

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em foco na presente ação direta se os artigos 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina, alterada pela Emenda Constitucional n. 70, de 18.12.2014, teriam incorrido em inconstitucionalidade. Tem-se na norma estadual questionada:

“Art. 120-A. Recebidos os projetos do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual e constatado não haverem sido integralmente contempladas as prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, a Assembleia Legislativa as incluirá como emenda da competente comissão técnica permanente, no texto legislativo a ser submetido à deliberação do Plenário.

Art. 120-B. É de execução impositiva a programação constante da Lei Orçamentária Anual relativa às prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, nos termos da lei complementar.

§ 1º A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixará, anualmente, o valor destinado às prioridades eleitas nas audiências públicas regionais, com base na receita corrente líquida efetivamente realizada no exercício anterior.

§ 2º A comissão técnica permanente a que se refere o art. 122 estabelecerá o indicador que será utilizado na distribuição regional dos recursos de que trata o § 1º deste artigo.

§ 3º As dotações referentes às prioridades eleitas nas audiências públicas regionais poderão ser contingenciadas na forma da lei complementar de que trata o art. 163 da Constituição Federal” (fls. 2 e 3 Evento n. 11).

A justificativa do projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo estadual explicita:

“A presente proposição está embasada em dois objetivos principais: o de fazer valer o que foi determinado pela vontade da maioria da sociedade com aquiescência, inclusive, das lideranças representativas do Poder Executivo; e evitar que eventualmente, as propostas (ao PPA, à LDO e ao Orçamento Anual) sejam acatadas tão somente para satisfazer interesses políticos da ocasião e depois, nunca efetivamente implementadas.

De fato, até chegar-se às proposições do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, é

empreendido um grande esforço pelos políticos e as comunidades, que compreende audiências, pesquisas, diligências e muitas gestões – dispêndio de muito dinheiro e muito trabalho. Tudo para se obter o consenso sobre as prioridades de cada comunidade.

Ocorre que estas mesmas prioridades são elencadas com o concurso do próprio pessoal do Poder Executivo e, obviamente, geram nas comunidades a expectativa de que serão efetivamente concretizadas. Infelizmente, parece haver um descompromisso real entre o que foi estabelecido como prioridade – e para isso, ressalte-se, com o aval de lideranças do próprio Executivo –, frustrando as legítimas aspirações da sociedade. Basta se analisar, por oportuno, o balanço das audiências públicas regionalizadas em 2006 e constatar o que foi empenhado das inúmeras prioridades listadas (e compromissadas).

Também por oportuno, e certamente em favor da proposição em tela, podemos destacar a ênfase que o Poder Executivo tem dado à descentralização às ações políticas com as comunidades e o papel dos conselhos de desenvolvimento regionais, razão, aliás, de ampla propaganda oficial. Assim sendo, entendemos também – principalmente – por parte do Governo do Estado deve existir o mais amplo interesse na presente proposta. Em respeito ao cidadão e em cumprimento da palavra emprenhada do Poder Executivo, sobre o que não poderão pairar dúvidas” (fl. 4, e-doc. 3).

2. Não se há de deixar de salientar a importância da finalidade da emenda à Constituição catarinense no sentido de democratizar a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Entretanto, as normas impugnadas na presente ação direta maculam-se por vício de inconstitucionalidade formal e material ao estabelecer “*execução impositiva*” das prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, incorporadas ao orçamento por emenda parlamentar.

3. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, antes das Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, manifestava-se pelo caráter meramente formal e autorizativo da lei orçamentária:

“Lei orçamentária; lei formal, pressupõe uma lei substantiva geradora das relações jurídicas. Coexistência das duas leis, uma criando o imposto e a outra autorizando a sua cobrança para o exercício correspondente. Aplicação dos arts. 73, § 1º, e 141, § 34, da

Constituição Federal” (RE n. 17.184, Relator Ministro Álvaro Ribeiro da Costa, Primeira Turma, DJ 2.8.1954)

“CONCEITO DE LEI ORÇAMENTÁRIA. O SIMPLES FATO DE SER INCLUIDA UMA VERBA DE AUXÍLIO, NO ORÇAMENTO, QUE DEPENDE DE APRECIÇÃO DO GOVERNO, NÃO CRIA DIREITO A SEU RECEBIMENTO” (RE n. 34581, Relator Ministro Cândido Motta, Primeira Turma, DJ 5.12.1957)

“ORÇAMENTO. VERBAS DESTINADAS A INSTITUIÇÃO ASSISTENCIAL. - A PREVISÃO DE DESPESA, EM LEI ORÇAMENTARIA, NÃO GERA DIREITO SUBJETIVO A SER ASSEGURADO POR VIA JUDICIAL. - AÇÃO RESCISÓRIA IMPROCEDENTE” (AR n. 929, Relator Ministro Rodrigues Alckmin, Tribunal Pleno, DJ 8.7.1976)

No mesmo sentido, as lições de Hely Lopes de Meirelles, Alberto Deodato e Ricardo Lobo Torres.

4. Em data posterior à entronização das normas questionadas no sistema estadual catarinense (17 de março de 2015), a Emenda Constitucional n. 86 passou a prever emendas impositivas na lei orçamentária, incluindo os §§ 9º a 18 no art. 166 da Constituição da República, parcialmente modificados pela Emenda Constitucional n. 100, de 26 de junho de 2019, que acrescentou os §§ 19 e 20 ao art. 166. É a norma constitucional atual:

"Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei

complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior . (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica . (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado).

§ 15. (Revogado)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 19. *Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)*

§ 20. *As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)” (grifos nossos).*

O art. 2º da Emenda Constitucional n. 100/2019 previu, como norma de direito intertemporal, que *“o montante previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal será de 0,8% (oito décimos por cento) no exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional”* .

5. Não obstante a anterioridade da discussão doutrinária sobre a impositividade – ou não - da lei orçamentária, as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 trouxeram expressamente o cuidado sobre a questão das emendas impositivas, de caráter vinculativo, salvo comprovado impedimento de ordem técnica.

Marcus Abraham afirma que as Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 acolheram parte das críticas à ampla e irrestrita discricionariedade do Poder Executivo na execução da lei orçamentária:

“Como que acolhendo as críticas acima, no final do mês de junho de a 2019, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 100, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estados ou do Distrito Federal.

Segundo a nova previsão constitucional, a execução obrigatória das emendas de bancadas seguirá as mesmas regras das emendas individuais – as quais já eram impositivas desde a alteração introduzida pela EC n. 86/2015 – corresponderão a 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior. Fica expressamente ressalvado, entretanto, que tais despesas não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica. Mas, para o ano de 2020, quando está previsto o início da produção de efeitos da norma, este montante será excepcionalmente de 0,8% (oito décimos percentuais) da RCL.

Não custa recordar que essas 'emendas parlamentares' são rubricas previstas no Orçamento que o Congresso Nacional direciona para realização de projetos escolhidos pelos deputados e senadores.

(...)

É importante registrar que a primeira proposta que deu origem à EC n. 100/2019 adveio da PEC n. 02/2015 da Câmara dos Deputados, que visava tornar obrigatória apenas a execução da programação orçamentária oriunda de emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária no limite de 1% da receita corrente líquida (RCL) prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Essa medida, segundo a justificativa exposta por seus autores, teria o condão de restabelecer o equilíbrio entre os Poderes na definição de políticas públicas, pois o Executivo estaria deixando de priorizar as programações orçamentárias derivadas de emendas, pelo simples fato de serem originadas do Poder Legislativo

(...)

O tema do orçamento impositivo merece algumas reflexões, sobretudo diante desta nova emenda constitucional, e aproveitamos o ensejo para expô-las.

Primeiro, se, por um lado, essa ideia retiraria a flexibilidade de que o administrador público necessita para conduzir sua atividade, mormente pela impossibilidade fática de identificar e prever com antecedência todas as despesas públicas, por outro, resgataria a credibilidade e a importância do orçamento como documento formal de planejamento do governo, que muitas vezes sofre diante dos recorrentes descumprimentos das suas previsões, chegando a ser considerado de forma pejorativa uma simples 'carta de intenções'.

Há, ainda, aqueles que criticam o modelo autorizativo de orçamento por entenderem haver uma redução de importância no papel do Poder Legislativo nas questões orçamentárias. Justificam a afirmação ao mencionar que o Poder Executivo, além de possuir o poder de veto no orçamento, pode simplesmente não executar determinadas despesas sem ter de submeter esta decisão ao debate, sobretudo quando da publicação do decreto de execução orçamentária no início de cada exercício fiscal.

Outra questão relevante que não se pode perder de vista refere-se ao equilíbrio orçamentário. Se as receitas públicas são apenas prováveis (não são certas e determinadas), já que a arrecadação de recursos financeiros pelo Estado depende de uma série de fatores que podem oscilar em determinados períodos, como se poderia tornar a totalidade da despesa pública obrigatória sem se ter a certeza do seu financiamento? A resposta para esta indagação está na aplicação do mecanismo de limitação do empenho, previsto no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina o contingenciamento quando a receita não se realizar exatamente como originariamente prevista.

Mais uma ponderação que se apresenta diz respeito ao nosso modelo de presidencialismo de coalizão. Isso porque o orçamento impositivo, apesar de possuir elevado valor no processo orçamentário brasileiro – ao ampliar a democracia fiscal e propiciar maior participação dos representantes da sociedade no Poder Legislativo durante determinação das políticas públicas –, dependeria da superação de uma série de dificuldades políticas a fim de que a aprovação das leis orçamentárias não fosse emperrada anualmente, ou não gerasse um nefasto desequilíbrio fiscal, a partir da prevalência de interesses individuais em detrimento de programas ou planos nacionais decorrentes do modelo de federalismo fiscal cooperativo. Porém, nesse aspecto, a solução deve advir do princípio republicano, em que o interesse geral e nacional deverá se sobrepor aos interesses individuais, setoriais ou partidários.

Ademais, se por um lado, devemos ter em mente que não se pode conferir poderes ilimitados ao Poder Executivo para elaborar e executar o orçamento público conforme seus interesses e conveniência, contingenciando, remanejando ou cancelando despesas, de maneira a monopolizar ilegítima e artificialmente o processo orçamentário, por outro, não se pode reduzir o papel do Poder Legislativo a mero ‘carimbador’ no processo orçamentário, e nem este servir para realizar apenas certos interesses individuais, fato que não se coaduna com o modelo republicano brasileiro nem com a dignidade do exercício da função legiferante própria daquele Poder” (ABRAHAM, Marcus. A impositividade orçamentária no Direito Nacional: e o professor tinha razão. In Estudos em homenagem ao Professor José Marcos Domingues: Temas de Direito Financeiro e Tributário. Org. Marcus Abraham e outros. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 411-415).

6. Os §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição da República enumeraram percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória. Buscou-se, assim, compatibilizar a discricionariedade a ser permitida ao Executivo para a definição de políticas públicas e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a função de cada qual dos Poderes.

As Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 reforçaram o caráter autorizativo das previsões orçamentárias segundo a norma constitucional originária, o que foi modificado apenas com as mencionadas alterações na Constituição da República.

7. Na espécie, a norma questionada, promulgada em 18.12.2014, foi inserida na Constituição de Santa Catarina antes das modificações promovidas no art. 166 da Constituição da República. Principalmente, ali não foram observados os limites estipulados pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019.

8. O inc. I do art. 24 da Constituição da República estabelece competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito financeiro, incumbindo à União estabelecer normas gerais:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

9. A norma estadual questionada, promulgada em 18.12.2014, extrapolou a competência suplementar constitucionalmente outorgada, ao estabelecer hipótese de orçamento impositivo em contrariedade ao originariamente previsto na Constituição da República, que conferia caráter autorizativo à lei orçamentária até as modificações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019. Inexistindo no sistema jurídico brasileiro a figura da constitucionalidade superveniente, há de se ter por inconstitucional o orçamento de execução obrigatória antes da inclusão dos §§ 9º a 18 no art. 166 da Constituição da República.

Em caso análogo, registrou o Ministro Roberto Barroso:

“(...)

24. Com efeito, antes da Emenda à Constituição Federal nº 86 /2015, a figura das emendas parlamentares impositivas era estranha à disciplina nacional do tema, em que se dava à lei orçamentária anual um caráter predominantemente autorizativo, base da clássica doutrina

no sentido de considerar o orçamento lei apenas em sentido formal, e não material. Antes da EC nº 86/2015, as normas gerais federais pertinentes (quase todas de assento constitucional) não previam as emendas parlamentares impositivas. Portanto, quando o constituinte do Estado de Roraima inovou e passou a prever o instituto, tais normas não tiveram um papel supletivo (com lastro nos §§ 3º e 4º do art. 24 da CF/1988), mas, na verdade, dispuseram em sentido contrário às normas gerais federais sobre o tema. E isto não é admitido na seara da legislação concorrente.

(...)

26. Não se pode tampouco dizer que teria havido convalidação dessas normas estaduais pelo posterior advento das Emendas à Constituição Federal nº 86/2015 e nº 100/2019. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não existe, no ordenamento jurídico brasileiro, a figura da constitucionalidade superveniente,” (ADI n. 6308 MC-Ref, Relator o Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 29.6.2020, DJe 13.8.2020).

Naquele precedente, este Supremo Tribunal referendou medida cautelar deferida pelo Relator, mantendo a suspensão da eficácia das normas do Estado Roraima que estabeleciam emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, alterados pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. É a ementa do julgado:

“DIREITO COSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR. NORMAS ESTADUAIS QUE TRATAM DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Caracterização do perigo na demora. Riscos à gestão e ao planejamento públicos, que são agravados pelo quadro de calamidade em saúde pública gerado pela pandemia de COVID-19. 3. Plausibilidade do direito alegado. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais

sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 4. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 5. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 6. Medida cautelar deferida, para que, até o julgamento definitivo da presente ação direta, as previsões constantes dos §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, do art. 113, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, do art. 24, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, observem os limites impostos pela Constituição Federal para as emendas parlamentares impositivas, individuais e coletivas, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 (art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, e art. 2º da EC nº 100/2019). 7. Aplicação do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, para fixar como termo inicial de produção dos efeitos da presente medida cautelar o dia 1º de agosto de 2019, data de entrada em vigor da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), do Estado de Roraima” (ADI n. 6308 MC-Ref, Relator o Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 29.6.2020, DJe 13.8.2020).

Posteriormente e com o mesmo fundamento, este Supremo Tribunal manteve a medida cautelar pela qual se suspendeu a eficácia de norma análoga da Constituição do Estado de Rondônia:

“Medida Cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 136-A, §7º, da Constituição do Estado de Rondônia. 3. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Precedente: ADI 6.308 MC-Ref, Rel. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 29.6.2020. 4. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia da

norma impugnada” (ADI n. 6670 MC, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 3.5.2021, DJe 9.6.2021).

10. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que as normas da Constituição da República sobre processo legislativo são de observância obrigatória pelos Estados-membros da Federação, aplicando-se o princípio da simetria. Tem-se como exemplos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional 30, de 6 de março de 2003, que alterou o parágrafo 4º do artigo 149 da Constituição Estadual, bem como a ele acrescentou os parágrafos 11 e 12. 3. Violação ao art. 165, § 8º, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade da norma que determina a execução obrigatória de orçamento elaborado com participação popular, inserida no § 4º do artigo 149 da Constituição Estadual. 5. Vinculação da vontade popular na elaboração de leis orçamentárias contraria a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Precedentes, jurisprudência e doutrina. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI n. 2680, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29.5.2020, DJe 16.6.2020 – grifos nossos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 197, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ARTIGO 41 DO RESPECTIVO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. VINCULAÇÃO DE RECEITAS AO FOMENTO DE PROJETOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS E A PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. FACULTA-SE AOS ESTADOS-MEMBROS E AO DISTRITO FEDERAL A VINCULAÇÃO DE PARCELA DE SUAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS AO FOMENTO DO ENSINO E DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ARTIGO 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGO 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último

a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003. 2. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos nesse dispositivo e em outras normas constitucionais. Isso porque o estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006. 3. O artigo 218, § 5º, da Constituição Federal faculta aos Estados-membros e ao Distrito Federal a vinculação de parcela de suas receitas orçamentárias a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Precedentes: ADI 550, rel. min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 18/10/2002; e ADI 336, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 17/9/2010; e ADI 3.576, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/2/2007. 4. O artigo 197, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da receita orçamentária estadual ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, hipótese que encontra fundamento no artigo 218, § 5º, da Constituição Federal. 5. O artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da arrecadação do ICMS a programas de financiamento do setor produtivo e de infraestrutura dos Municípios ao norte do Rio Doce e daqueles por ele banhados, consubstanciando afronta ao disposto no artigo 167, IV, da Constituição Federal, que não permite a vinculação da receita de impostos estaduais a programas de desenvolvimento regional. 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo” (ADI n. 422, Relator o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 23.8.2019, DJe 9.9.2019 – grifos nossos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. Criação de gratificação - Pró-labore de Êxito Fiscal. **Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, "a" e "c" e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes. 2. Ausência**

de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI n. 2.079, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 29.4.2004, DJ 18.6.2004 – grifos nosos)

Ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade de execução das prioridades do orçamento estabelecidas nas audiências públicas regionais, a Emenda à Constituição de Santa Catarina n. 70, de 18.12.2014 contrariou o princípio da separação dos poderes e o caráter meramente formal da lei orçamentária até então em vigor na Constituição da República. Reitere-se que, a despeito de se ter a importância da finalidade democrática e da participação do cidadão na formulação do orçamento, a ausência de parâmetros e percentuais para a impositividade fixada, não se observou a normatividade constitucional então vigente (dezembro de 2014), retirando-se do Poder Executivo, cujos dirigentes são eleitos para promover as obrigações constitucionais e legais que lhe são impostas e para que dependem dos recursos orçados, os meios para fazer face às obrigações legais. A busca necessária de participação popular, inclusive na formulação do projeto e da lei orçamentária, não poderia, portanto, deixar de definir parâmetros condizentes com o figurino constitucional nacional.

12. Pelo exposto, voto pela procedência da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 120-A e art. 120-B da Constituição de Santa Catarina.