar na lei orçamentária.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Não lanço a primeira pedra porque estou vendo precedentes, aqui, em que eu mesmo compartilhei dessa orientação. Mas, realmente, nos últimos tempos ela me tem inquietado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Encaminharia o meu voto no sentido de admitirmos, sim, a ação direta.

11/12/2003

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL****RELATORA ORIGINÁRIA : MIN. ELLEN GRACIE**

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO

REQUERENTE(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT

ADVOGADO(A/S) : LUIZ ALBERTO BETTIOL E OUTRO(A/S)

REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

**D E B A T E S**

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Sr. Presidente, ainda a título de comentário prévio, para confirmar as preocupações dos eminentes Ministros que me antecederam, a lei orçamentária é para a Administração Pública, logo abaixo da Constituição, a lei mais importante, até porque o descumprimento dela implica crime de responsabilidade. Está no art. 85, inciso VI. Imunizar a lei orçamentária contra o controle abstrato, acho um pouco temerário, também, ou seja, vamos blindar a lei orçamentária contra o controle objetivo de constitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Passa a ser um *bill* de indenidade.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Segundo a argumentação do autor - e, aqui, nada cabe adiantar quanto à sua procedência ou não -, na verdade, por esse dispositivo impugnado da



ADI 2.925 / DF

lei orçamentária - que, em contrário se pretende ser um ato concreto - dá-se autorização para, durante um ano, alterar a destinação dada a determinado tributo, a CIDE, pela própria Constituição.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO** - Na Constituição, tinha destinação compulsória.

Com toda vênia à eminente Ministra Ellen Gracie, manifesto esta minha vontade.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Seria tornar a nossa Carta da República flexível, passível de modificação por uma lei orçamentária.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - Estou vendo um dos precedentes: autorização para destinar parte da arrecadação da CPMF a cobrir débitos do Ministério da Saúde com o FAT - não conhecemos da ADIn (o que me dá um certo remorso, diante do que veio a suceder posteriormente).

**O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE):** - Ministro Pertence, quer dizer que V.Exa. está alterando um pouco aquele entendimento, que sempre gosta de citar, de Kelsen, o do menino e a missa?



ADI 2.925 / DF

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Não, aqui há uma norma autorizativa de que o Presidente da República, com a única limitação da temporariedade da própria lei orçamentária, dela utilize quantas vezes, à sua discricção, parecer necessária.

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE): - Acho que, aqui, a hipótese, realmente, não se enquadra.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Recordo a distinção de Kelsen, na Teoria Geral das Normas. Se o pai ordena: "todos os meus filhos vão hoje à missa" tem-se um ato concreto; ao contrário, se determina: o meu filho Antônio vai visitar o avô todos os domingos, há norma abstrata, embora dirigida a uma única pessoa. É o exemplo que costumo dar sempre. Aqui, realmente, o destinatário é o executor do orçamento; mas a norma pode reger um número indeterminado de condutas...

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE): - Ministra Ellen Gracie, veja V.Exa. que estamos vivendo novos tempos, então é preciso ter cuidado.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - V.Exas. estão revisitando a jurisprudência assentada. Vejo, analisando o caso concreto que temos na bancada, que esses dispositivos para serem

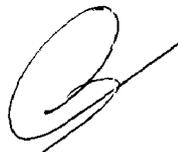
ADI 2.925 / DF

eventualmente aplicados, essas limitações colocadas pela legislação, dependem, necessariamente, do confronto com um anexo específico da lei orçamentária. Portanto, mais concreto do que isso, dificilmente se encontrará.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não, prescinde, porque preceitua o dispositivo a utilização de uma forma genérica, abstrata.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - O artigo impugnado não estima receita nem fixa despesa, não abre crédito e confere uma competência *sub conditionis*, acho que têm esses caracteres, sim, da lei em sentido material, ou seja, lei genérica, impessoal e abstrata.

\* \* \* \* \*



11/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL

À revisão de aparte do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence.

## VOTO

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Sr. Presidente, com o devido respeito, também acho que é norma típica, de caráter geral e abstrato. Não é o fato de estar dirigida a sujeito determinado, como seu destinatário, que descaracteriza a abstração e a generalidade da norma. A norma constitucional que, por exemplo, no regime anterior, dava competência ao Supremo Tribunal Federal e, portanto, a destinatário específico, para editar preceitos regimentais com força de lei, era norma geral e abstrata. Concreta é a norma que prevê uma ação historicamente determinada. Não é o caso. *km*

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Assim - V.Exa. me permite - temos julgado, por exemplo, em relação, àquelas normas da LDO, que se esgotam na ação de encaminhar o projeto de lei orçamentária. Aí, continuo a entender que, realmente, é uma típica norma concreta.

ADI 2.925 / DF

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - É uma ação historicamente determinada. O caso, aqui, parece-me de norma de competência, isto é, de norma que dá a certo sujeito o poder de caráter geral para praticar uma série de atos, os quais é que serão concretos.

Como norma típica de competência, guarda todas as características de norma geral e abstrata, razão por que, com o devido respeito, também conheço do mérito da ação.

m

11/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL**RELATORA ORIGINÁRIA : MIN. ELLEN GRACIE**

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO

REQUERENTE(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT

ADVOGADO(A/S) : LUIZ ALBERTO BETTIOL E OUTRO(A/S)

REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

V O T O**EXPLICAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: A abstratividade, diz a teoria toda do Direito, implica uma renovação, não digo perene, porque, aqui, está limitada por um ano, mas uma renovação duradoura entre a hipótese de incidência da norma e a sua consequência. E me parece que, neste caso, o Ministro Sepúlveda Pertence colocou muito bem em evidência, durante um ano inteiro o Presidente da República fica autorizado a aplicar e reaplicar a lei a seu talante, claro que observados aqueles limites e condições. Acho que a abstratividade está presente, também.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Na verdade, o conceito de controle abstrato - pelo menos o desenvolvido no Direito europeu -, que contrapõe-se ao chamado controle concreto, diz respeito simplesmente à se postulação de proteção a uma posição



ADI 2.925 / DF

jurídico-positiva. Tão-somente isso! Não está associado sequer a esse caráter genérico e abstrato.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - Não, aí é o problema de que - como o Tribunal construiu - o ato normativo deve ter, ele próprio, um certo grau de abstração.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Sim, mas estou dizendo, o nome controle abstrato está associado, propriamente, a essa contraposição com o chamado controle concreto.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - É mais de distinção entre a norma geral e a norma concreta na teoria kelseniana.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO:** Lourival Vilanova diria que o descriptor e o prescritor da norma se co-implicam duradouramente, um atrai o outro. O descriptor é o antecedente da norma, é a hipótese de incidência, e o prescritor é o conseqüente da norma.

\* \* \* \* \*



11/12/2003

TRIBUNAL PLENO

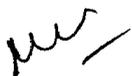
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SR. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Sr. Presidente, de regra, quando se trata da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias, tem-se o efeito concreto. Aliás, o precedente da minha lavra diz respeito a essa lei.

Com todo o respeito à eminente Relatora, cujos votos temos o costume de acompanhar, no caso ressaí o caráter de abstração da norma objeto da causa.

No ponto, também peço licença a S. Exa. para conhecer da ação.



\*\*    \*\*    \*\*

11/12/2003

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL****V O T O**

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, também fico na linha do voto do Ministro Celso de Mello. O voto da eminente Relatora, não há dúvida, é ortodoxamente fiel à jurisprudência que se vinha construindo, mas, que, conforme já disse, me causa desconforto em certas hipóteses.

Neste caso, reconheço a generalidade da norma de autorização absolutamente abstrata, que permite ao Presidente da República, dadas certas condições de fato, criar créditos suplementares, segundo o que se pretende, contrariando diretamente uma norma constitucional. Esta, com relação a certa contribuição, impõe a aplicação total do produto de sua arrecadação, nas suas finalidades constitucionais.

Na jurisprudência do Tribunal, creio, mesmo em norma de LDO - exemplo típico de norma concreta que se esgota com o ato que se destina a regradar, isto é, a elaboração do projeto do orçamento anual -, numa das poucas aberturas - pelo menos as minhas anotações consignam -, admitimos a ação direta, em parte.

