

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.493 MATO GROSSO**

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

DECISÃO:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO** contra o **art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 111, de 21 de setembro de 2023**, que aumentou o percentual das emendas de execução obrigatória de 1% para 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Eis o inteiro teor do dispositivo impugnado:

Art. 164, §15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 111, de 21 de setembro de 2023

“As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2,00% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior”.

O autor sustenta que o § 15 do artigo 164 da Constituição do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 111/2023, ostenta vício de inconstitucionalidade formal e material, o que enseja o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

A inconstitucionalidade formal estaria demonstrada na medida em

ADI 7493 MC / MT

que a Emenda Constitucional n. 111/2023 não observou o processo legislativo para a promulgação de emendas constitucionais, por violar o disposto no art. 60, inciso I, da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória constante do art. 38, inciso I, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Sustenta ainda que o processo legislativo também violou o disposto no art. 60, § 2º, da Constituição Federal, na medida em que inexistiu a regularidade da votação em dois turnos.

Com relação à inconstitucionalidade material, a parte autora argumenta que interpretação que confira eficácia imediata ao aumento do percentual de emenda parlamentar de execução obrigatória, nessa senda, seria ofensiva ao princípio do planejamento orçamentário que encontra sua concretização no art. 165 da Constituição Federal, o qual determina que esse planejamento tenha início com o Plano Plurianual, seja detalhado na Lei de Diretrizes Orçamentárias e posteriormente executado por meio da Lei Orçamentária Anual.

Postula que o Supremo Tribunal Federal proceda à interpretação do art. 164, §15, da Constituição do Estado de Mato Grosso conforme o art. 166, §§ 9º e 10º, da Constituição Federal, em ordem a determinar, em caso de rejeição das inconstitucionalidades formais alegadas, que a única interpretação que seja constitucional é aquela que (i) determina que metade do percentual nele previsto deverá ser destinado a ações e serviços públicos de saúde e (ii) o considere no cumprimento do mínimo constitucional da saúde previsto no inciso II do § 2º do art. 198.

Postas essas razões, a parte autora **pugna pela concessão de medida cautelar.**

Aduz presente o **fumus bonis juris** visto que o art. 164, §15, da Constituição Estadual, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 111, de 21 de setembro de 2023, seria formal e materialmente inconstitucional em razão da violação aos arts. 60, inciso I e § 2º, 165 e 166, §9º, da Constituição Federal, pelos fundamentos expostos.

O requisito do **periculum in mora** também se afiguraria presente,

ADI 7493 MC / MT

dado que há um impasse orçamentário no Estado de Mato Grosso, na medida em que a Assembleia Legislativa de Mato Grosso devolveu o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Poder Executivo Estadual, desconsiderando todo o complexo planejamento que envolve a sua elaboração, que demanda a articulação com a sociedade, os órgãos do Poder Executivo e os demais Poderes e órgãos autônomos, para que fosse readequado à nova redação da Constituição Estadual.

Ressalta que o impacto orçamentário para a aplicação imediata do artigo 164, § 15, da Constituição Estadual é de R\$ 293.285.608,00.

No mérito, requer o julgamento de procedência dos pedidos deduzidos na inicial.

No dia 24 de outubro de 2023, proferi despacho no qual: a) solicitei informações prévias à autoridade requerida para manifestar-se no prazo de 5 (cinco) dias (art. 10, **caput**, da Lei n. 9.868/99); b) abri vista, sucessivamente, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para manifestação no prazo de 3 (três) dias cada (art. 10, § 1º, da Lei n. 9.868/99).

A **Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso** apresentou informações (E-Doc. 12), nas quais sustentou, em suma, que:

a) a norma impugnada não padece de inconstitucionalidade formal, tendo-se observado o devido processo legislativo, pois “a primeira votação da PEC apenas ocorreu após a apresentação do Substitutivo Integral n. 02 quando a matéria relativa às emendas parlamentares impositivas já constava em seu texto” e “o segundo turno de votação ocorreu em 20 de setembro de 2023, tendo sido a PEC n. 02/2023 aprovada com 21 (vinte e um) votos (todos os parlamentares presentes na sessão plenária), constando três ausências” (E-Doc. 12);

b) foram cumpridos todos os trâmites e requisitos para a aprovação da PEC, quais sejam, a apresentação da proposta por pelo menos um terço dos parlamentares, discussão em dois turnos e aprovação por três quintos dos membros (art. 60 da CF e art. 38 da Constituição do Estado

ADI 7493 MC / MT

do Mato Grosso), bem como promulgação pela Mesa Diretora;

c) segundo orientação do STF, na ADI n. 4425, “a Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, §2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal” (rel. do acórdão Min. Luiz Fux, DJe de 19.12.2013), extraíndo-se, desse julgado, que “a votação da Emenda Constitucional n. 62/09, no Senado Federal, foi realizada em duas sessões no mesmo dia 02 de dezembro de 2009, com menos de uma hora de intervalo entre ambas, sendo validada pelo Supremo Tribunal Federal”;

d) tal entendimento foi adotado, também, na ADI n. 5062, devendo-se ressaltar que os preceitos adotados nos regimentos internos das Casas Legislativas consubstanciam atos **interna corporis**;

e) outrossim, não há ofensa ao princípio do planejamento orçamentário, pois “a figura das emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, conquanto admitida na Constituição Federal após as Emendas Constitucionais Federais n. 86/2015 e 100/2019, representa exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, subtraindo parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive em termos de planejamento e gestão pública”, conforme firmado pelo STF na ADI n. 6308-MC;

f) “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 homenagem ao princípio da separação dos poderes;

g) “a inclusão de emendas parlamentares no orçamento anual, como se observa, possui execução obrigatória, exceto nos casos de impedimento de ordem técnica, legal ou operacional mediante justificativa apresentada

ADI 7493 MC / MT

pelo Poder Executivo ou quando o montante destinado culminar na impossibilidade de cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, situação que permite que as emendas sejam reduzidas em até 50% (cinquenta por cento) sobre o conjunto das despesas discricionárias”.

h) o Governo do Estado de Mato Grosso tem adotado uma política de subestimar suas receitas e, no projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2024, há autorização, em seu art. 4º. de abertura de créditos suplementares até o limite de trinta por cento da despesa total fixada no art. 3º;

i) o aludido ente federativo já trabalha com superávit na elaboração da LOA, mas pauta o pagamento das emendas parlamentares impositivas em receita menor do que a efetivamente prevista, de modo que não há que se falar na necessidade de metade do percentual previsto para as emendas parlamentares impositivas ser destinada a ações e serviços públicos de saúde justamente porque o Estado já faz o pagamento das mesmas em valor aquém da efetiva receita;

j) a publicação da Emenda Constitucional nº 111/2023 ocorreu em 21 de setembro de 2023, ou seja, antes do prazo previsto constitucionalmente para envio do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo;

k) o referido dispositivo constitucional passou a prever expressamente que o pagamento das emendas parlamentares impositivas ocorra com base em porcentagem da receita corrente líquida do exercício anterior, de modo que não há que se considerar que sua eficácia se dê a partir do exercício do ano de 2025, como requerido pelo autor;

l) admitir que houve violação ao princípio do planejamento orçamentário, consoante levantado pelo autor, seria criar limitações além das previstas constitucionalmente para o exercício do poder constituinte derivado relativo às normas constitucionais que tratam especialmente de orçamento;

m) a Assembleia Legislativa de Mato Grosso, por intermédio da

ADI 7493 MC / MT

Emenda Constitucional n° 111/2023, readequou o texto constitucional estadual à Constituição Federal, sobretudo em razão da Emenda Constitucional Federal n° 126/22 que alterou para dois por cento da receita corrente líquida as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária (art. 166, §9º, da Carta Federal);

n) a Carta Magna exige que a proposta de emenda seja feita por um terço dos membros da Assembleia Legislativa, contudo, não impõe que todos os atos subsequentes sejam formalizados pela terça parte dos Parlamentares, sob pena de inviabilizar a tramitação regular do projeto;

o) além das lideranças partidárias, que já seria suficiente para preencher os requisitos constitucionais de subscrição, constam dos autos do processo legislativo **15 (quinze) assinaturas de Deputados** validando o substitutivo integral n.º 1, superando largamente a exigência constitucional de 1/3 dos membros, que na Assembleia Legislativa seria equivalente a 08 (oito) Deputados, o que afasta a suscitada inconstitucionalidade formal neste ponto.

Pugna pelo indeferimento da medida liminar e, no mérito, pela improcedência da ação ou, alternativamente, seja **adotada a técnica da interpretação conforme**, para excluir determinadas hipóteses de interpretação da norma, concedendo aquela que compatibilize com o texto constitucional.

A **Advocacia-Geral da União** se manifestou pelo deferimento parcial da medida cautelar, consoante se depreende do seguinte excerto (E-Doc. 15):

Processo legislativo. Artigo 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela Emenda Constitucional n° 111/2023, que dispõe sobre as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária estadual e estabelece o limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para as emendas parlamentares individuais de execução obrigatória. Ausência

ADI 7493 MC / MT

de vícios formais de inconstitucionalidade. Regularidade do processo legislativo que originou a emenda constitucional impugnada. Interregno entre os dois turnos de votação. Matéria **interna corporis**. A norma impugnada não destina o percentual contido no modelo federal para ações e serviços públicos de saúde e também não especifica que o exercício anterior seria aquele ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo. Tendo em vista o princípio da simetria e a sistemática da repartição constitucional de competências legislativas, não é dado ao Constituinte estadual estabelecer, de forma discrepante, regras influentes no equilíbrio entre os Poderes na definição do orçamento local. As normas da Carta Republicana sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes. Manifestação pelo parcial deferimento do pedido de medida cautelar, para que seja atribuída à Emenda Constitucional nº 111/2023 interpretação conforme a Constituição Federal para assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, devem ser aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Na mesma linha, a **Procuradoria-Geral da República** também opina pelo deferimento parcial da medida acautelatória, em parecer assim ementado (E-Doc. 18):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ART. 164, § 15, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE

ADI 7493 MC / MT

MATO GROSSO, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 111/2023. AUMENTO DO PERCENTUAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS, DE 1% PARA 2% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA. RESPEITO AO PROCESSO LEGISLATIVO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS. NORMA GERAL DE DIREITO FINANCEIRO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ESTADUAL EXPRESSA DA DESTINAÇÃO DE METADE DO PERCENTUAL A AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ADEQUAÇÃO À DISCIPLINA FEDERAL. CONSIDERAÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO EXERCÍCIO ANTERIOR AO DO ENCAMINHAMENTO DOS PROJETOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. PARECER PELO DEFERIMENTO PARCIAL DA CAUTELAR. 1. É formalmente constitucional norma estadual que, oriunda do poder constituinte reformador, cumpre as regras do processo legislativo respectivo, com proposição subscrita por no mínimo um terço dos parlamentares integrantes da Assembleia Legislativa, votação e discussão em dois turnos e aprovação por três quintos dos votos dos respectivos membros, em cenário que indica a vontade da ampla maioria parlamentar (art. 60, I e § 2º, da CF/1988). 2. As especificidades do processo legislativo estadual previstas em Regimento Interno da Casa Legislativa respectiva são matéria **interna corporis**, não inseridas no exame que é próprio de ação do controle concentrado de constitucionalidade, para definição de compatibilidade constitucional da previsão estadual. 3. Não afronta o princípio do planejamento orçamentário a majoração do percentual de emendas parlamentares

ADI 7493 MC / MT

impositivas – para adequação ao modelo federal – em momento antecedente ao prazo de encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) à Assembleia Legislativa, seja em razão da ausência de vedação constitucional ou prazo pré-fixado para eventuais alterações normativas que possam impactar o processo preparatório do PLOA, seja em consideração à natureza do projeto de lei orçamentária, passível de alterações e ajustes até o encerramento anual da sessão legislativa. 4. As normas gerais da CF/1988 que versam sobre direito financeiro e orçamento público são de observância obrigatória pelos demais entes da Federação, sendo inconstitucional a disciplina estadual das emendas parlamentares impositivas naquilo que destoem do modelo federal estabelecido. É cabível, porém, buscando preservar a norma no que é válida, a utilização da técnica da interpretação conforme à Constituição Federal, para adequação da disciplina estadual à normatização geral federal respectiva. — Parecer pela concessão parcial da cautelar requerida, para que seja conferida interpretação conforme à Constituição Federal (art. 166, §§ 9º e 10) ao art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, de modo que (i) metade do percentual de emendas parlamentares impositivas seja destinado a ações e serviços públicos de saúde; (ii) se considere como parâmetro para o cálculo dos percentuais referidos a receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento ao Poder Legislativo dos projetos de leis orçamentárias.

É o relatório. Decido.

Neste juízo perfunctório inerente aos feitos de natureza cautelar,

ADI 7493 MC / MT

penso que estão presentes os requisitos para o deferimento parcial da medida liminar postulada na inicial.

Prefacialmente, trago algumas digressões acerca do instituto das emendas impositivas, extraídas do voto que proferi na ADI n. 7060. as quais irão balizar a solução adotada no presente feito, com fulcro, essencialmente nos seguintes pontos: a) sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas para legislar sobre direito financeiro e orçamento público; b) histórico das emendas impositivas e sua contextualização sob o prisma da separação dos poderes; d) percentuais e destinações estabelecidos para as emendas impositivas; e) diretrizes para a sua execução orçamentária.

Eis os excertos adotados no aludido precedente, de minha relatoria:

A Constituição Federal prevê, nos arts. 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas. Nesse sentido, o **art. 24, incisos I e II, da CF** estabelece a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre **direito financeiro e orçamento público**, cabendo à União a edição das normas gerais sobre a matéria, de modo a fixar, no interesse nacional, as diretrizes que devem ser observadas pelas demais unidades federativas. Confira-se:

[...]

Por sua vez, os arts. **163 e 165** da Constituição Federal estabelecem que as normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e os critérios para a execução de programações de caráter obrigatório no caso das emendas parlamentares impositivas estão reservadas a lei complementar federal. Eis, a seguir, o teor dos dispositivos citados:

[...]

Nesses termos, a Constituição Federal determina que é

da União a competência para a edição de normas gerais de direito financeiro e orçamentário (art. 24, incisos I e II), ficando para os estados e para o Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar, de forma a adicionar situações específicas que somente podem ser observadas no âmbito local. Acrescenta-se, ainda, que 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 a lei complementar federal (arts. 163 e 165 da CF).

A **Emenda Constitucional nº 86**, promulgada em **17 de março de 2015**, originária da “PEC do Orçamento Impositivo”, passou a prever as chamadas **emendas impositivas** à Lei Orçamentária Anual (LOA), incluindo os §§ 9º a 18 no art. 166 da Constituição Federal, parcialmente modificados pelas **Emendas nº 100, de 26 de junho de 2019**, e **nº 126, de 21 de dezembro do 2022**, as quais acrescentaram os §§ 9º-A, 19 e 20 ao citado art. 166, bem como o § 9º ao art. 165. Confirmam-se os dispositivos mencionados:

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

(...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

(...)

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).”

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.

(...)

§ 9º As **emendas individuais** ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no **limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto**, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 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 oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo**, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do

art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 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. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, 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) (Produção de efeito)

I – (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

II – (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

III – (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

IV – (revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§15. (Revogado) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§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) (Produção de efeito)

§17. **Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária,** 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 126, de 2022)

§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) (Produção de efeito)

§19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma

ADI 7493 MC / MT

igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§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)” (grifo nosso).

Vale dizer, a Emenda Constitucional nº 86/15 representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas e tem por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (orçamento impositivo). Ademais, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100/19, tornou-se possível, com o mesmo efeito, a proposição de emendas impositivas por intermédio das bancadas de parlamentares do estado ou do Distrito Federal.

Além das emendas citadas, foram editadas as **Emendas Constitucionais nº 102/19 e nº 105/19**, criadas com o intuito de aprimorar o modelo de impositividade orçamentária implantado pela EC nº 86/15, passando a prever novas condições e hipóteses para a execução obrigatória do orçamento público no Brasil.

De fato, o orçamento impositivo implementado prevê a obrigatoriedade de o Poder Executivo garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para a execução de emendas parlamentares (art. 166, § 11, da CF). Esse novo modelo reacendeu o debate sobre o protagonismo do Poder

Legislativo na distribuição de recursos orçamentários, dado que a regra de elaboração e execução do orçamento público no País é de responsabilidade do Poder Executivo.

[...]

Por certo, as emendas impositivas determinam que seja obrigatória a execução orçamentária (empenho e liquidação) e financeira (pagamento). As emendas individuais estão limitadas a 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto (alterada pela EC nº 126/22), devendo metade desse valor ser destinado a ações e serviços públicos de saúde; já as emendas de bancada estão limitadas a 1% da RCL.

Do voto proferido por Sua Excelência o Ministro **Roberto Barroso**, Relator da ADI nº 6.308, colho o seguinte trecho que muito contribui para a elucidação do tema:

“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.”

ADI 7493 MC / MT

Com efeito, ao introduzir na Constituição Federal a possibilidade de emendas individuais parlamentares com despesas impositivas à lei orçamentária no limite de 2% da RCL da proposta orçamentária, a EC nº 86/15 incrementou a exigibilidade jurídica de parte das disposições do orçamento público, tornando sua execução obrigatória (art. 166, §§ 11 e 12, da CF).

Contudo, o caráter impositivo das emendas não é absoluto. Isso porque as próprias Emendas Constitucionais nº 86/15 e 100/19 estabelecem exceções à não execução de emendas individuais impositivas em casos de impedimento de ordem técnica à execução (art. 166, §§ 13 e 14, da CF), bem como o contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros (art. 166, § 18, da Constituição).

Além de reconhecer essas duas hipóteses, o constituinte derivado reformador considerou que a execução incompleta das emendas impositivas também pode ser realizada no formato de despesas classificadas como “**restos a pagar**” até o limite de 1% (um por cento) da RCL do exercício anterior para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% para as programações das emendas de iniciativa de bancada, não obstante tenha deixado para o legislador complementar a atribuição de especificar como seria feito esse procedimento. É o que se extrai dos seguintes dispositivos:

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

(...)

§ 9º Cabe à **lei complementar**:

(...)

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.**”

“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.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 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)

(...)

§ 17. **Os restos a pagar** provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo **poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, 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 126, de 2022)

§ 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)” (grifo nosso).

Ademais, no exercício da competência federal, a União editou a **Lei nº 4.320/64**, a qual estabelece as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Essa norma foi recepcionada pela Constituição Federal vigente com **status** de lei complementar quanto ao aspecto material (cf. ADI nº 1.726-MC, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, DJ de 30/4/04).

Entre os diversos aspectos regulamentados pelo mencionado diploma está a disciplina das despesas que não foram completamente executadas durante o exercício financeiro. A regra geral, resultante do princípio da anualidade orçamentária, é a de que a autorização para o gasto público registrada nas dotações orçamentárias tem vigência limitada ao exercício financeiro.

Segundo a Lei nº 4.320/64, se a despesa não vier a ser empenhada nesse intervalo de tempo, a autorização normativa para sua efetivação se esgota, necessitando de nova aprovação no orçamento seguinte. No entanto, nos casos em que a execução financeira da despesa ainda incompleta tenha sido iniciada administrativamente, verifica-se um procedimento diferente a ser viabilizado na conta de despesas classificadas como “restos a pagar”, nos termos dos arts. 35 a 38 da lei. **Vide:**

“Art. 34. O **exercício financeiro coincidirá com**

o ano civil.”

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as **receitas** nele arrecadadas;

II - as **despesas nele legalmente empenhadas.”**

“Art. 36. Consideram-se **Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro** distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.”

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os **Restos a Pagar** com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente **poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento**, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica. (Regulamento).”

“Art. 38. Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício; quando a anulação ocorrer após o encerramento deste considerar-se-á receita do ano em que se efetivar” (grifo nosso).

Desse modo, no âmbito federal, esse é o procedimento a

ADI 7493 MC / MT

ser observado para os créditos orçamentários em geral, inclusive para aqueles originados de emendas parlamentares ao orçamento público anual.

Pois bem, tecidas essas considerações, é indene de dúvidas que, em matéria de orçamento e finanças públicas, o modelo a ser seguido no âmbito dos estados federados é de reprodução obrigatória, em homenagem ao **princípio da simetria**, consoante orientação firmada nos seguintes precedentes desta Suprema Corte:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 151, § 12, da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. Emenda parlamentar impositiva. Vedação do cômputo de “restos a pagar” para o cumprimento da execução orçamentária e financeira obrigatória dos programas de trabalho incluídos no âmbito daquela unidade federativa. Inconstitucionalidade. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II, § 1º, da CF/88). 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/88). Emendas Constitucionais nºs 86/15 e 100/19 e Lei Federal nº 4.320/64. Reprodução obrigatória. Princípio da simetria. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. **1. A Constituição Federal determina que é da União a competência para a edição de normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II), reservando aos estados e ao Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar, de forma a adicionar situações específicas que somente podem ser**

observadas no âmbito local. Ademais, 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 a lei complementar federal (arts. 163 e 165 da CF). **2. A Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, originária da “PEC do Orçamento Impositivo”, passou a prever as chamadas emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA) e representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas, tendo por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (art. 166, § 11, da CF).** **3. O constituinte sergipano, no intuito de garantir a execução total do orçamento impositivo no mesmo exercício financeiro da respectiva lei orçamentária, inovou ao impedir que se considere o cômputo de qualquer percentual de despesas inscritas em restos a pagar, para fins do cumprimento da execução orçamentária e financeira no âmbito do Estado de Sergipe (§ 12 do art. 151 da CE). In casu, ao atribuir às referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC nº 126/22), o constituinte derivado decorrente extrapolou os limites de sua competência suplementar legislativa.** **4. O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados.** Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria. Precedentes. **5. Ação direta de**

ADI 7493 MC / MT

inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal do § 12 do art. 151 da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. (ADI 7060, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 03-08-2023)

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 6308, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 15-06-2022).

Passo a examinar, a partir de tais premissas e orientações jurisprudenciais, as alegações veiculadas pelo autor desta ADI.

I) Das alegadas inconstitucionalidades formais:

Conforme se depreende das informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação do parlamento atendeu ao disposto no artigo 38, inciso I, da Carta Estadual, no tocante à observância do quórum mínimo de 1/3 (um terço) de parlamentares para a elaboração de emenda à Constituição. Logo, a proposta inicial da emenda constitucional atende ao requisito do

ADI 7493 MC / MT

quórum mínimo de 1/3 (um terço) dos deputados estaduais previsto no artigo 60, inciso I, da Constituição Federal, cuja determinação é reproduzida pelo artigo 38, inciso I, da Carta Estadual.

Oportuna, nesse ponto, a manifestação da Advocacia-Geral da União:

Em consulta ao processo legislativo que originou a Emenda Constitucional estadual nº 111/2023, é possível verificar que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso procedeu à verificação dos pressupostos formais necessários à respectiva proposição, atestando o cumprimento do artigo 38, inciso I, da Carta Estadual, cujo teor exige o quórum mínimo de 1/3 (um terço) de parlamentares para a elaboração de emenda à Constituição. Confira-se:

A priori, cabe nesse momento analisar se a proposição fora proposta por um terço dos membros deste Parlamento, em consonância com o artigo 38, inciso I, da Constituição Estadual:

Art. 38 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa; Conforme consta das (fls. 02/03), é possível identificar o cumprimento do determinado no referido dispositivo da Constituição Estadual, haja vista que foram firmadas as assinaturas para a proposta de Emenda à Constituição. (fl. 20 do documento eletrônico nº 03).

Portanto, verifica-se que a propositura inicial da emenda constitucional em exame observou o quórum mínimo de 1/3 (um terço) dos deputados estaduais previsto no artigo 60, inciso I, da Constituição Federal, cuja determinação é reproduzida pelo artigo 38, inciso I, da Carta Estadual,

ADI 7493 MC / MT

bastando conferir a imagem das diversas assinaturas que constam da respectiva proposta (fl. 03 do documento eletrônico nº 03).

Insta ressaltar que a proposta de emenda originalmente apresentada buscava acrescentar parágrafos ao artigo 218 da Constituição do Estado de Mato Grosso, a fim de estabelecer critérios de eficiência na gestão dos recursos orçamentários aplicados na saúde. A seu turno, o Substitutivo Integral nº 01 apresentado pelas lideranças partidárias manteve a proposta inicial, especialmente em relação aos parágrafos do artigo 218, sugerindo alteração do § 15 do artigo 164 da Constituição Estadual, para fixar o percentual limite das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária em 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior, contando com a assinatura de diversos, atendendo-se ao quórum constitucionalmente exigido.

No tocante ao Substitutivo Integral nº 02, que posteriormente foi aprovado, manteve integralmente a redação constante do substitutivo anterior, apenas elevando para 2% (dois por cento) o limite de receita destinada a emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, sob a justificativa da simetria com o artigo 166, § 9º, da Constituição Federal.

No que toca à suscitada ausência do intervalo mínimo de 15 (quinze) dias entre os dois turnos de votação, conforme previsão regimental, não se constata ofensa ao artigo 60, § 2º, da Constituição Federal, porquanto esse procedimento ostenta natureza estritamente regimental e não encontra espelhamento na Carta da República, que apenas estabelece 2 (dois) turnos de votação e o *quórum* de votos dos membros das Casas Legislativas para a aprovação de emendas constitucionais.

Trata-se, portanto, de matéria *interna corporis*, não sindicável pelo controle jurisdicional, conforme os seguintes precedentes desta Suprema Corte:

DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE

PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE INTERSTÍCIO CONSTITUCIONAL MÍNIMO ENTRE OS DOIS TURNOS DE VOTAÇÃO DE EMENDAS À LEI MAIOR (CF, ART. 60, §2º). [...] PEDIDO JULGADO PROCEDENTE EM PARTE. 1. A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, §2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira. [...] 9. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte. (ADI 4425, Tribunal Pleno, Relator p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 19-12-2013).

No mesmo sentido: ADI n. 4357, Relator p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 26.09.2014).

Ausente, portanto, a plausibilidade jurídica das alegadas inconstitucionalidades formais.

II) Das alegadas inconstitucionalidades materiais:

Quanto ao primeiro ponto, alusivo à ofensa ao princípio do planejamento orçamentário, a tese não encontra ressonância na jurisprudência desta Suprema Corte, razão pela qual não revela

ADI 7493 MC / MT

plausibilidade jurídica.

A elaboração de leis orçamentárias, cujos projetos são encaminhados pelo Chefe do Executivo para apreciação do Poder Legislativo, passa por diversas etapas até o prazo final para o seu aperfeiçoamento e aprovação final, quando segue para sanção do Chefe do Executivo. De acordo com o § 10 do art. 165 da CF, a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

No plano constitucional, há um delineamento claro para as etapas do planejamento orçamentário, extraído de vários dispositivos, entre eles o art. 165 da CF, segundo o qual as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

Para cada um desses diplomas há um espectro do planejamento orçamentário, a saber: *a)* a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º); *b)* os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (art. 165, § 4º) e *c)* a lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, § 5º).

ADI 7493 MC / MT

Deve-se considerar, ainda, que o regime jurídico de execução do orçamento público estendeu-se para as programações incluídas por emendas individuais (desde a EC nº 85, 2015, que promoveu mudanças no art. 166 da CF).

No caso em tela, a publicação da Emenda Constitucional nº 111/2023 ocorreu em 21 de setembro de 2023, ou seja, antes do prazo previsto constitucionalmente para envio do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, **ex vi** do art. 164, § 6º, III, da Constituição do Estado do Mato Grosso, não se vislumbrando, **prima facie**, ofensa ao princípio do planejamento.

De outro vértice, segundo orientação firmada nos supramencionados precedentes do STF, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do **princípio da simetria**. Vejamos, portanto, a atual redação das normas previstas na Carta Magna:

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.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

ADI 7493 MC / MT

[...]

§ 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 oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

A norma ora glosada, a seu turno, possui a seguinte dicção:

Art. 164, §15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 111, de 21 de setembro de 2023

“As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2,00% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior”.

Delineado o cotejo entre a norma estadual e a Constituição Federal, forçoso concluir que a terceira alegação formulada pelo autor reveste-se de plausibilidade e atende ao requisito do **fumus boni juris**, apto a autorizar o deferimento parcial da medida cautelar ora pleiteada.

Trata-se do pedido de interpretação do art. 164, §15, da Constituição do Estado de Mato Grosso conforme o art. 166, §§ 9º e 10º, da

ADI 7493 MC / MT

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 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.

Nesse tópico, reporto-me às precisas exortações feitas pela **Advocacia-Geral da União** e pela **Procuradoria-Geral da República**, a seguir reproduzidas:

Manifestação da AGU:

Por outro lado, observa-se que a Emenda Constitucional nº 111/2023 veicula norma geral de direito financeiro contrária à disciplina vigente no âmbito federal sobre a matéria, interferindo no equilíbrio entre os Poderes locais mediante normatividade diversa da prevista na Constituição Federal, em detrimento do princípio da simetria.

Com efeito, enquanto o modelo federal determina que as emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, reservando metade desse percentual para ações e serviços públicos de saúde, o preceito vergastado nada dispõe sobre a reserva de 50% desse montante para a área da saúde e também não especifica que o exercício anterior seria aquele ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo.

Veja-se, a propósito, como a matéria está disciplinada na Carta de 1988, na redação dada pela Emenda Constitucional

ADI 7493 MC / MT

nº 126/2022:

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. (...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Grifou-se).

Assim, por estar submetida à incidência do princípio da simetria, a discrepância no regime estadual das emendas parlamentares impositivas é capaz de desestabilizar a necessária harmonia entre os Poderes.

Desse modo, entende-se conveniente conferir interpretação conforme a Constituição à Emenda Constitucional nº 111/2023 para assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

O Plenário dessa Suprema Corte já teve oportunidade de se debruçar sobre o tema ao referendar a medida cautelar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6308, concluindo que os entes estaduais devem obedecer aos

limites impostos pela Carta Republicana para as emendas parlamentares impositivas. Confira-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL 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

ADI 7493 MC / MT

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 nº 6308 MC-Ref, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 29/06/2020, Publicação em 13/08/2020; grifou-se).

Posteriormente, esse Supremo Tribunal Federal confirmou a decisão proferida em sede cautelar (DJE nº 116, de 14/06/2022). Na mesma linha, são os precedentes firmados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6670 e nº 7060:

[...]

Diante do exposto, conclui-se pela existência parcial de **fumus boni iuris** acerca da pretensão cautelar, para que seja conferida à Emenda Constitucional nº 111/2023 a interpretação acima mencionada.

Manifestação da PGR:

Por força do princípio da simetria que rege a organização dos entes estaduais (CF, art. 25, **caput**), estes devem observar a moldura normativa estabelecida pelo texto constitucional para a elaboração e da execução do orçamento público.

O art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso reproduziu parte da disciplina atinente à execução de programações orçamentárias de caráter obrigatório constante desses dispositivos, ao fixar idêntico percentual para as emendas parlamentares, no limite de 2% da RCL.

Deixou de indicar, porém, a destinação de metade do percentual previsto para ações e serviços públicos de saúde, o que, a rigor, representa limitação à vinculação constitucional obrigatória, em deturpação do modelo federal.

ADI 7493 MC / MT

Pode-se dizer que a alteração normativa, no que resulta em restrição indevida do alcance das disposições gerais estabelecidas pela Constituição Federal, configura avanço do constituinte derivado matogrossense sobre o campo de edição de normas gerais de direito financeiro, extrapolando os limites de sua competência legislativa – não no que estabeleceu, mas no que deixou de prever expressamente.

[...]

Em face do exposto, manifesta-se a PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA pelo deferimento parcial da cautelar requerida, de modo a que, no cálculo do percentual de emendas parlamentares impositivas de que trata o art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, seja considerado o regramento constitucional federal, tomando-se como referência a receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto e com destinação do valor correspondente a metade do percentual previsto a ações e serviços públicos de saúde.

Logo, considerada a jurisprudência firmada acerca do tema, não há como refutar a necessidade de se conferir à norma estadual interpretação conforme à Constituição Federal, a fim de que seus parâmetros se adéquem ao modelo de reprodução obrigatória, procedendo-se à sua conformação sob o primado da simetria.

Outrossim, é inegável a presença do **periculum in mora**, na medida em que a Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso deverá adequar o Projeto de Lei Orçamentária Anual à nova redação da Constituição Estadual, consoante as diretrizes e a interpretação ora estabelecidas, ancoradas na jurisprudência desta Suprema Corte, com expressiva repercussão no âmbito da saúde pública naquela unidade federativa.

ADI 7493 MC / MT

Ante o exposto, **defiro parcialmente a medida cautelar, ad referendum do Plenário**, para conferir ao art. 164, §15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 111, de 21 de setembro de 2023, interpretação conforme à Constituição Federal e assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Por razões de celeridade processual, solicito, com urgência, informações à parte requerida, no prazo de 3 dias, intimando-se ainda o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República para se manifestarem, se for de interesse, antes do julgamento do referendo da presente cautelar.

Comunique-se, com urgência, ao autor desta ação direta e à Assembleia Legislativa do Mato Grosso.

Publique-se.

Brasília, 15 de dezembro de 2023.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente