

29/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.680 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional 30, de 6 de março de 2003, que alterou o parágrafo 4º do artigo 149 da Constituição Estadual, bem como a ele acrescentou os parágrafos 11 e 12. 3. Violação ao art. 165, § 8º, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade da norma que determina a execução obrigatória de orçamento elaborado com participação popular, inserida no § 4º do artigo 149 da Constituição Estadual. 5. Vinculação da vontade popular na elaboração de leis orçamentárias contraria a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Precedentes, jurisprudência e doutrina. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Emenda Constitucional nº 30, de 28 de fevereiro de 2002, do Estado do Rio Grande do Sul , nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 22 a 28 de maio de 2020.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

ADI 2680 / RS

29/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.680 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra, em face da Emenda Constitucional 30 à Constituição daquele Estado, a qual alterou o parágrafo 4º de seu art. 149, bem como a ele acrescentou os parágrafos 11 e 12.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Emenda Constitucional 30, de 6 de março de 2002:

“Art. 1º - O parágrafo 4º do artigo 149 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

‘§ 4º - Os orçamentos anuais, de execução obrigatória, compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com participação popular, na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, serão os seguintes:’

Art. 2º - Ficam acrescentados os parágrafos 11 e 12 ao artigo 149 da Constituição Estadual, com a seguinte redação:

‘§ 11 - na impossibilidade ou inconveniência da execução integral dos orçamentos previstos no § 4.º, o Poder Executivo enviará, até 120 dias antes do encerramento do exercício financeiro, projeto de lei à Assembléia Legislativa, que será

ADI 2680 / RS

apreciado de acordo como disposto no artigo 62, solicitando autorização para cancelamento das respectivas dotações, contendo justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica que impossibilitem a execução.

§ 12 - No caso de existência de eventuais saldos de dotações orçamentárias não executadas até o final do exercício, o Poder Executivo apresentará, juntamente com a Mensagem prevista no inciso IX do artigo 82, relatório por função e grupo de despesa, acompanhado de justificativa com as razões que impossibilitem a sua execução.'

Art. 3º - Esta Emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário."

O requerente sustenta que as expressões "*de execução obrigatória*" e "*elaborados com a participação popular na forma da lei*" violam o disposto no parágrafo 8º do art. 165 da Constituição Federal, que trata da definição da lei orçamentária anual como peça meramente autorizativa, que contém a previsão da receita, a fixação da despesa e a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

Ademais, afirma que o parágrafo 4º da Constituição estadual, ao dispor sobre a extensão dos efeitos do orçamento, viola a competência da União para editar normas gerais sobre a elaboração e a organização da lei orçamentária anual (CF, art. 165, § 9º, I).

Quanto à expressão "*elaborados com a participação popular na forma da lei*", alega que a inconstitucionalidade reside na imposição da participação popular, "*quando tal procedimento poderia ser adotado tanto quanto a simples consulta a técnicos nacionais ou estrangeiros (...) sem que se o possa impor a governos posteriores ou mesmo municipais que não considerem (...) a participação popular na elaboração da proposta orçamentária como algo essencial*", sendo, portanto, ofensiva à competência da União e à autonomia municipal.

Por sua vez, o acréscimo do parágrafo 11 ao art. 149 da Constituição estadual, que "*estabelece a obrigação de o Executivo legislar, para o fim de obter*

ADI 2680 / RS

autorização para o cancelamento das respectivas dotações” (fl. 11) afronta os arts. 84, VI, e 165, § 9º, II, da Constituição da República.

Finalmente, argui que *“o § 12 padece de inconstitucionalidade por decorrência, porquanto pressupõe, também, o caráter mandamental do orçamento, tal como no § 4º, ao exigir que a existência de eventuais saldos não executados tenha de ser justificada”* (fl. 12).

O requerente pleiteia a suspensão cautelar dos arts. 1º, 2º, 3º e 4º da Emenda Constitucional estadual 30, e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 à fl. 47.

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul manifesta-se às fls. 51-68. Alega, em suma, que a expressão *“execução obrigatória”* não descaracteriza a natureza de lei autorizativa, denota apenas uma vedação à realização de despesas não previstas na lei, em conformidade com o texto constitucional (fls. 55). Quanto à participação popular, esta decorre do art. 48, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, que trata do *“incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”* Por seu turno, os parágrafos 11 e 12, acrescidos ao art. 149 da Constituição estadual, são constitucionais.

O Advogado-Geral da União manifesta-se às fls. 98-109 para que este Tribunal confira interpretação conforme à Constituição Federal às expressões impugnadas, a fim de atribuir-lhes o sentido de não poder a Administração Pública afastar-se dos comandos estatuídos na lei orçamentária. Assim, os parágrafos 11 e 12 do art. 149 restariam *“prejudicados, já que tratam de procedimento aplicável aos casos de inexecução integral do orçamento público”* (fl. 106). Do mesmo modo, a *“participação popular, na forma da lei”* conter-se-ia nos limites da competência legislativa concorrente reconhecida aos Estados. Ademais, a Emenda Constitucional estadual 30/2002 não estabeleceu a fase obrigatória ao processo orçamentário, tão somente previu a participação popular durante a elaboração da proposta orçamentária a ser apresentada ao Poder Legislativo. Portanto, a autonomia do Chefe do Poder Executivo não é

ADI 2680 / RS

restringida por essa participação popular, que apenas norteia sua atuação.

A Procuradoria-Geral da República manifesta-se pela procedência da ação às fls. 113-118. Sustenta que a *“participação popular na elaboração dos orçamentos anuais deveria revestir-se de caráter meramente indicativo, e não determinante – a ponto de violar a iniciativa do Poder Executivo, que o constituinte originário quis exclusiva”* (fl. 116). Outrossim, quanto à obrigatoriedade da execução do orçamento, afirma que *“avulta sua incompatibilidade quer com o art. 165, § 8.º, em si, quer como próprio sistema adotado pela Constituição de 1988, do qual desponha a índole prospectiva e autorizativa da lei orçamentária, sujeita aos mais diversos influxos ao longo do exercício”* (fl. 118). Por fim, aduz a inconstitucionalidade dos parágrafos 11 e 12, acrescentados ao art. 149, os quais, na essência, encerram indevida submissão do Poder Executivo ao Legislativo estadual.

É o relatório.

29/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.680 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão a ser definida por esta Suprema Corte cinge-se em saber se o poder constituinte decorrente pode vincular o Poder Executivo ao decidido pela população quanto à lei orçamentária, conforme disposto pela EC 30 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, se a decisão popular pode ser impositiva.

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. Assinale-se que não se cuida aqui de norma de conteúdo meramente indicativo ou programático, mas de prescrição cuja inobservância poderia afetar a própria constitucionalidade da lei orçamentária estadual.

Daí assistir razão à Procuradoria-Geral da República quando afigura que *“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”* (fl. 117).

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

ADI 2680 / RS

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, esta última assim ementada:

“EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Inciso V, do § 3º, do art. 120, da Constituição do Estado de Santa Catarina, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14. Alegação de afronta aos arts. 2º, 61, § 1º, II, “b”; 165, § 2º; 166, § 3º, I e § 4º; e 167, IV, da Constituição Federal. 3. Competência exclusiva do Poder Executivo iniciar o processo legislativo das matérias pertinentes ao Plano Plurianual, à Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Anuais. Precedentes: ADIN 103 e ADIN 550. 4. Relevantes os fundamentos da inicial e conveniente a suspensão da vigência da norma impugnada. 5. Medida liminar deferida, para suspender, até decisão final da ação direta, a vigência do inciso V do § 3º do art. 120, da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 10.11.1997.”

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

Não é outra a orientação desta Corte, como se pode ler nos seguintes precedentes:

“EMENTA:- Lei orçamentária; lei formal, pressupõe uma lei substantiva geradora das relações jurídicas.

Coexistência das duas leis, uma criando o imposto e a outra autorizando a sua cobrança para o exercício correspondente.