Refiro-me à ADIn 2.108, em que conhecemos com relação a uma norma da LDO, porque vinculava a execução orçamentária mensal à receita líquida. Era uma norma de vigência temporária, mas pareceu-nos geral e, portanto, susceptível do controle direto de constitucionalidade. Assim também parece no caso concreto, ainda sem



ADI 2.925 / DF

me aventurar a anunciar critérios gerais de orientação da jurisprudência.

Peço vênia à eminente Relatora para conhecer da ação direta.

CR/

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to be 'JPM' followed by a horizontal line.

11/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE): - Também peço vênia à Ministra Ellen Gracie, porque não vejo, na norma ora em exame, aqueles pressupostos estabelecidos na nossa jurisprudência, especificamente para dizer que se trata de uma norma de efeito concreto, tendo em vista a sua carga de abstração.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATORA ORIGINÁRIA : MIN. ELLEN GRACIE

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S): CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT

ADV.(A/S): LUIZ ALBERTO BETTIOL E OUTRO(A/S)

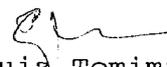
REQDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da ação, vencida a Senhora Ministra Ellen Gracie, Relatora, que não a conhecia. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Quanto ao mérito da questão, o julgamento foi adiado. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Falou pela requerente o Dr. Luiz Alberto Bettiol. Plenário, 11.12.2003.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador

pl

*Supremo Tribunal Federal*

19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL****V O T O**

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): 1 - Superadas as questões preliminares apreciadas na Sessão Plenária de 11.12.2003, passo, agora, ao exame de mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Ao impugnar as alíneas a, b, c e d do inciso I do art. 4º da Lei Orçamentária vigente (Lei nº 10.640/03), opõe-se a requerente, fundamentalmente, à incidência de dois comandos distintos do mecanismo de abertura de créditos suplementares, no que diz respeito aos recursos da CIDE/Combustíveis.

O primeiro deles é o que impõe, na abertura do crédito adicional, um limite máximo de dez por cento do valor de cada um dos subtítulos a serem eventualmente suplementados, mediante a utilização, no caso em exame, da reserva de contingência ou do excesso de arrecadação da própria contribuição mencionada (art. 4º, I, b e c da Lei nº 10.640/03).

Já o segundo comando contestado permitiria, de acordo com a autora, a anulação parcial de dotações ou a utilização da reserva de contingência e do excesso de arrecadação – todos relativos às receitas da CIDE/Combustíveis - para atender ou reforçar dotações outras que não traduzam as finalidades previstas no art. 177, § 4º, II, da Carta Magna (art. 4º, I, a, b, c e d da Lei nº 10.640/03).

2 – Analiso, neste tópico, a alegação de que o referido teto de dez por cento na suplementação das rubricas próprias da CIDE/Combustíveis, previsto na Lei Orçamentária Anual, afrontaria a destinação específica e vinculada conferida a esta receita pela Constituição Federal.

Para tanto, se faz necessária uma investigação do sentido e do alcance desta limitação.

O crédito suplementar é uma das espécies de créditos adicionais e tem por finalidade única o reforço de despesas que, apesar de existentes, mostraram-se

## Supremo Tribunal Federal

ADI 2.925 / DF

insuficientemente dotadas. Ao contrário dos créditos especiais e extraordinários, os créditos suplementares podem ser abertos por decreto, até uma certa importância e durante o exercício, por meio de uma autorização específica inserida na própria lei orçamentária anual que fixe determinado percentual incidente sobre a receita arrecadada.

Tal medida, prevista no art. 7º, I da Lei nº 4.320, de 17.03.64<sup>1</sup>, e respaldada pelo art. 165, § 8º da CF, “*busca agilizar os procedimentos administrativos, desburocratizando o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo*” (JAMES GIACOMONI, “Orçamento Público”, Atlas, São Paulo, 5ª ed., 1994, p. 221).

Trata-se, portanto, de um salutar mecanismo de pré-autorização legislativa que confere ao Poder Executivo um maior desembaraço na suplementação de dotações que tenham se mostrado insuficientes no curso do exercício. Tal chancela, entretanto, não poderia ser absoluta e irrestrita, sob pena de violação ao princípio da legalidade em matéria orçamentária que, segundo lição de José Afonso da Silva, possui o mesmo fundamento do princípio da legalidade geral, “*segundo o qual a Administração se subordina aos ditames da lei*”<sup>2</sup>, numa clara referência ao disposto no art. 37, *caput* da Carta Magna.

Esta restrição se compatibiliza integralmente com o comando disposto no art. 167, V da CF que veda “*a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes*”.

No caso em exame, ainda que compreensível a insatisfação da requerente com os critérios políticos adotados pelo Poder Público que redundaram na destinação de cerca de 40% (quarenta por cento) da receita da CIDE/Combustíveis à reserva de contingência<sup>3</sup>, mostra-se incompatível com toda esta sistemática a tese de

<sup>1</sup> Lei nº 4.320, de 17.03.1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

“Art. 7º - A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43;”

<sup>2</sup> “Curso de Direito Constitucional Positivo”, Malheiros, São Paulo, 21ª ed. 2002, p. 720.

<sup>3</sup> Quadro 11 - DEMONSTRATIVO DAS FONTES DE RECURSOS POR GRUPO DE DESPESA  
LDO, ART. 10º, § 1º, INCISO X

Código	FONTE	TOTAL	GRUPOS DE DESPESA/VALOR	
			Recursos de todas as fontes	
111	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis	10.775.502.643	Pessoal e Encargos Sociais	462.078.400
			Juros e Encargos da Dívida	494.197.622
			Outras Despesas Correntes	1.406.982.596
			Investimentos	2.947.770.411
			Inversões Financeiras	554.446.369
			Amortização da Dívida	669.729.521
			Reserva de Contingência	4.240.297.724

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.925 / DF

que o Poder Executivo poderia se valer, apenas mediante a edição de decretos, dos quatro bilhões de reais correspondentes àquela reserva - ainda que exclusivamente para o reforço de quaisquer das rubricas constantes do grupo de despesas da CIDE/Combustíveis - como se fosse um cheque em branco passado pelo Poder Legislativo por meio da Lei Orçamentária Anual, sem limitação percentual alguma e, principalmente, sem uma autorização legislativa do Congresso Nacional específica e circunstancialmente vinculada à necessidade da suplementação.

Não obstante, tal limitação não traz consigo a possibilidade de desvio de finalidade ou de restrição na aplicação dos recursos da contribuição em tela. Isso porque os créditos suplementares, assim como os especiais, podem ser propostos, no limite das disponibilidades de recursos, mediante a apresentação de justificativa da necessidade e o envio de projeto de lei ao Poder Legislativo, que então concederá ou negará a autorização legislativa solicitada.<sup>4</sup> Em obra coordenada por FLÁVIO DA CRUZ, (*Comentários à Lei nº 4.320*, Atlas, São Paulo, 2ª ed., 2001, p. 85), esta dupla possibilidade foi assim destacada:

*“Nos créditos especiais, para cada caso, o processo deve ser iniciado pela justificativa da necessidade e posterior remessa de projeto de lei ao Poder Legislativo que concederá ou negará a autorização.*

*Um crédito suplementar pode estar enquadrado em dois rituais: (1º) seguir o mesmo procedimento dos créditos especiais; (2º) utilizar prerrogativa específica contida na própria lei orçamentária anual que estabeleça determinado percentual incidente sobre a receita arrecadada como livremente suplementável pelo Poder Executivo.*

*Além da autorização legislativa, cabe sempre uma regulamentação própria do Poder Executivo em qualquer dos casos de abertura de créditos adicionais. O ato normativo próprio é um decreto que obrigatoriamente deve citar em seu preâmbulo o número e a data da lei anterior que autorizou a modificação. Não é demais lembrar que esta interfere na vontade popular de alocar recursos, inicialmente contida na lei orçamentária anual.”*

É exemplo de utilização, pelo Executivo, desta modalidade de abertura de crédito suplementar sem as limitações previstas na Lei Orçamentária a recente edição das Leis 10.811, de 12.12.2003, que “*abre aos Orçamentos Fiscal e da*

---

<sup>4</sup> Art. 42 da Lei nº 4.320/64: “Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.”

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.925 / DF

*Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Previdência Social, do Trabalho e Emprego e da Assistência Social, crédito suplementar no valor global de R\$ 230.475.440,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente” e 10.813, da mesma data, que “abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério de Minas e Energia, crédito suplementar no valor de R\$ 18.000.000,00, para reforço de dotação constante da Lei Orçamentária vigente, e dá outras providências”.*

3 – Também não procede a alegação de que recursos provenientes de anulação parcial de dotação, reserva de contingência e excesso de arrecadação da CIDE/Combustíveis poderia vir a ser utilizado em outras destinações que não as determinadas pelo art. 177, § 4º, II da CF. É que os dispositivos impugnados determinam, explicitamente, a observância do art. 8º, par. único da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), segundo o qual *“os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”*. Este dispositivo, até mesmo pela sua natureza integrativa, já que pertencente a uma lei complementar, traz a conformação genérica e necessária entre o sistema orçamentário e as receitas obtida mediante a cobrança das contribuições, cujo produto não pode ser destinado senão às finalidades que legitimaram a sua cobrança.

Portanto, se as dotações de reserva de contingência e de excesso de arrecadação relativas às receitas da CIDE/Combustíveis podem ser completamente exauridas nas finalidades constitucionais desta contribuição por meio da abertura de créditos suplementares após autorização legislativa específica para cada necessidade e, ainda, se presente determinação legal expressa no sentido de que os recursos vinculados dessa contribuição somente sejam destinados às suas finalidades próprias, não restou violado o art. 177, § 4º, II da Constituição Federal.

Neste sentido, manifestou-se a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por meio da Nota Técnica nº 07, encaminhada em 25.07.2003 pelo Sr. Secretário de Orçamento Federal, João Bernardo de Azevedo Bringel, que assim asseverou: (fls. 238/239)

*“Como observado nos artigos retrotranscritos, fica o Poder Executivo previamente autorizado a proceder as suplementações necessárias por intermédio de decreto, desde que respeitados os limites previstos nesses artigos e, conforme destacado no próprio texto da LOA, se observado o parágrafo único do art. 8º*

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.925 / DF

da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Essa autorização dada ao Poder Executivo não significa que as programações constantes na LOA não possam ser alteradas além dos limites constantes nesses artigos. As suplementações e cancelamentos que excedam esses limites, ou a criação de programações novas, que caracterizam os créditos especiais, podem ser realizados, desde que com a chancela do Poder Legislativo. Nesses casos, as alterações somente se processarão após a aprovação pela Casa Legislativa de projeto de lei de crédito suplementar ou especial encaminhado pelo Poder Executivo.

Assim, as autorizações para a abertura de créditos suplementares por meio de decreto, contidas na LOA 2003, não constituem limitação para a abertura de créditos por intermédio de projetos de lei, os quais, havendo disponibilidade de recursos, podem ser propostos pelo Poder Executivo independentemente dos limites fixados nas referidas autorizações. As leis específicas de abertura de créditos amparam-se nos arts. 41 e 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Entretanto, mesmo nesses casos, permanece a necessidade de se respeitar a vinculação legal das receitas, nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual, por ser uma lei complementar, tem prevalência sobre qualquer lei ordinária de abertura de crédito.

Para assegurar o cumprimento desse dispositivo, esta Secretaria editou a Portaria SOF nº 1, de 19 de fevereiro de 2001, que alterou a classificação orçamentária por fontes de recursos, criando o indicador de grupos de fontes, de forma a garantir a identificação da receita vinculada, bem como de sua aplicação, nos exercícios subsequentes.

Assim, permanecem identificadas e vinculadas, independentemente do exercício financeiro de sua arrecadação, não apenas as receitas da CIDE – Combustíveis, mas toda e qualquer receita vinculada a finalidade específica, que somente poderá ser legalmente aplicada no objeto de sua vinculação.”

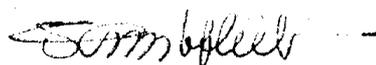
*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.925 / DF

Ainda sem reprovar o protesto da autora quanto à decisão política tomada, que alocou significativa parcela da receita da CIDE/Combustíveis na reserva de contingência, aflora como escopo da presente ação, ao meu ver, a pretensão de compelir o Poder Executivo a utilizar, de forma indeclinável aquele montante contingenciado por meio da abertura de créditos suplementares. Além de adentrar na seara das opções de política governamental e de desvirtuar radicalmente a finalidade deste instrumento orçamentário que, como demonstrado, não é incompatível com as finalidades constitucionais da espécie tributária contribuição, principalmente após a vigência do art. 8º, par. único da Lei Complementar 101/2000 (LRF), tal intento busca uma providência de natureza mandamental não encontrável na ação direta de inconstitucionalidade.

Além disso, se, como visto, o contingenciamento realizado não traduz, efetivamente, a ocorrência do desvio de finalidade na aplicação dos recursos da contribuição em debate, busca a requerente provimento preventivo ou cautelar para afastar inconstitucionalidade ou ilegalidade hipoteticamente considerada, que somente virá a ocorrer se os recursos da CIDE/Combustíveis forem, de fato, utilizados nas movimentações intra-orçamentárias em outras finalidades que não as previstas do art. 177, § 4º, II da Constituição.

Por estas razões, julgo **improcedente** o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade.



Vnl/

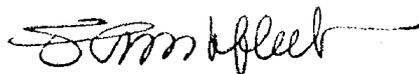
*Supremo Tribunal Federal*

19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

**ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL****INCIDÊNCIAS AO VOTO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): Sr. Presidente, inicie o julgamento desta ação na assentada em que proponha o seu não-conhecimento, tecendo elogios à atuação do jovem Advogado que, brilhantemente, defende esta causa; renovo, aqui, essas homenagens porque, realmente, o trabalho de Sua Excelência é brilhante, extremamente bem desenvolvido e apresentado de maneira muito inteligente.



*Supremo Tribunal Federal*

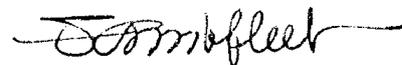
19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

**ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL****ADITAMENTO AO VOTO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): Sr. Presidente, nessa hipótese, creio que o eminente Advogado já deu a solução: disse que iria, então, bater às portas do Ministério Público para pedir as providências correspondentes.

Por essas razões, especialmente pela natureza mandamental que entrevejo colocada nesta ação, eficácia que não se encontra na ação direta de inconstitucionalidade, por este caráter – digamos – preventivo de tentar evitar que o Governo dê “um mau passo” na questão da aplicação desses recursos, julgo improcedente o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade.



19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Sr. Presidente, eu desafiaria as pessoas com um mínimo conhecimento de Direito comparado a vislumbrar a possibilidade de uma Corte constitucional conceder o que se pleiteia nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade. A meu ver, é desconhecer completamente toda a evolução das relações entre Legislativo e Judiciário nesses duzentos anos. Parece-me bastante exótico.

Por isso, acompanho a Relatora.



19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Senhor Presidente, pelo artigo 177, § 4º, da Constituição Federal, todo o produto da arrecadação da CIDE está vinculado a três finalidades.

Se a eminente Relatora, no seu voto, deu à lei uma interpretação conforme esse artigo, impedindo o risco de os recursos ficarem alocados em reserva de contingência, que é uma dotação inespecífica, afastando este risco de uma aplicabilidade "tredestinada", ou seja, mesmo que no exercício futuro, os recursos, ainda que sob reserva de contingência, ficarão presos a essas três finalidades.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ministro, a norma é expressa a viabilizar a utilização desses recursos no campo dos créditos suplementares, e sem uma especificação. Eis a disposição contrária à Carta. Estou com um memorial e não encontrei pedido para se afastar o contingenciamento, que decorre da frustração de receita.



ADI 2.925 / DF

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Veja o que estabelece a referência específica ao artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não posso interpretar a Constituição a partir da legislação ordinária.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Estou interpretando o artigo 4º da Lei Orçamentária Anual da União, lei ordinária, que diz:

*"Art. 4º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo e desde que demonstrada, em anexo específico do decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2003, para suplementação de dotações consignadas:*

*I - a cada subtítulo, até o limite de dez por cento do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:*

*a) anulação parcial de dotações, limitada a dez por cento do valor do subtítulo objeto da anulação, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;*

*b) reserva de contingência, inclusive de fundos e de órgãos e entidades das Administrações direta e indireta, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no § 6º deste artigo;*

*c) excesso de arrecadação de receitas diretamente arrecadadas, desde que para alocação nos mesmos subtítulos em que os recursos dessas fontes foram originalmente programados, observado o disposto*

ADI 2.925 / DF

no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e  
d) até dez por cento do excesso de arrecadação;"

De onde vêm os recursos em que fica autorizada a suplementação do crédito? Está limitada essa suplementação a dez por cento de cada subtítulo. De onde vêm os recursos? Primeiro, da anulação parcial de dotações, que se aplica a qualquer outra hipótese. De reserva de contingência. À reserva de contingência no orçamento, poderá o Poder Executivo suplementar crédito, utilizando dez por cento daquilo que já está reservado em contingência. Ou seja, tem-se no orçamento o lançamento de uma reserva de contingência, a Lei está autorizando, no artigo 4º, que poderá se utilizar para complementar até dez por cento de subtítulos de verbas oriundas da reserva de contingência existente. E diz mais, inclusive de fundos e órgãos da administração direta e indireta, observado - quando do uso da reserva de contingência - o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

"Artigo 8º .....  
Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso."

Ou seja, se fosse lançar para a suplementação de verbas, no limite de dez por cento de cada subtítulo, na reserva de

ADI 2.925 / DF

contingência, e nela, se consignar verbas da CIDE, só pode ser destinada suplementação exclusivamente à CIDE.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Todos estamos de acordo com a supremacia da Carta da República. Agora, se existe tanta dúvida, a ponto de se ajuizar a ação direta de inconstitucionalidade, evidentemente, precisamos partir, a fim de evitar controvérsias futuras, para a interpretação conforme e proclamar que não pode haver a utilização, como crédito suplementar, dessa rubrica que tem destinação peremptória, categórica, em texto exaustivo na Carta da República.

**O SR. MINISTRO NELSON JOBIM** - Sugiro que se diga exclusivamente que, para suplementação de créditos autorizados pelo artigo 4º da Lei, as origens das alíneas "d" - excesso de arrecadação, caso da CIDE - enfim, todas as fontes só podem ser as destinadas referidas na Lei.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Compreendo. Vossa Excelência, perquirindo o alcance da legislação que dispôs a respeito desse tema, do emprego de verbas, assenta que ela respeita o texto da Carta. Agora, as dúvidas são muito grandes. Para mim, por exemplo, temos, como ressaltou a relatora, uma carta em branco que viabiliza a utilização, quer a parcela esteja contingenciada ou não,

ADI 2.925 / DF

em outro campo. Essa utilização em outro campo é glosada pela Constituição.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Entendo que não, mas, em todo caso, não tem problema.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Parece-me que, do voto da Relatora, a vinculação à Constituição fica assegurada. Foi uma interpretação conforme.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Se todos estamos de acordo com a premissa básica, que é a cláusula fechada da Carta da República, por que não julgar em definitivo para emprestar a interpretação conforme, afastando, portanto, do cenário jurídico outro enfoque?

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Eminente Ministra-Relator, Vossa Excelência deu à lei impugnada uma interpretação conforme a Constituição, de sorte a preservar a intocabilidade?

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - Não, Ministro Carlos Britto. Não vejo como acatar o pedido desta ação de inconstitucionalidade porque, muito embora inteligentemente formulado, na realidade o que se procura é uma ordem que o

ADI 2.925 / DF

Judiciário dê ao Executivo para que gaste o valor "x" em tal finalidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não adentramos essa seara.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - Fiz questão de ler a informação da Secretaria de Orçamento Federal, e ela está dizendo exatamente isso, que seria a interpretação conforme, que não há nenhuma intenção, e que a legislação, inclusive de responsabilidade fiscal, não permite.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Senhor Presidente, como não se trata de uma interpretação conforme, peço vênia à Ministra-Relatora, reconhecendo o brilho do voto proferido, mas sou pela procedência da ação, mas apenas em relação à CIDE/Combustíveis.

\* \* \* \* \*



19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL

## VOTO

**O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO** - Sr. Presidente, acho que estamos todos de acordo. A eminente Ministra Relatora invoca a Lei de Responsabilidade Fiscal para dizer que a Constituição vai ser cumprida.

Sr. Presidente, o meu voto é no sentido de dar liberdade ao Governo para não invocar outra interpretação qualquer como pretexto para deixar de cumprir a Constituição, isto é, afasto todas as interpretações que dêem ao Governo um pretexto para não cumprir a Constituição. Segundo meu raciocínio, a Constituição exige que os recursos sejam aplicados nas três finalidades. O que entra na reserva é o saldo da aplicação dos recursos nas três finalidades constitucionais. Ora, o art. 4º, § 1º, pode servir de escusa para o Governo limitar até o teto de dez por cento a aplicação desse excesso ou desse saldo em qualquer das três finalidades. Aí, a minha leitura é de que tal limite não subsiste e que, portanto, o Governo tem a respeito liberdade política. Não vinculo, não amarro o Governo. Mas não lhe reconheço poder de invocar aquele limite para dizer: "*eu não aplico, porque estou impedido*". Ele pode não aplicar, mas apenas se por ato político não o queira fazer.

Essa é a minha interpretação e, com o devido respeito, julgo procedente a ação.



19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8DISTRITO FEDERAL

## V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sr. Presidente, é uma matéria altamente complexa e realmente delicada. Agora, impressiona-me o argumento aqui mencionado e, agora, enfatizado pelo Ministro Peluso quanto à possibilidade de, por via dessa interpretação, negar-se aplicação, e de forma reiterada, a recursos que são obtidos mediante estrita vinculação. Isso, de fato, sensibiliza-me. Nessa linha da interpretação conforme - já enunciada pelo Ministro Carlos Britto e, agora, precisada pelo Ministro Cezar Peluso -, parece-me razoável a formulação feita.

Acompanho a manifestação, com as vênias à Ministra Ellen Gracie.



19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL

À REVISÃO DE APARTES DOS SRS. MINISTROS MARCO AURÉLIO  
E CEZAR PELUSO.

VOTO

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, o art. 4º autoriza ao Executivo a abrir créditos suplementares. Abertura de créditos, quando decorrente de qualquer origem, é autorizada especificamente por leis especiais, ou seja, são chamados créditos especiais, conforme foi exposto pela Ministra-Relatora.

Aqui, a lei orçamentária autorizou que fossem abertos créditos suplementares pelo Executivo mediante decreto, ou seja, independente de lei específica, uma autorização, uma delegação legislativa, para suplementação de dotações consignadas. Temos, no orçamento uma série de dotações consignadas nos valores específicos do orçamento. Fica o Executivo autorizado a suplementar crédito nas várias dotações existentes que estão explicitadas na Lei Orçamentária. E diz que a cada subtítulo relativo às dotações, essa suplementação só pode ser feita até o limite de dez por cento.

## ADI 2.925 / DF

Então, está autorizado ao Executivo, a cada subtítulo, por força dessa lei, a abrir crédito suplementar até o limite de dez por cento a cada subtítulo. Mas de onde tirar o dinheiro para abrir os dez por cento? Porque temos no orçamento a previsão da receita e a previsão de despesa. Então, como diz ele: qual é a possibilidade que tem o Executivo? A primeira possibilidade é a anulação parcial, na alínea "a", de dotações, limitada a dez por cento do subtítulo objeto. Então, se temos um subtítulo com "x", e temos previstas dotações, estas poderão ser transpostas, ou seja, você anula determinadas dotações para abrir créditos suplementares a fim de aumentar aquele subtítulo. É uma espécie de transposição orçamentária em que você anula aquela parcela da dotação - diz a lei - até o limite de dez por cento - para transpô-las já para a suplementação. É uma primeira hipótese de suplementação até o limite de dez por cento.

A segunda: cada dotação tem uma reserva de contingência. Está lançada no orçamento, dentro do subtítulo da arrecadação - na lei das dotações - a reserva de contingência que diz que poderá, para suplementar até o limite de dez por cento, usar desses valores já consignados na reserva de contingência.

Diz a Lei nº 10.640/2003, artigo 4º, inciso I, letra "b":

*"reserva de contingência, inclusive de fundos e de órgãos e entidades das Administrações direta e indireta, observado o disposto no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal,..."*

ADI 2.925 / DF

Ele só pode lançar mão das reservas de contingência constantes da lei orçamentária para os fins específicos. Se aquela reserva é de contingência da CIDE, só pode ser usada para a suplementação orçamentária da destinação da CIDE. A reserva de contingência não é o dinheiro que vai para reserva, está tirando da reserva de contingência para suplementar os cinco por cento.

A terceira hipótese de origem dos valores do futuro:

"c) excesso de arrecadação de receitas diretamente arrecadadas, desde que para alocação nos mesmos subtítulos em que os recursos dessas fontes foram originalmente programados" - temos um excesso de arrecadação decorrente de receitas diretamente arrecadadas, e esta alocação, dos cinco por cento, terá de estar vinculada a esta origem - "observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;..."

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Vossa Excelência tem em mãos esse preceito do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal?

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - O parágrafo único do artigo 8º diz o seguinte:

"Art. 8º (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua

ADI 2.925 / DF

vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso."

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Mesmo no caso de excesso?

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Claro. Havendo excesso de arrecadação, o Executivo não pode gastar. Só poderá fazê-lo havendo a autorização orçamentária, ou seja, havendo excesso de arrecadação, há necessidade da remessa, ao Poder Legislativo, de um crédito especial para destinar aqueles valores. Está-se dizendo aqui que o Executivo está autorizado, para o crédito suplementar, até o limite de dez por cento, de lançar mão do excesso de arrecadação, mas, se ele vem dessa fonte, só pode ser destinado para a suplementação dessa fonte. Essa é a regra normal.

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Vossa Excelência me está criando uma dúvida, ao dizer que não se pode gastar o excesso de arrecadação, salvo com autorização da Lei Orçamentária. Vossa Excelência estaria sustentando que a Lei Orçamentária possa obstar a eficácia da norma constitucional, que prescreve devam os recursos ser aplicados?

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Não é isso. Vamos falar sobre o orçamento. Não há possibilidade, pela norma constitucional, de o Executivo lançar mão de despesas sem autorização orçamentária.

ADI 2.925 / DF

Há necessidade da autorização orçamentária, inclusive das destinadas.

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Salvo aquelas já pré-destinadas pela Constituição.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Uma coisa é destinação, ou seja, toda a arrecadação dessa origem destina-se à CIDE. Agora, a despesa deve estar autorizada pelo orçamento. Não há possibilidade de o Executivo fazer despesas sob o argumento de que essa receita é originária da CIDE e gastá-las na CIDE. Tem que haver autorização legislativa. Esse é o sistema da norma constitucional relativa ao orçamento.

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Estou de acordo. Mas Vossa Excelência, também, não concorda com que, se houver limitação, ou falta de autorização, a norma constitucional se torna letra morta?

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Estou mostrando o sistema do orçamento. Veja o que se passa: para efeito de raciocínio, vamos admitir que houve um excesso de arrecadação "x" das verbas originárias da CIDE. O que está autorizado? Que isso seja gasto, por crédito suplementar, mediante decreto, até o limite de dez por cento. Temos autorização para crédito suplementar, mediante decreto, até o limite de dez por cento, se houver um excesso de arrecadação que ultrapasse esse limite - o Executivo pode, mediante

**ADI 2.925 / DF**

decreto, suplementar até o limite de dez por cento -, sobre o excedente terá que haver projeto de lei especial para crédito especial, considerando o excesso de arrecadação. Efetivamente, ele não pode gastar para outro fim sem que o Legislativo autorize no excedente de dez por cento. Se essa arrecadação preenche os dez por cento, tudo bem. Agora, se ela excede, o Executivo, mediante decreto, destina o limite até os dez por cento para o subtítulo especial do investimento da CIDE, e os outros excedentes, ele não pode gastar senão autorizado pelo Congresso, pelo crédito especial. Ou seja, o fato de ter arrecadado de fonte específica não autoriza despesa se não houver autorização orçamentária específica, que é a norma orçamentária típica. É isso o que se passa.

Então, temos duas saídas: se houver a necessidade de uma suplementação de dez por cento, onde buscará esses recursos para suplementá-los? Poderá buscá-los na anulação parcial, na reserva de contingência existente, que é despesa para não pagar, e poderá buscar o recurso no excesso de arrecadação, mas este está vinculado à sua origem. Se ele é um excesso decorrente de receita vinculada, terá que lançar um subtítulo respectivo, não pode destinar outro subtítulo. É isto o que está dito. Não há a criação de uma reserva de contingência nova, mas, sim, a fonte para a suplementação até o limite de dez por cento. Agora, se a necessidade do limite

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.925 / DF

ultrapassar a dez por cento, ele usará decreto para os dez por cento e terá que usar lei especial para o excedente.

Então, não vejo nenhuma possibilidade de interpretação diversa, porque essa é a técnica orçamentária. Aqui, visa-se tentar romper o superávit primário, que se pretende com orçamento, através da abertura da possibilidade da necessidade do investimento.

Por isso a Ministra Ellen Gracie referiu que a pretensão última disso é a tentativa mandamental, que os Senhores perceberam e não concordaram, de que Supremo vá determinar ao Executivo essa forma de execução extra-orçamentária.

# # #

19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, não haveria a discussão que agora se trava sem o descompasso quanto à interpretação do ato atacado. Não teríamos a presença, nesta assentada, do próprio Advogado-Geral da União, uma vez que a Advocacia-Geral da União está assoberbada - tenho certeza disso -, se o ato normativo, realmente, já atendesse ao dispositivo constitucional.

A norma primária, categórica, peremptória, exaustiva, relativa aos recursos arrecadados com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, ligada às atividades de importação, comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, dispõe:

Art. 177 (...)

§ 4º (...)

II - os recursos arrecadados serão destinados:

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;

b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;

c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Tem-se uma cláusula fechada.

Dispositivos atacados: artigo 4º da Lei nº 10.640, Lei Orçamentária Anual da União, e, em boa hora, o Supremo excepcionou a jurisprudência, até então assentada, para admitir o controle concentrado contra Lei Orçamentária, já que envolvido texto abstrato a desafiar, portanto, o controle concentrado.

Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo e desde que demonstrada, em anexo específico do decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2003, para suplementação de dotações consignadas:

I - a cada subtítulo, até o limite de dez por cento do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) anulação parcial de dotações, limitada a dez por cento do valor do subtítulo objeto da anulação, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

b) reserva de contingência, inclusive de fundos e de órgãos e entidades das Administrações direta e indireta, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no § 6º deste artigo;

c) excesso de arrecadação de receitas diretamente arrecadadas, desde que para alocação nos mesmos subtítulos em que os recursos dessas fontes foram originalmente programados, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

d) até dez por cento do excesso de arrecadação;

Há realmente, Senhor Presidente, uma referência, nas alíneas "b" e "c", ao artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e surge a discussão quanto à óptica que prevalecerá na interpretação desse dispositivo, à luz da Carta da República. Observo a reserva mental. Uma coisa é discutir-se no campo jurisdicional e outra, é caminhar-se para a implementação de uma certa política governamental.

Faço justiça, pelo menos, considerada a síntese do pedido da Confederação Nacional do Transporte, contida em memorial, à proficiência do ilustre advogado Dr. Luiz Alberto Bettiol e também

a esse constitucionalista, tributarista, que é meu xará, Marco Aurélio Greco.

O que se pleiteia nesta ação direta de inconstitucionalidade? Liberação de valores contingenciados? Creio que não. A não ser que não conste do memorial que recebi pleito nesse sentido contido na inicial. O que se pede em relação ao artigo 4<sup>a</sup>, inciso I, alíneas "b" e "c", da Lei n<sup>o</sup> 10.640, de 2003, é a aplicação conforme a Carta e em que sentido? Para chegar-se sem redução de texto à aplicação, isto é, do teto de dez por cento para suplementação de créditos com recurso de reserva de contingência e de excesso de arrecadação para as dotações vinculadas aos recursos da CIDE/Combustíveis, ex vi do artigo 177, § 2<sup>o</sup>, da Constituição Federal, no que concerne à alínea "a" do inciso I do artigo 4<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 10.640: suplementação com recursos provenientes de anulação de dotações; a declaração de inconstitucional, sem redução de texto; a aplicação desse dispositivo para anular dotações já vinculadas aos recursos da CIDE/Combustíveis, com o objetivo de atender ou reforçar dotações outras, que não aquelas especificadas no artigo 177, § 4<sup>o</sup>, II, da Constituição Federal.

Relativamente à alínea "b" do inciso I do artigo 4<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 10.640: suplementação com recurso de reserva de contingência; inconstitucional, sem redução de texto; a aplicação desse dispositivo para remanejar os recursos que vierem a compor a reserva de contingência da CIDE/Combustíveis, com o objetivo de atender ou

reforçar dotações outras, que não aquelas vinculadas pelo artigo 177, § 4º, inciso II, da Constituição Federal.

Pertinente à alínea "c" do inciso I do artigo 4º da Lei nº 10.640, de 2003: suplementação com recursos decorrentes de excesso de arrecadação da CIDE/Combustíveis; inconstitucional, sem redução de texto; a aplicação desse dispositivo, para aproveitar o excesso de arrecadação da contribuição em questão, para atender ou reforçar dotações outras, que não aquelas vinculadas pelo artigo 177, § 4º, inciso II, da Constituição Federal.

**O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM** - Ministro Marco Aurélio, Vossa Excelência me permite? Só para lembrá-lo que estamos escutando, aqui, assunto que diz respeito à CIDE que, ao fim e ao cabo, é uma questão das empreiteiras nacionais que têm uma longa história no País.

Na verdade, esse é um dispositivo muito genérico está envolvendo o quê? A saúde. Há verbas destinadas à saúde, então, vamos só dizer que é da CIDE, nos interesses das empreiteiras nacionais? Vamos discutir uma norma geral ou uma ação direta de inconstitucionalidade para um caso concreto?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Reservo-me à análise dessa matéria quando vier a ação direta de inconstitucionalidade específica.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - Ministro, **data** **venia**, de ação direta de inconstitucionalidade de uma lei orçamentária que não fala em CIDE.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Estou diante de um pedido específico.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Não pode haver desvio do excesso de arrecadação de receitas vinculadas à saúde, por exemplo. Isso não é o problema. O que está em causa é a constitucionalidade do artigo 4º, onde não existe a palavra "CIDE".

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Existe uma previsão abrangente, e a própria Advocacia-Geral da União admitiu poder alcançar essa contribuição.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Esta ADI é um mandado de segurança preventivo?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Ela tem cara de mandado de segurança preventivo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, não sei por que estamos a discutir há tanto tempo, se a lei é clara no sentido da observância do que se contém na Carta. Imagine: se nós, os senhores advogados, os senhores pareceristas temos dúvidas quanto ao alcance dessa lei, o que se dirá em relação àqueles titulares de uma política governamental em curso? Qual será a tendência, principalmente em uma época em que se fala tanto em Fome Zero?

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Começou o preconceito, o juízo preconceituoso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não, não há preconceito. O que há é a constatação da realidade, de um histórico.

Cada governo que chegou ao Poder nos últimos anos trouxe o plano milagroso para consertar o Brasil - com "c" e com "s" - e a sociedade brasileira viveu, nos últimos trinta anos, em sobressaltos.

Se nós, onze, que costumamos lidar tanto com a Carta da República, estamos aqui a divergir quanto ao alcance do ato atacado, indaga-se: se concordamos que a nossa Constituição Federal continua rígida, como Lei Suprema do País, por que não homenagear, explicitando, na espécie, que o dispositivo impugnado não alcança essa rubrica que tem destinação exclusiva pela Carta da República?

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Então, Vossa Excelência dá provimento ao mandado de segurança preventivo, ajuizado pela Confederação Nacional do Trabalho, em favor das empreiteiras nacionais?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não é mandado de segurança preventivo, não é ação direta de inconstitucionalidade por omissão; não temos, aqui, uma ação mandamental.

Senhor Presidente, não posso subestimar inteligências. Admito haver um descompasso de enfoque, relativamente ao alcance dessa lei. De um lado, sustentando-se que ela ofende, como está, considerada uma certa ambigüidade, o que se contém na Constituição Federal; de outro lado, dando-se à Carta da República, conforme trecho lido da tribuna pelo Dr. Luiz Alberto Bettiol, uma interpretação que a torna flexível, que abre a alínea, que seria a "d", do inciso II do § 4º do artigo 177 dessa mesma Carta para,

simplesmente, ter-se uma carta em branco, visando à atuação no campo político, pelo Governo, no emprego de verba destinada de forma peremptória, e bem destinada, diria eu - não tenho, na definição, preconceito quanto a empreiteiras.

**O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM** - Não tenho preconceito, tenho história.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Todos nós temos histórias.

**O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM** - Veja as CPIs e Vossa Excelência vai verificar muito a participação das CPIs, principalmente da famosa CPI do Orçamento.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Senhor Presidente, então, há um descompasso. Estamos aqui num processo - já perquiri o alcance do ato normativo -, não estamos sequer indagando o alcance da Carta da República, porque os dez ministros presentes - Vossa Excelência, ainda, não se manifestou - concordam com o alcance do artigo 177, § 4º, inciso II, dessa mesma Carta, mas há sérias dúvidas, e o Tribunal está dividido, quanto ao alcance do ato normativo atacado. Não tenho nenhuma dúvida. O que eu digo é que o amanhã, se a decisão não for no sentido da procedência do pedido formulado na inicial, revelará o emprego dessa contribuição, do arrecadado a título dessa contribuição do artigo 177, § 4º, em áreas diversas, tendo em conta - repito - a ambigüidade da lei atacada.

Peço vênias para acompanhar a divergência dos ministros Carlos Britto, Gilmar Mendes, Cezar Peluso e julgar procedente o

pedido, nos termos em que formulado, assentando que não há pedido quanto ao contingenciamento.



19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL****RELATORA ORIGINÁRIA : MIN. ELLEN GRACIE**

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO

REQUERENTE(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT

ADVOGADO(A/S) : LUIZ ALBERTO BETTIOL E OUTRO(A/S)

REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

## EXPLICAÇÃO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, não deduzi meu raciocínio em vista apenas do sustentado e esclarecido da tribuna. Quando, na assentada anterior, disse do cabimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, já tinha convencimento formado sobre a procedência, isso com base no relatório da nobre relatora, ministra Ellen Gracie, e, também, nos memoriais apresentados pelas partes, inclusive pela própria União. Agora, torno a dizer que a União e a requerente, a Confederação, pensam de uma única forma: que não pode haver desvio de valores arrecadados a partir da norma do § 4º do artigo 177 da Constituição Federal. A dúvida está no alcance dessa lei. Para um certo segmento, tem-se que ela viabiliza a utilização, como crédito suplementar, do que arrecadado a tal título e, para outro segmento, não. Acredita-se que teremos uma fidelidade maior no campo da execução dessa lei, até mesmo não a observando no que é inconstitucional.

#####

*Supremo Tribunal Federal*

19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Sr. Presidente, o Código Tributário Nacional, no artigo 4º, inciso II, estabelece que "a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la: II - a destinação legal do produto da sua arrecadação."

Esse dispositivo tem aplicação, às inteiras, no que concerne aos impostos, às taxas e às contribuições de melhoria (C.F., art. 145, I, II, III). Todavia, quanto às contribuições parafiscais — que se desdobram em 1) contribuições sociais de seguridade social (C.F., art. 149, art. 195); 2) contribuições sociais de seguridade social decorrente de novas fontes (C.F., 149, art. 195, § 4º) e 3) contribuições sociais gerais, como, por exemplo, o salário educação, C.F., art. 212, § 5º, e as contribuições do sistema "S", C.F., art. 240 — e bem assim às contribuições parafiscais especiais, vale dizer, 1) às contribuições de intervenção (C.F., art. 149) e 2) às contribuições corporativas (C.F., art. 149), quanto a essas contribuições, a sua característica está justamente na sua finalidade, ou na destinação do produto de



ADI 2.925 / DF

*Supremo Tribunal Federal*

sua arrecadação. É dizer, o elemento essencial para a identificação dessas espécies tributárias é a destinação do produto de sua arrecadação.

Bem por isso, Sr. Presidente, no que toca à contribuição objeto de nossas cogitações, estabelece o art. 177, § 4º, inciso II, da Constituição Federal:

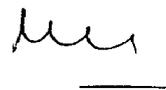
"Art. 177.....

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

II - os recursos arrecadados serão destinados:

- a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;
- b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;
- c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes."

Sr. Presidente, expressamente a Constituição estabelece a destinação do produto da arrecadação da CIDE. Estamos todos de acordo em que a destinação dessa contribuição não pode ser desviada,



ADI 2.925 / DF *Supremo Tribunal Federal*

porque não há como escapar do comando constitucional, art. 177, § 4º, inciso II. Mas o que ouvi dos debates e das manifestações dos advogados é que o desvio está ocorrendo.

A interpretação preconizada, a começar pelo Ministro Carlos Britto, parece-me razoável. Evidentemente que não estou mandando o Governo gastar. A realização de despesas depende de políticas públicas. O que digo é que o Governo não pode gastar o produto da arrecadação da CIDE fora do que estabelece a Constituição Federal, art. 177, § 4º, II. Noutras palavras, o Governo somente poderá gastar o produto da arrecadação da mencionada contribuição no que está estabelecido na Constituição, art. 177, § 4º, II.

Como cidadão, penso que o Governo deveria, de há muito, estar gastando a CIDE na manutenção das nossas rodovias, que estão acabando. Se o Governo deixar que a nossa teia rodoviária se acabe — e parece que o Governo não liga para o assunto, pois as estradas estão cada vez mais estragadas — vai ter que gastar muito mais. É preciso pensar na segurança das pessoas que utilizam as nossas estradas, é preciso pensar no transporte de cargas, é preciso compreender que rodovias estragadas aumentam os preços dos fretes, assim aumentam os preços dos gêneros de primeira necessidade e o sacrificado, em consequência, é o povo.

ADI 2.925 / DF *Supremo Tribunal Federal*

É assim que penso como cidadão, cidadão que utiliza as nossas tão mal cuidadas rodovias.

O Sr. Ministro **NELSON JOBIM** - Ministro, apenas quero lembrar que o inciso II do artigo 167 da Constituição diz, claramente:

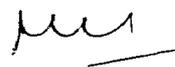
"Art. 167. São vedados:

*II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais:"*

Ou seja, o excesso de arrecadação não autoriza a despesa, se não tiver autorização orçamentária específica.

O Sr. Ministro **CEZAR PELUSO** - Vossa Excelência me permite? Teríamos de dizer que essa autorização pode ser dada sem nenhuma restrição, mediante lei.

O Sr. Ministro **NELSON JOBIM** - Não. Aqui há uma autorização para um crédito suplementar de dez por cento e o que exceder a esse valor, no eventual excesso de arrecadação, só com lei especial. Ou



ADI 2.925 / DF *Supremo Tribunal Federal*

seja, não há autorização de despesa. O fato de existir a receita não autoriza a despesa.

O Sr. Ministro **CEZAR PELUSO** - É exatamente isso. E quando essa despesa for autorizada, ela terá de ser vinculada constitucionalmente.

O Sr. Ministro **NELSON JOBIM** - Mas isso está dito na lei.

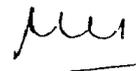
O Sr. Ministro **CEZAR PELUSO** - Diante da dúvida surgida, estamos deixando claro.

O Sr. Ministro **NELSON JOBIM** - Toda a discussão aqui é para atender uma pretensão que está na lei. Uma pretensão específica, relativa; quer uma declaração de inconstitucionalidade para a CIDE, para a vinculação aos transportes, para a vinculação a receita às empreiteiras nacionais. É isso que se está querendo. Só. Eu gostaria de pensar um dia, talvez, num orçamento para o sistema "s"; na aplicação das receitas orçamentárias do sistema "s". Seria interessante se discutir isso um dia.

O Sr. Ministro **CEZAR PELUSO** - Vou pedir vênias ao eminente Ministro Carlos Velloso, para me valer do aparte do eminente

ADI 2.925 / DF *Supremo Tribunal Federal*

Ministro Nelson Jobim e fazer duas observações: O problema que me chamou a atenção, aqui, foi a objeção já esboçada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, no sentido de que há dificuldade de ordem teórica para compatibilizar o pedido com o propósito de transformá-lo em ação de caráter mandamental, para defender resultado prático específico que interessa a grupo determinado. E invoco o eminente Ministro Gilmar Mendes, para notar que estamos em sede de controle abstrato de constitucionalidade, de modo que nossa função consiste em dizer que, diante de pedido que não se subordina às regras particulares do processo subjetivo, isto é, nenhuma das normas processuais que regulam o processo de caráter subjetivo (como, por exemplo, a de adstrição ao pedido, adstrição à causa de pedir, etc.), essas normas são inaplicáveis nesta ação, em que a cidadania tem direito de exigir da Corte a interpretação de uma norma perante todo o texto constitucional. E, portanto, com base nessa premissa assentada em memorável julgamento, podemos analisar o pedido, ainda que com alguma especificidade em relação a um grupo de sujeitos, abstraindo essa especificidade e tomando-o como pedido de análise da norma em caráter geral e, portanto, aproveitável a toda espécie de contribuição que tem predestinação constitucional, para dar a essa norma caráter geral, e não, restrito ao caso do artigo 177.



ADI 2.925 / DF *Supremo Tribunal Federal*

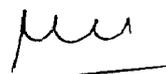
O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Ministro, mesmo no processo objetivo não podemos sair do pedido.

O Sr Ministro **CEZAR PELUSO** - Mas o pedido é só de interpretação da norma do artigo 4º perante a Constituição.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - O pedido é com relação à CIDE, artigo 177, § 4º, inciso II, e nós não podemos, mesmo no processo objetivo, nos afastar do pedido. No mais, estou inteiramente de acordo com Vossa Excelência, mas, em relação ao pedido, nós não podemos nos afastar, repito.

O Sr Ministro **CEZAR PELUSO** - Do pedido, não. A autora quer que se examine a questão perante o artigo 177.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Exatamente, Ministro. O artigo 177 é expresso. O pedido é com relação à CIDE. No momento em que for proposta uma ação relativamente a qualquer outra contribuição, então vamos nos manifestar. E há entendimento, neste Tribunal, que seriam vinculantes os fundamentos com relação a todas as outras. Eu não estou de acordo, penso que apenas o dispositivo vincula. Mas a questão é interessante e, brevemente, vamos ouvir o nosso eminente Colega, Ministro Gilmar Mendes, que, certamente,

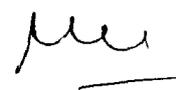


ADI 2.925 / DF *Supremo Tribunal Federal*

sustentará que os fundamentos também são vinculantes. E quem sabe não vamos concordar?

Vou encerrar o meu voto, pondo-me de acordo com a divergência, evidentemente com o maior respeito e com a vênia devida à eminente Ministra-Relatora. Penso que a previsão de suplementação de créditos, contida nos dispositivos impugnados da Lei Orçamentária Anual, não pode atingir a destinação da CIDE, instituída pela Lei nº 10.336, de 2001. É dizer, a destinação a ser observada é a do artigo 177, § 4º, inciso II. Volto a repetir, não estou dizendo que o Governo deve gastar, isso é um ato político, não pode é desvincular o produto da arrecadação daquilo que está expressamente estabelecido na Constituição.

Com essas breves considerações, pedindo mais uma vez vênia à eminente Ministra-Relatora, acompanho a divergência.



\* \* \* \* \*

19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2.925-8 - DISTRITO FEDERAL

## ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sr. Presidente, na verdade, é até uma infelicidade que tenhamos de debater esse tema, e a Ministra Ellen Gracie trouxe isso, exatamente, por revelação de responsabilidade, não deixar que isso entrasse no exercício findo e, depois, tivéssemos, aí, a questão da discussão sobre os efeitos e tudo mais, e o eventual exaurimento de eficácia da norma. Mas estamos a ver que o tema é assaz complexo, é um daqueles casos em que, talvez, devêssemos nos valer da fórmula da Lei nº 9.868 e realizar algo como ou uma audiência pública ou até a designação de um debate entre "experts". Acho que era um típico caso para que pudéssemos analisar a repercussão não só nesse caso, mas em outros. A ambigüidade existe na medida em que o texto é bastante genérico, e o pedido é exatamente de uma exclusão. Mas, de fato, se produz no próprio texto constitucional, temos a experiência com a CPMF - claro que, aqui, com destinação à seguridade e, obviamente, como esta é muito carente e não há essa discussão sobre se, de fato, foram destinados os vinte ou trinta bilhões, se houve excesso de

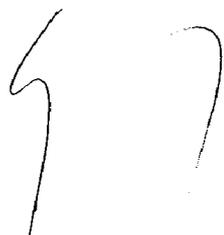


**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2.925-8 - DISTRITO FEDERAL**

arrecadação, aqui ou acolá -, e esse é um tema que marca o drama dessa nossa opção em ter de julgar isso na última sessão do último dia do ano judiciário, e nós todos estamos impedidos, moral e juridicamente, de pedir vista sem assumir a responsabilidade.

Eu, também, tive a impressão, e, também, o Ministro Carlos Britto, diante de algumas considerações e **obiter dicta** feitas pela Ministra Ellen Gracie, ficamos com a impressão de que ela se encaminhava para uma interpretação conforme, especialmente em face das considerações sobre um eventual "cheque em branco" que se dava ao Executivo.

De modo que, reconhecendo a delicadeza do tema e registrando a necessidade de uma eventual rediscussão em outro contexto, eu, também, não vejo como afastar, agora, a colocação feita ou resumida de maneira bastante precisa pelo Ministro Carlos Velloso, assentando que o texto constitucional é impositivo. Agora não obriga a um dispêndio, isso continua submetido às regras orçamentárias, claro que, portanto, terá de haver a deliberação legislativa.



19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, começo por informar ao Ministro Nelson Jobim que sou filho de empreiteiro, embora um modesto empreiteiro.

Serei absolutamente breve, e os meus problemas são de princípio, de compromisso com essa que é a nossa empreitada fundamental, o controle abstrato de normas.

Ninguém duvida, a meu ver, os dez Ministros presentes, que o artigo 177, § 4º, inciso II, da Constituição, criou uma vinculação de receita iniludível, que alcança todo o montante arrecadado a título da CIDE. Como de resto é da essência das contribuições, qual mostrou o Professor Carlos Velloso. Ninguém duvida também de que, em função das regras básicas do processo orçamentário constitucional, essa vinculação não obriga a despender, em cada exercício, toda a arrecadação desta contribuição ou de outras receitas vinculadas. O dispêndio depende da dotação orçamentária.

Todo controle de constitucionalidade de normas parte - perdoem-me o lugar comum - da interpretação da norma questionada. E, a partir daí, o Tribunal pode encontrar-se entre as duas hipóteses de uma alternativa: ou a interpretação é inequívoca - quanto uma interpretação pode ser inequívoca, mas ao Tribunal parecer inequívoca - e, aí, cabe-lhe dizer: essa interpretação inequívoca é constitucional ou é inconstitucional; ou o Tribunal reconhece a equivocidade do texto ou da norma, melhor dizendo, sujeita ao seu controle. Não qualquer dúvida subjetiva, por mais eminente que seja



ADI 2.925 / DF

o sujeito da dúvida, mas uma ambigüidade nascida do próprio texto da norma e aí, sim - e só aí -, é que cabe cogitar de uma "interpretação conforme", na medida em que ela envolve também a declaração de inconstitucionalidade sem redução do texto, de todas as outras interpretações a que o preceito pudesse dar lugar.

Confesso, Sr. Presidente, que não vejo, nas alíneas do artigo 4º da Lei Orçamentária, esta ambigüidade, capaz de autorizar o recurso à "interpretação conforme". A interpretação está feita, e a fez a eminente Relatora, mas não é o dispositivo do tipo de declaração de inconstitucionalidade parcial, a que se tem dado o nome de "interpretação conforme".

Trata-se de norma geral, por isso mesmo conhecemos da ação direta. Nada tem de específico dessa contribuição, a CIDE: dirige-se tanto a receitas desvinculadas, quanto a receitas vinculadas conforme a Constituição.

E nela não vejo possibilidade de interpretação que leve à autorização de um desvio das destinações predeterminadas às receitas vinculadas, como são as receitas das contribuições; e não vejo, primeiro, dada a natureza mesma do crédito suplementar, no Direito Constitucional orçamentário; segundo, pela vinculação explícita do próprio artigo 4º, à observância do artigo 8º, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que torna absolutamente inequívoco que o crédito suplementar só pode destinar verbas vinculadas ao objeto de sua vinculação.

Por isso, sem questionar a interpretação que é praticamente unânime no Tribunal, acompanho a eminente Relatora.



19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Senhor Presidente, exatamente porque a lei impugnada não faz a distinção entre receitas de destinação obrigatória e "receitas de destinação livre, mais do que comportar uma certa ambigüidade, ela comporta uma ambigüidade certa, o que é mais grave.

\* \* \* \* \*



19/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERAL

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, só gostaria de lembrar ao grupo que está acompanhando a divergência que, na folha 32 da inicial, pede seja afastada, em relação às dotações vinculadas aos recursos oriundos da arrecadação, a aplicação do artigo 4º, inciso I, letras 'b' e 'c', isto é, do teto de dez por cento da abertura de crédito. Está pedindo o afastamento dos dez por cento. Não é tão simples, como se diria, o número I do pedido: seja afastada, em relação às dotações vinculadas aos recursos oriundos da CIDE (Fonte 111), a aplicação do artigo 4º, inciso I, alíneas 'b' e 'c' da referida Lei, isto é, do teto de dez por cento para abertura de créditos suplementares com recursos oriundos. Está se dizendo, aqui, que, se oriundos da CIDE, não teria limites à abertura do crédito suplementar.



19/12/2003

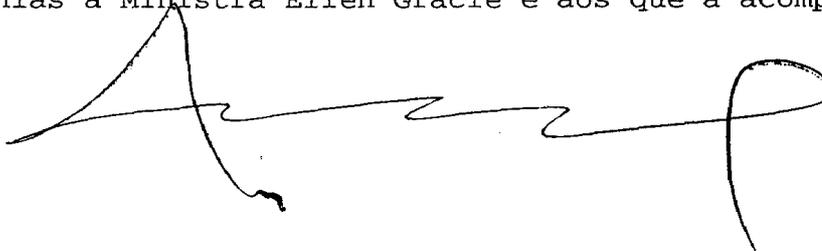
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE): -  
Examinando o ato impugnado, verifica-se uma disposição que, ao meu juízo, afronta inegavelmente o artigo 177, § 4º, II da Constituição Federal. Até porque quem se responsabiliza por fazer lei orçamentária não somos nós, mas o Congresso Nacional. Ele deveria ter tido o cuidado de saber se estaria a norma compatibilizada ou não com o que determina a regra constitucional.

Diante de tudo já devidamente explicitado, não tenho outra alternativa senão também entender que, na melhor das hipóteses, resta - conforme disse com muita propriedade o Ministro Carlos Velloso - uma ambigüidade entre o texto impugnado e a norma constitucional. Só isso, a meu ver, justificaria o julgamento pela procedência da ação.

Acompanho a divergência do Ministro Carlos Britto, com todas as vênias à Ministra Ellen Gracie e aos que a acompanharam.



## PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.925-8

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATORA ORIGINÁRIA : MIN. ELLEN GRACIE

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S): CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT

ADV.(A/S): LUIZ ALBERTO BETTIOL E OUTRO(A/S)

REQDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu da ação, vencida a Senhora Ministra Ellen Gracie, Relatora, que não a conhecia. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Quanto ao mérito da questão, o julgamento foi adiado. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Falou pela requerente o Dr. Luiz Alberto Bettiol. Plenário, 11.12.2003.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou procedente, em parte, a ação, para dar interpretação conforme a Constituição, no sentido de que a abertura de crédito suplementar deve ser destinada às três finalidades enumeradas no artigo 177, § 4º, inciso II, alíneas "a", "b" e "c", da Carta Federal, vencidos a Senhora Ministra Ellen Gracie, Relatora, e os Senhores Ministros Joaquim Barbosa, Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 19.12.2003.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega (Portaria PGR nº 769/2003).



Luiz Tomimatsu  
Coordenador