

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS. DECISÃO PARCIALMENTE REFERENDADA.

I. CASO EM EXAME

1. Referendo de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade pela qual se impugna emenda à Constituição do Estado do Maranhão. A Emenda Constitucional nº 90/2020 cria a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais, e suas disposições são impugnadas por ausência de simetria com as normas da Constituição Federal.

2. Com fundamento no art. 166, § 9º, da Constituição Federal, a decisão submetida a referendo determina (i) a ampliação do limite das emendas parlamentares individuais, de 0,86% para 2% da receita corrente líquida, e (ii) a destinação de metade desse percentual a ações e serviços públicos de saúde.

II. QUESTÃO JURÍDICA EM DISCUSSÃO

2. Discute-se a possibilidade de Constituição Estadual disciplinar de forma diversa da Constituição Federal as emendas parlamentares impositivas, especialmente quanto ao seu percentual e à destinação de recursos.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O princípio da simetria impõe aos entes subnacionais o dever de observar normas estruturantes da Constituição

Federal, especialmente aquelas voltadas à organização dos poderes e à preservação do pacto federativo. Esta Corte já reconheceu a aplicabilidade da simetria no que se refere às emendas parlamentares impositivas, em nome da preservação da separação de poderes e da prerrogativa de gestão orçamentária do Poder Executivo. Precedentes.

4. A simetria, contudo, não exige a reprodução literal da Constituição Federal. Em perspectiva funcional, o objetivo da simetria é impedir o enfraquecimento do papel do Executivo na elaboração e execução do orçamento, e não restringir indevidamente sua autonomia. Nessa linha, a Constituição estadual pode: (i) adotar o modelo federal de emendas impositivas; (ii) estabelecer percentual inferior ao previsto na Constituição Federal; ou (iii) simplesmente não prever emendas impositivas.

5. No caso, o limite previsto na Constituição estadual de 0,86% da receita corrente líquida para emendas impositivas, por ser inferior ao parâmetro federal, não afronta o princípio da simetria, razão pela qual se afasta a plausibilidade jurídica do pedido quanto a esse ponto.

8. Por outro lado, uma vez adotado o modelo de emendas impositivas, impõe-se a observância da exigência de destinação de, no mínimo, 50% dos recursos a ações e serviços públicos de saúde, como determina a Constituição Federal. Justifica-se, nesse ponto, a manutenção da tutela de urgência.

IV. DISPOSITIVO

9. Medida cautelar parcialmente referendada.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal: art. 166, §9º; Constituição do Estado do Maranhão, art. 136-A, §1º.

Jurisprudência relevante citada: ADI 5274 (2021), Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 6308 (2022), Rel. Min. Luís Roberto Barroso; ADI 7493 MC-Ref (2024), Rel. Min. Dias Toffoli.

VOTO-VISTA:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

1. Trata-se de referendo de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado do Maranhão. A ação foi proposta pelo partido político Solidariedade, sob a alegação de que compete à União legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (CF, art. 24, I, art. 165, § 9º). O autor registra que o legislador maranhense buscou adequar a Constituição local às emendas à Constituição Federal que estabeleceram a impositividade da execução de emendas parlamentares ao orçamento. Aponta, todavia, que a atuação no plano estadual teria fixado percentuais divergentes daqueles previstos na Constituição Federal, enquanto há precedentes do Supremo Tribunal Federal que fixam a obrigatoriedade de observância, pelos entes subnacionais, dos percentuais pelo Constituinte federal. Pede, assim, a declaração de inconstitucionalidade das previsões impugnadas, com a expressa determinação de que sejam seguidas as previsões constantes da Constituição Federal.

2. O Governador do Estado (doc. 14) e a Assembleia Legislativa (doc. 18) do Maranhão prestaram informações em defesa das normas impugnadas, afirmando que suas previsões estariam em conformidade com a competência suplementar dos Estados em matéria de Direito Financeiro.

3. O Advogado-Geral da União apresentou parecer pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela procedência parcial, para que fossem observadas as normas federais que regulam as emendas impositivas.

4. Em 18.12.2024, o Ministro Luiz Fux concedeu parcialmente a cautelar. Para S. Exa., “as normas relacionadas aos limites das emendas parlamentares individuais impositivas são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual, inclusive quanto à destinação de metade do percentual para ações e serviços de saúde”. Por essa razão, foi atribuída interpretação conforme ao art. 136, III e § 9º, bem como ao art. 136-A da Constituição do Estado do Maranhão, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 90/2020, “para determinar que as emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, sejam aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, observando-se que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”.

5. Na sessão virtual iniciada em 24.02.2025, o relator proferiu voto pelo referendo da medida cautelar. À ocasião, pedi vista dos autos para melhor analisar o caso.

6. É o breve relatório. **Passo a votar.**

7. Peço vênia ao relator para dele divergir, propondo o referendo apenas parcial da cautelar.

8. A questão em debate consiste em saber se os Estados-membros podem prever emendas impositivas em patamares distintos dos existentes na Constituição Federal, à luz do princípio da simetria e da competência federal para editar normas gerais de Direito Financeiro.

9. Não desconheço que esta Suprema Corte, por diversas vezes, já declarou inválidas normas locais por destoarem das previsões relativas a emendas parlamentares ao orçamento constantes da Constituição Federal. Cito, por exemplo:

ACÇÃO 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.

DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM

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.

(ADI 5.274, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, j. em 19.10.2021)

Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. 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. 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).

3. 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.**

4. 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.

5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, pedidos julgados procedentes, 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.

(ADI 6.308, sob minha relatoria, j. em 06.06.2022)

10. Esses precedentes, como se vê, cuidam de casos em que a

DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM

instituição de emenda impositiva ao orçamento pelo Estado-membro (i) ocorreu antes das previsões da Constituição Federal e (ii) adotou percentual superior ao previsto no plano federal. Não é essa a hipótese ora em exame. Conforme relatado, a Constituição maranhense estabeleceu limite de 0,86% da receita corrente líquida para as emendas parlamentares individuais ao orçamento, enquanto a Constituição Federal adotava o percentual de 1,2% e, agora, prevê 2% da receita corrente líquida, conforme o seu art. 166, § 9º, na redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 126/2022.

11. Com essa leitura, entendo que o presente caso merece solução diversa da que foi fixada pela Corte naqueles precedentes. Como tive oportunidade de observar no julgamento da ADI 6.308 acima mencionada, as emendas parlamentares impositivas, ainda que admitidas pela Constituição Federal, representam exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária. Trata-se de construção que subtrai relevante parcela de atribuições do Chefe do Poder Executivo, inclusive em termos de planejamento e gestão pública. Em última análise, o orçamento impositivo é figura que toca o princípio constitucional da separação dos Poderes, motivo por que sua interpretação e aplicação devem se dar de forma estrita e cautelosa.

12. Em tal contexto, diversamente do apontado pelo relator, tenho que, em uma interpretação funcional, a aplicação da simetria aos planos estadual e municipal não conduz à reprodução obrigatória das previsões da Constituição Federal acerca das emendas impositivas ao orçamento. Considerando que o que justifica a aplicação da simetria é a preservação da separação de poderes e da prerrogativa de gestão orçamentária do Poder Executivo, tal princípio não pode ser invocado para o fim de reduzir a participação do Executivo na elaboração e execução do orçamento.

13. Nessa linha, concluo que o ente subnacional pode, legitimamente, (i) adotar o modelo federal de emendas impositivas; (ii) estabelecer percentual inferior ao previsto na Constituição Federal; ou (iii) simplesmente não prever emendas impositivas. No caso dos autos, o limite previsto na Constituição estadual, de 0,86% da receita corrente líquida para emendas impositivas, por ser inferior ao parâmetro federal, não afronta o princípio da simetria, razão pela qual se afasta a

DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM
plausibilidade jurídica do pedido quanto a esse ponto.

14. Por outro lado, no que se refere à destinação obrigatória de metade dos recursos a ações e serviços públicos de saúde, estou de acordo com a posição defendida pelo relator. Nesse ponto, o Estado tem efetivamente o dever de observar a previsão constante da Constituição Federal, não havendo margem para dar destinação diversa às emendas parlamentares. A esse respeito, cito o seguinte precedente:

Referendo de medida cautelar parcialmente deferida. Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição Estadual do Mato Grosso. Aumento do percentual das emendas parlamentares impositivas de 1% para 2% da corrente líquida realizada no exercício financeiro anterior. Princípio das simetria. Sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas para legislar sobre direito financeiro e orçamento público. Percentuais e destinações estabelecidos para as emendas impositivas. Aplicação obrigatória na área da saúde. Interpretação conforme à Constituição Federal. (...) Atende ao requisito do *fumus boni iuris* o pedido de interpretação do art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso conforme ao art. 166, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, sendo imperioso que, do percentual de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, seja reservada a metade para ações e serviços públicos de saúde, vale dizer: **o preceito vergastado só se compatibilizará com o modelo federal se for destinada a reserva de 50% desse montante para a área da saúde, devendo-se considerar que o exercício é o anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo (...).**

(ADI 7493 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21.02.2024)

CONCLUSÃO

15. Ante o exposto, divirjo do relator para referendar apenas parcialmente a cautelar, de modo a determinar apenas e tão somente que 50% dos recursos destinados às emendas parlamentares individuais seja destinado a ações e serviços públicos de saúde, na forma do art. 166, § 9º, parte final, da Constituição.

16.

É como voto.