

VOTO :

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

1. Inicialmente, a preliminar suscitada pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República não merece prosperar. Consoante o exposto no relatório, foi afirmado que o autor suscitou como parâmetro de controle normas constitucionais que ainda não haviam sido promulgadas quando os dispositivos impugnados entraram em vigor. Entretanto, da leitura da petição inicial depreende-se que o autor também invoca como parâmetro de controle o princípio constitucional da separação de Poderes e o da simetria, o modelo constitucional orçamentário e a competência da União para legislar sobre direito financeiro. Dessa maneira, não tendo sido suscitado como único parâmetro de controle as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, afasto a preliminar.

2. Por outro lado, assiste razão ao AGU e ao PGR quanto à ausência de interesse de agir relativamente ao art. 22, parágrafo único, e art. 24, § 3º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), já que eles foram vetados pelo Governador do Estado de Roraima. De mais a mais, nunca tendo ingressado no ordenamento jurídico ou produzido efeitos, não conheço do pedido de declaração de inconstitucionalidade especificamente quanto a esses dispositivos.

3. Tendo analisado as preliminares, **passo ao mérito** . Como reconhecido no acórdão que referendou a medida cautelar, a Emenda Constitucional nº 41/2014 foi o diploma normativo que implantou, no Estado de Roraima, a impositividade da execução de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual. O art. 113, §§ 3º a 6º, introduzidos pela referida emenda, tinham a seguinte redação:

“§ 3º As emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual serão aprovadas até o limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida nele estimada.

§ 4º Ressalvado impedimento de ordem técnica ou jurídica, é obrigatória a execução orçamentária e financeira dos programas de trabalho incluídos por emendas parlamentares individuais ao citado Projeto de Lei ou aos projetos que modifiquem a Lei Orçamentária Anual de acordo com o seguinte:

I – quando destinadas a investimentos no desenvolvimento do ensino e fortalecimento de ações e serviços de saúde;

II – Investimentos em infra-estrutura produtiva e fortalecimento do setor primário;

III – nos demais casos definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 5º No mínimo 50% (cinquenta por cento) do valor das emendas parlamentares individuais serão destinadas ao fortalecimento do setor produtivo, especialmente o primário, vedada destinação para pagamento de pessoal e seus encargos.

§ 6º Além da obrigatoriedade de execução prevista no §3º, os remanejamentos dos valores constantes das emendas parlamentares somente podem ocorrer mediante manifestação expressa do autor, no exercício do mandato”.

4. Desses dispositivos, apenas o § 3º permanece com a mesma redação até hoje. O § 5º foi revogado e os §§ 4º, 6º, 7º, 8º e 9º tiveram sua redação modificada pela EC nº 61/2019, que também introduziu o § 3º-A naquele artigo. Esta EC nº 61/2019 operou tais modificações porque introduziu, além das emendas parlamentares *individuais* de natureza impositiva, também as *coletivas*. Após as alterações realizadas, o referido art. 113 passou a ter a redação constante do relatório deste voto. As Leis estaduais nº 1.327/2019 e 1.371/2020, por sua vez, concretizaram a disciplina introduzida na Constituição estadual ao veicularem, respectivamente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020), com observância das normas estaduais que previram o orçamento impositivo.

5. A EC nº 41, do Estado de Roraima, que introduziu na Constituição Estadual as emendas impositivas *individuais*, foi promulgada em 17 de dezembro e publicada em 19 de dezembro de 2014. Todavia, no momento da entrada em vigor dessa EC nº 41/2014, o instituto ainda não era previsto na Constituição Federal – tampouco na legislação federal sobre direito financeiro –, só passando a sê-lo com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, publicada em 18 de março de 2015.

6. Da mesma forma, a EC nº 61, do Estado de Roraima, que introduziu na Constituição Estadual as emendas impositivas *coletivas*, foi promulgada em 9 de abril e publicada em 10 de abril de 2019. Aqui se verifica problema semelhante ao anterior: à época de promulgação da EC nº 61/2019, o instituto das emendas impositivas coletivas ainda não era previsto nem pela Constituição Federal, nem pela legislação federal sobre a matéria, o que só

ocorreu com a Emenda Constitucional nº 100, publicada em 27 de julho de 2019.

7. A questão que se coloca, neste passo, é a possibilidade ou não de o legislador estadual – mesmo em sede de normas constitucionais estaduais – criar um instituto de direito financeiro, inovando em relação a Constituição Federal na previsão que obriga o Poder Executivo a executar certas emendas de origem parlamentar ao projeto de lei orçamentária anual.

8. Convém transcrever a literalidade das normas da Constituição Federal que regem a produção normativa acerca da matéria:

“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.

(...)

Art. 163. **Lei complementar disporá sobre:**

I - finanças públicas ;

(...)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 9º **Cabe à lei complementar :**

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual ;

II - **estabelecer normas de gestão financeira** e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - **dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)” (grifos acrescentados).

9. Como se observa, a Constituição Federal determina que: (i) é da União Federal a competência para a edição de normas gerais de direito financeiro; (ii) nessa seara, as normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, sobre gestão financeira e sobre critérios para a execução de programações de caráter obrigatório (como as emendas parlamentares impositivas) estão reservadas à lei complementar federal.

10. Diante disso, o que se pode inferir da repartição constitucional de competências nessa matéria é que o constituinte local, de Roraima, ao impor a execução de emendas parlamentares, legislou sobre normas gerais de direito financeiro. E o fez não sob o art. 24, § 3º, CF/1988 – i.e., na ausência de normas gerais federais sobre o tema –, mas em sentido contrário a normas federais que efetivamente existiam sobre o tema e não contemplavam o instituto.

11. 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. Essas ainda são uma excepcionalidade à imposição de despesas obrigatórias no orçamento público. 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.

12. Nesse sentido, há diversos precedentes desta Corte, dentre os quais destaco o seguinte:

“AÇÃO DIRETA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDAS 54 E 55/2017 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. INSTITUIÇÃO DE REGIME FINANCEIRO. CONCEITO DE DESPESA DE PESSOAL E LIMITAÇÃO DE GASTOS. DESVINCULAÇÃO DE GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS DE DIREITO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA.

1. As Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás instituíram novo regime fiscal, com novos contornos para o conceito de despesa de pessoal e para as regras de vinculação de gastos em ações e serviços de saúde e educação.

2. **Embora os Estados possuam competência concorrente para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), estão os mesmos obrigados a exercê-la de forma compatível com o próprio texto constitucional e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).**

3. O art. 113, § 8º, da Constituição goiana, com a redação dada pela EC 55/2017, ao determinar a exclusão do limite de despesa de pessoal das despesas com proventos de pensão e dos valores referentes ao Imposto de Renda devido por seus servidores, contraria diretamente o art. 18 da LRF, pelo que incorre em inconstitucionalidade formal.

4. O art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, com a redação conferida pela EC 54/2017, contraria o art. 198, § 2º, e o art. 212, ambos da CF, pois flexibiliza os limites mínimos de gastos com saúde e educação.

5. Medida Cautelar concedida integralmente, para suspender a eficácia das Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás” (ADI 6.129 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. em 11.09.2019, grifo acrescentado).

13. 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*, como se infere, por exemplo, dos seguintes julgados:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROTOCOLO CONFAZ Nº 21/2011. INCONSTITUCIONALIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE NÃO DIVERGE DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. PRECEDENTES. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 87/2015. **ALEGAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE. IMPOSSIBILIDADE**. 1. No julgamento da ADI 4.628, o Plenário da Suprema Corte assentou que o Protocolo Confaz nº 21 subverteu o arquetipo constitucional do ICMS, na medida em que estabeleceu novas regras para a cobrança do imposto que destoam dos parâmetros fixados pela Carta. 2. A conclusão do Tribunal de origem não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 3. **O advento da Emenda Constitucional nº 87/2015 não tornou constitucional o Protocolo Confaz nº 21/2011. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não admite o fenômeno da constitucionalidade superveniente. Por essa razão, o referido ato normativo, que nasceu inconstitucional, deve ser considerado nulo perante a norma constitucional que vigorava à época de sua edição**. 4. Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE 683.849 AgR, sob a minha relatoria, j. em 09.09.2016, grifos acrescentados).

“CONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE - ARTIGO 3º, § 1º, DA LEI Nº 9.718, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998 - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998. **O sistema jurídico brasileiro não contempla a figura da constitucionalidade superveniente**. TRIBUTÁRIO - INSTITUTOS - EXPRESSÕES E VOCÁBULOS - SENTIDO. A norma pedagógica do artigo 110 do Código Tributário Nacional ressalta a impossibilidade de a lei tributária alterar a definição, o conteúdo e o alcance de consagrados institutos, conceitos e formas de direito privado utilizados expressa ou implicitamente. Sobrepõe-se ao aspecto formal o princípio da realidade, considerados os elementos tributários. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - PIS - RECEITA BRUTA - NOÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE DO § 1º DO ARTIGO 3º DA LEI Nº 9.718/98. A jurisprudência do Supremo, ante a redação do artigo 195 da Carta Federal anterior à Emenda Constitucional nº 20/98, consolidou-se no sentido de tomar as expressões receita bruta e faturamento como sinônimas, jungindo-as à venda de mercadorias, de serviços ou de mercadorias e serviços. É inconstitucional o § 1º do artigo 3º da Lei nº 9.718/98, no que ampliou o conceito de receita bruta para envolver a totalidade das receitas auferidas por pessoas jurídicas,

independentemente da atividade por elas desenvolvida e da classificação contábil adotada” (RE 346.084, Rel. Min. Ilmar Galvão, Red. p/ Acórdão Min. Marco Aurélio, j. em 09.11.2005, grifos acrescentados).

14. Ademais, ainda que fosse admitida no Direito brasileiro a hipótese de constitucionalidade superveniente, a tese não serviria à presente hipótese. Isso porque, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária após as ECs nº 86/2015 e nº 100/2019, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo constituinte estadual de Roraima: (i) para as emendas individuais, 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (e não 2% da receita corrente líquida estimada no projeto de lei orçamentária anual); (ii) para as emendas coletivas, em 2020, 0,8% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior e, a partir de 2021, 1,0% desse mesmo valor (e não 1,5% da receita corrente líquida estimada no projeto de lei orçamentária anual). Confirma-se a redação das disposições pertinentes do art. 166 da Constituição Federal, já com as modificações trazidas por aquelas Emendas Constitucionais:

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.

(...)

§ 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.

(...)

§ 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)

§ 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).

15. A disciplina do tema se completa pelo disposto no art. 2º da EC nº 100/2019:

Art. 2º 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.

16. A figura das emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, conquanto admitida na Constituição Federal após as ECs nº 86/2015 e nº 100/2019, representa exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, subtraindo relevante parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive em termos de planejamento

e gestão pública. Representa também exceção à própria regra da iniciativa legislativa do Poder Executivo nessa matéria, conforme previsto no *caput* do art. 165 da Constituição Federal. Em última análise, o orçamento impositivo é figura que toca no próprio princípio constitucional da separação dos Poderes. Até por essa razão, sua interpretação e aplicação devem dar-se de forma estrita e cautelosa.

17. A todos esses fatores, soma-se o consolidado entendimento doutrinário e jurisprudencial no sentido de que as normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo em geral e sobre o processo legislativo das leis orçamentárias, em especial são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados. Nessa matéria, tem aplicabilidade o chamado princípio da simetria. Em meio a numerosos precedentes, cito os seguintes:

“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. (...)

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 nº 422, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 23.08.2019) (grifos acrescentados).

18. Recentemente, o entendimento aqui desenvolvido veio a ser reforçado no julgamento da ADI 5.274, em que esta Corte consignou que não cabe à Constituição estadual instituir a figura das programações orçamentárias impositivas fora das hipóteses previstas no regramento nacional. Confira-se a ementa desse julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 120-A E 120-B DA CONSTITUIÇÃO DE SANTA CATARINA, ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 70, DE 18.12.2014. AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL: ESTABELECIMENTO DE PRIORIDADES NO ORÇAMENTO. CARÁTER IMPOSITIVO DE EMENDA PARLAMENTAR EM LEI ORÇAMENTÁRIA. CARÁTER FORMAL DO ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ATÉ AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 86/2015 E 100/2019. NORMA ANTERIOR. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PRECEDENTES.

1. 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.

2. Ao enumerarem percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória, os §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição da República buscaram compatibilizar a discricionariedade do Executivo e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a divisão entre os Poderes. As Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 reforçaram o anterior caráter autorizativo das previsões orçamentárias, nos termos da norma constitucional originária, modificada desde as alterações da Constituição da República.

3. 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 sem observar sequer os

limites estipulados pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100 /2019. Inexistência de constitucionalidade superveniente.

4. Ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade de execução das prioridades do orçamento a Emenda à Constituição de Santa Catarina n. 70/2014 contrariou o princípio da separação dos poderes e a regra constitucional do caráter meramente formal da lei orçamentária até então em vigor na Constituição da República.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina” (Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, j. em 19.10.2021).

19. No julgamento da ADI 2.680, sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes, esta Corte, por unanimidade, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Emenda Constitucional nº 30 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Discutia-se, naquele caso, se o poder constituinte decorrente pode vincular o Poder Executivo ao decidido pela população quanto à lei orçamentária. O tema, conquanto diverso – orçamento impositivo oriundo de iniciativa popular – , é correlato ao objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, tocando nos mesmos princípios e na mesma lógica inerentes ao tratamento constitucional da matéria. Convém, por isso, transcrever os seguintes trechos do voto do Ministro Relator, que conduziu aquele julgamento:

“Inicialmente, registro que, nos termos do artigo 25, caput ,da Constituição Federal, são de observância obrigatória pelos Estados membros os princípios constitucionais estabelecidos, dentre os quais os relativos a orçamentos.

Assim, a participação popular, na forma da lei, prevista na Emenda 30/2002 à Constituição do Rio Grande do Sul, de modo a vincular o chefe do poder executivo na elaboração da lei orçamentária, confronta com a orientação estabelecida na Constituição Federal . (...)

Ademais, esta Corte já assentou o entendimento de que **a competência para a elaboração de leis orçamentárias é do Chefe do Poder Executivo** , consoante os artigos 25, caput ; 61, § 1º, II, b e 165, III, todos da Carta Magna , v.g . , ADI 1.144, Pleno, unânime, Rel. Min. Eros Grau, DJ 8.9.2006; ADI 1.689, Pleno, unânime, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 2.5.2003; Rp 1.428, Pleno, unânime, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 17.2.1989 e ADI(MC) 1.759, Pleno, unânime, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 12.3.1998 (...).

A obrigatoriedade da execução do orçamento revela-se absolutamente incompatível com o disposto no art. 165, § 8º, da Constituição .

(...)

Por oportuno, transcrevo trecho do parecer da Procuradoria-Geral da República, que se manifesta pela procedência da ação: ‘(...) Aliás, eventual pormenorização da metodologia consagrada no corpo do Estatuto Fundamental encontraria veículo adequado não na constituição do Estado-membro, senão na lei complementar a que alude o art. 165, § 9º, inciso I – como aventado pelo requerente. No que tange à obrigatoriedade da execução do orçamento, conforme aprovado, avulta sua incompatibilidade quer com o art. 165, § 8º, em si, quer com o próprio sistema adotado pela Constituição de 1988, do qual desponta a índole prospectiva e autorizativa da lei orçamentária, sujeita aos mais diversos influxos ao longo do exercício . De semelhante noção deriva a inconstitucionalidade dos parágrafos 11 e 12 do art. 149, disciplinadores da hipótese de não-execução integral do orçamento público dito obrigatório, os quais, na essência, encerram indevida submissão do Poder Executivo ao Legislativo Estadual (...).’

Por esses fundamentos, entendo que a **Emenda Constitucional 30 de 2002, ao alterar a redação do art. 149 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, violou o disposto no art. 165 da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membros da Federação** “ (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 29.05.2020, grifos acrescentados).

20. Por fim, as normas que o requerente impugna na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020, do Estado de Roraima, apresentam relação de dependência direta com as normas da Constituição estadual que também são objeto da presente ação. Como estas normas da legislação orçamentária retiram seu fundamento de validade, diretamente, das normas constitucionais estaduais, a eventual declaração de inconstitucionalidade destas naturalmente se estenderá, por arrastamento, àquelas.

21. Diante do exposto, conheço parcialmente da ação e, nessa parte, julgo procedentes os pedidos para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, 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, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu .

22. É como voto.

Notas :

“A Emenda Constitucional n. 86, de 2015, estabeleceu um orçamento vinculante restrito às emendas individuais de parlamentares. O orçamento público continua sendo autorizativo, restringindo-se a obrigatoriedade da observação às emendas parlamentares. Determinou-se que é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações, 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. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria (art. 166, § 18)” (José Gomes Canotilho *et al*, *Comentários à Constituição do Brasil*, 2018, p. 3.309).

“Nossos autores, em sua grande maioria, postulavam a sua natureza exclusivamente autorizativa, pela qual se permitia a realização das despesas públicas, sem, contudo, obrigar a Administração Pública a cumprir as previsões orçamentárias. Assim, o orçamento apenas autorizaria a atividade financeira, não impondo ou vinculando a seus termos a atuação do Estado, que manteria sua autonomia política em matéria financeira. Noutras palavras, dizia-se que a lei orçamentária trazia em si uma ‘autorização de gastar’ e não uma ‘obrigação de gastar’, permitindo que o Poder Executivo, durante a execução orçamentária, não realizasse algumas das despesas previstas na lei orçamentária, contingenciando-as, sob a justificativa da necessidade de se dotar o Poder Executivo de flexibilidade na execução orçamentária” (Marcus Abraham, *Curso de direito financeiro brasileiro*, 2018, p. 369).

A ver: ADI nº 4.988, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 19.09.2018; ADI nº 2.311-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, j. em 07.03.2002; ADI nº 6.129-MC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 11.09.2019.

A ver: AI nº 620.557-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 25.03.2014; RE nº 490.676-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 09.11.2010; ADI nº 5.449-MC-Ref, Rel. Min. Teori Zavascki, j. em 10.03.2016.

A ver: RE nº 745.811-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 17.10.2013;
ADI nº 197, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 03.04.2014.

Plenário Virtual - minuta de voto - 27/05/2022 00:00