Aplicação dos arts. 73, § 1º, e 141, § 34, da Constituição Federal”. (RE 17.184, Rel. Min. Álvaro Ribeiro da Costa, 1ª T., DJ 2.8.1954)

“EMENTA:- Conceito de lei orçamentária. O simples fato de ser incluída uma verba de auxílio, no orçamento, que depende de apreciação dos governos, não cria direito a seu

ADI 2680 / RS

recebimento.” (RE 34.581, Rel. Min. Candido Motta, 1ª T., DJ 5.12.1957)

“EMENTA:- Orçamento – Verbas destinadas à instituição assistencial. – A previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial. – Ação rescisória improcedente.” (AR 929, Rel. Min. Rodrigues Alkmin, Plenário, DJ 16.6.1976)

Deste último precedente extrai-se, ainda, trecho do voto do Ministro Relator, *verbis*:

“Parece-me tranqüilo, na doutrina, que a simples autorização de despesa, consignada em lei orçamentária, não confere aos seus destinatários direito subjetivo, que dê suporte à postulação judicial de cobrança compulsória.

A realização da despesa pública é tarefa que incumbe ao Poder Executivo, conhecedor das disponibilidades do tesouro e responsável pela execução orçamentária, na forma da Constituição e das leis.

Esse entendimento já foi consagrado em precedente do Supremo Tribunal – o RE 34.581, em cuja fundamentação se lê:

‘O orçamento, como uma aprovação prévia da receita e das despesas públicas, é uma lei formal. É um plano de governo, proposto pelo Executivo. Como diz Aliomar Baleeiro, é em face das necessidades e medidas planejadas para satisfazê-las, que os representantes concedem ou não, autorização para a cobrança de impostos pelas várias leis anteriormente existentes’ (Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, p. 15).

Assim é uma lei de características ‘sui generis’, pela qual a Administração fica autorizada a cobrar impostos e a fazer várias e determinadas despesas. Portanto é uma lei autorizativa. Pode-se dizer, pondo-se à margem a interessante e larga discussão sobre o assunto, que ela não é só lei formal, mas que ela estabelece aquilo que pode ou não pode fazer o Governo, em sua gestão financeira. Assim, no plano administrativo,

ADI 2680 / RS

diante da autorização orçamentária, pode o Governo deixar de aplicar esta ou aquela verba, uma vez que assim o exijam os superiores interesses da administração.

O simples fato de ser incluída uma verba de auxílio a esta ou aquela instituição, não cria, de pronto, direito, a este auxílio, que depende da apreciação do Governo, porque o ato do Executivo tem em vista o que visa também o orçamento – a ordenação da vida financeira do Estado”.

A doutrina também compartilha desta mesma linha de raciocínio. Aliomar Baleeiro ressalta as peculiaridades do orçamento, *verbis*:

“Se prolongarmos a análise do orçamento e o contrastarmos com a generalidade das leis, veremos que diversas peculiaridades o colocam em posição distinta.

Chamando-o, embora de lei, a Constituição lhe reserva maior espaço e dispõe, desde logo, sobre a competência e iniciativa para o anteprojeto, isto é, a ‘proposta’ que incumbe ao Presidente da república (arts. 66 e 81, XIX); limita o seu conteúdo (art. 60). Estabelece a sua divisão em duas partes (*idem*); fixa a data até a qual se fará a remessa da proposta à Câmara e também a data para que o texto aprovado suba à sanção, assim como estabelece prazos para aprovação tácita (art. 66).

Mais ainda: - a decretação dos impostos deve ser anterior ao exercício (art. 153, § 29). Essa peculiaridade é rica de conseqüências práticas e serve para a classificação do orçamento entre os atos jurídicos.

Se prosseguirmos na investigação desse assunto até o processo de elaboração parlamentar do orçamento, observaremos que o regimento comum do Congresso estatui para a elaboração desse ato regras especiais, diversas daquelas adotadas uniformemente para as outras leis.

A finalidade específica do orçamento e todas essas peculiaridades da sua elaboração e de seu conteúdo estão a indicar que, se é lei, no seu aspecto formal, contém algo de sui

ADI 2680 / RS

generis quanto a sua substância.” (Baleeiro, Aliomar. Uma introdução à ciências das finanças. 14 edição. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 414-415)

Para Paul Laband, publicista alemão que conferiu ao tema os atuais contornos teóricos, a lei orçamentária limita-se a autorizar a arrecadação de receitas criadas por outras leis e a realização de despesas para a manutenção de serviços, igualmente estabelecidos por leis próprias. Nesse sentido, o orçamento não é uma lei no sentido material, pois “não fundamenta a obrigação de obter receitas ou realizar gastos”. (LABAND, Paul. El derecho presupuestario. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, p. 23). Seria a lei orçamentária, portanto, um ato administrativo com força de lei, ou apenas uma lei formal.

Dos ensinamentos de Laband denota-se que a lei orçamentária é despida de qualquer significação jurídica, considerando-o tão-somente um expediente de ordem prática, destinado a por ordem na Administração.

Para Eusébio G. Garcia, “a essência da Lei do Orçamento reside no termo ‘autorização’, conceito que vem caracterizado em função de seus efeitos jurídicos. Quanto aos gastos, a autorização orçamentária carece de virtude criadora, ela é simplesmente a condição de realização das despesas públicas, ou seja, juridicamente, um ato-condição. Quanto às receitas, a autorização orçamentária tampouco estabelece regra geral alguma; é condição necessária para que possam ser arrecadadas”. (GARCIA, Eusébio G. Introducción al derecho presupuestario. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1973, p. 171)

José Afonso da Silva, por seu turno, ensina que:

“É certo que os funcionários administrativos devem cumprir as metas previstas na programação orçamentária, e não o podem fazer livremente, mas nos termos e limites fixados na lei de orçamento. Não podem deixar de cumprir as atividades e

ADI 2680 / RS

projetos constantes da lei de orçamento, sem razão justificativa de que não eram obrigados a executá-los, porquanto a lei não lhe dá mais do que uma autorização para isso, ficando sua efetivação dependendo de sua vontade exclusivamente". (SILVA, José Afonso da. Orçamento – programa no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 272)

O Ministro Carlos Maximiliano vai mais além ao afirmar que *"a lei de orçamento não inova coisa alguma: apenas enumera as despesas já decretadas e as rendas provenientes de fontes anteriormente criadas, e expõe o cálculo de umas e outras"*. (MAXIMILIANO, Carlos, Comentários, 4ª ed., p. 128 e 129. Citação em BALEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro, 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 38)

Por fim, Kiyoshi Harada sustenta que *"a lei orçamentária difere das demais leis, caracterizadas por serem genéricas, abstratas e constantes ou permanentes. Ela é, na verdade, uma lei de efeito concreto para vigorar por um prazo determinado de um ano, fato que, do ponto de vista material, retira-lhe o caráter de lei. Exatamente, essa peculiaridade levou parte dos estudiosos a sustentar a tese do orçamento como ato-condição"*. (HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 82)

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.

ADI 2680 / RS

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.

E não se diga superável pela só adoção da técnica da interpretação conforme essa antinomia verificada entre a emenda constitucional estadual e a Carta Política da República. A toda a evidência, não inspirou o legislador constituinte gaúcho o simples propósito de enaltecer o caráter vinculatório do orçamento. Tanto que se mostra inequívoca a imperiosidade, a feição cogente mesmo, emprestada à lei orçamentária pela Emenda Constitucional nº 30, do Estado do Rio Grande do Sul, naqueles mesmos parágrafos 11 e 12 do art. 149. (...)”

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.

Ante o exposto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da EC 30, de 28 de fevereiro de 2002, do Estado do Rio Grande do Sul.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.680

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Emenda Constitucional nº 30, de 28 de fevereiro de 2002, do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo requerente, o Dr. Thiago Holanda Gonzalez, Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 22.5.2020 a 28.5.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário