

19/10/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.274 SANTA CATARINA**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**ADV.(A/S)** : SALOMAO ANTONIO RIBAS JUNIOR

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

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

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

*3. A norma questionada, promulgada em 18.12.2014, foi inserida na Constituição de Santa Catarina antes das modificações promovidas no art. 166 da Constituição da República sem observar sequer os limites estipulados pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019. Inexistência de*

**ADI 5274 / SC**

*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.*

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 102-A e art. 102-B da Constituição de Santa Catarina**, nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 8.10.2021 a 18.10.2021.

Brasília, 19 de outubro de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora

19/10/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.274 SANTA CATARINA**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**ADV.(A/S)** : **SALOMAO ANTONIO RIBAS JUNIOR**

**RELATÓRIO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):**

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 20.3.2015, pelo Governador de Santa Catarina contra os arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina, com alteração da Emenda Constitucional n. 70, de 18.12.2014.

2. Nos dispositivos impugnados se estabelece:

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

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

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

*§ 2º A comissão técnica permanente a que se refere o art. 122*

**ADI 5274 / SC**

*estabelecerá o indicador que será utilizado na distribuição regional dos recursos de que trata o § 1º deste artigo.*

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

**3. O Autor alega contrariedade aos arts. 61, § 1º, inc. II, al. b; e 165, incs. I, II e III, da Constituição da República, argumentando:**

*“(…) 4. A leitura dos dispositivos impugnados demonstra que o Poder Legislativo inconstitucionalmente impôs ao Poder Executivo a obrigatoriedade de contemplar no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual todas as prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais (art. 120-A, da Constituição do Estado). Em outros termos retirou do Poder Executivo a iniciativa e a respectiva autonomia que lhe foi concedida pela Carta Magna.*

*5. Além disso, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina travestiu a natureza da Lei Orçamentária, isto é, retirou sua natureza autorizativa e criou, à margem da Constituição Federal, uma Lei Orçamentária de caráter impositivo, de observância obrigatória pelo Chefe do Poder Executivo. O orçamento impositivo impede o planejamento e também subtrai a iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo pela Constituição Federal” (fl. 3 da petição inicial).*

Sustenta afronta aos arts. 63, inc. I; 165, § 8º; 166, § 3º, incs. I, II e III, § 4º; e 167, inc. II, da Constituição da República, pela imposição de *“despesas sem atenção às receitas”* (fl. 9).

Afirma que *“[na] norma impugnada [se] ofendeu a proibição expressa de vinculação de receita tributária. E por não se enquadrar nas ressalvas contidas no inc. IV, do art. 167, da Carta Federal, muito menos naquelas do inc. V, do art. 123, da Constituição estadual, incide em inconstitucionalidade material”* (fl. 12).

Alega *“que o art. 120-A e 120-B desequilibram o planejamento*

**ADI 5274 / SC**

*orçamentário e, mais grave, impõem despesas ao alvedrio das receitas, bem como em desatino com atuação governamental. Para o cumprimento das obrigações elencadas nas audiências públicas regionais impõem-se a retirada de recursos de outras áreas, que podem ser tanto ou mais relevantes para a sociedade. Além disso, os dispositivos atacados engessam as ações governamentais e comprometem a eficiência da Administração, mormente considerando-se que a alocação de recursos e a realização de gastos depende de fatores na sua maioria não controláveis e imprevisíveis. O planejamento não é peça estática e está sujeito às modificações da realidade, inclusive quando esta realidade impõe um gasto menor do que o previsto” (fls. 12 e 13).*

4. Requer medida cautelar para “suspender a eficácia dos arts. 120-A e 120-B da Constituição Estadual de Santa Catarina, até que seja definitivamente julgado o pedido principal” (fl. 13).

No mérito, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, dos arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina.

5. Em 23.3.2015, apliquei o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

6. Nas informações prestadas, a Assembleia Legislativa catarinense defende formalização de “norma de cunho democrático e com dinâmica incapaz de afetar as prerrogativas do Poder Executivo ou mesmo o funcionamento da administração estadual” (fl. 12).

Cita acórdãos deste Supremo Tribunal nos quais assentada a higidez constitucional na promoção de audiências regionais sem participação de representantes dos Poderes Executivo e Judiciário, para incluir no orçamento do Estado propostas de investimentos públicos prioritários (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.606, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ 31.10.1997; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.747, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 28.6.2002).

**ADI 5274 / SC**

Assevera que “(...) o relatório das propostas aprovadas nas Audiências Regionais é encaminhado à Gerência de Orçamento da Secretaria de Estado da Fazenda para a inclusão, se couber, na Proposta de Orçamento Anual[, reservando-se o Poder Legislativo] apenas a emendar o Projeto de Lei Orçamentária no caso de exclusão de propostas aprovadas nas Audiências Públicas Regionais” (fl. 4).

Nessa linha, “o art. 120-A cuida exclusivamente de assuntos interno do Poder Legislativo ao fixar como encargo de sua comissão técnica permanente emendar os projetos do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para consignar as prioridades não contempladas na proposta do Poder Executivo” (fl. 5), que ainda poderia exercer seu poder de veto.

Sustenta a inocorrência de aumento de despesa pela legislação impugnada, pois “[a] apresentação de emendas à peça orçamentária, antes e depois da Emenda Constitucional n. 70/2014, era e continua sendo permitida, contanto que compatíveis com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e que indiquem os recursos necessários, no caso apenas os provenientes de anulação de despesa (e nas hipóteses autorizadas pela Constituição)” (fl. 7).

Alega ter prevenido “potencial excesso” ao vincular, no § 1º do art. 102-B introduzido à Constituição catarinense, o valor destinado às prioridades eleitas nas audiências à receita corrente líquida efetivamente realizada no exercício anterior.

Argumenta ter o ato normativo impugnado “identidade com a Emenda Constitucional n. 86/2015” (fl. 9), pela qual se tornou obrigatória a execução da programação orçamentária resultante de emendas parlamentares individuais.

Requer a improcedência da presente ação direta de

**ADI 5274 / SC**

inconstitucionalidade.

7. No mesmo sentido, as manifestações do Advogado-Geral da União (Petição n. 19.643, de 24.4.2015) e do Procurador-Geral da República (Evento n. 20).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

19/10/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.274 SANTA CATARINA

VOTO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

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

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

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

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

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

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

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



**ADI 5274 / SC**

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

*De fato, até chegar-se às proposições do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, é empreendido um grande esforço pelos políticos e as comunidades, que compreende audiências, pesquisas, diligências e muitas gestões – dispêndio de muito dinheiro e muito trabalho. Tudo para se obter o consenso sobre as prioridades de cada comunidade.*

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

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

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

**ADI 5274 / SC**

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

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

*“Lei orçamentária; lei formal, pressupõe uma lei substantiva geradora das relações jurídicas. Coexistência das duas leis, uma criando o imposto e a outra autorizando a sua cobrança para o exercício correspondente. Aplicação dos arts. 73, § 1º, e 141, § 34, da Constituição Federal” (RE n. 17.184, Relator Ministro Álvaro Ribeiro da Costa, Primeira Turma, DJ 2.8.1954)*

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

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

No mesmo sentido, as lições de Hely Lopes de Meirelles<sup>1</sup>, Alberto

---

1 Segundo Hely Lopes de Meirelles “não importa que, impropriamente, se apelide o orçamento anual de lei orçamentária ou de lei de meios, porque sempre lhe faltará a força

**ADI 5274 / SC**

Deodato<sup>2</sup> e Ricardo Lobo Torres<sup>3</sup>.

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

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

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

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

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

---

normativa e criadora de lei propriamente dita" (Finanças Municipais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 160-161).

2 Alberto Deodato afirma que "os atos orçamentários não têm as condições de generalidade, constância ou permanência que dão cunho à verdadeira lei, não encerram declaração de direito; não são mais do que medidas administrativas tomadas com a intervenção do aparelho legislativo" (Manual de Ciência das Finanças. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 1967, p. 317)

3 Ricardo Lobo Torres leciona que "a teoria do orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro" (Curso de Direito Financeiro e Tributário. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 177).

**ADI 5274 / SC**

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

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

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

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

*a) dotações para pessoal e seus encargos;*

*b) serviço da dívida;*

*c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou*

*III - sejam relacionadas:*

*a) com a correção de erros ou omissões; ou*

*b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.*

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

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

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

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

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

§ 9º *As emendas individuais ao projeto de lei*

**ADI 5274 / SC**

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

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

§ 11. *É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

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

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

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

I - (revogado);

II - (revogado);

**ADI 5274 / SC**

III - (revogado);

IV - (revogado).

§ 15. (Revogado)

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

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

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

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

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

**ADI 5274 / SC**

*(Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)*” (grifos nossos).

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

5. Não obstante a anterioridade da discussão doutrinária sobre a impositividade – ou não - da lei orçamentária<sup>4</sup>, as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 trouxeram expressamente o cuidado sobre a questão das emendas impositivas, de caráter vinculativo, salvo comprovado impedimento de ordem técnica.

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

*“Como que acolhendo as críticas acima, no final do mês de junho*

---

4 José Marcos Domingues critica a teoria do gasto público como mero ato discricionário da Administração: *“A teoria do orçamento como ato materialmente administrativo, desembocando na teoria do gasto público como ato discricionário da Administração, precisa ser revista. Trata-se de teoria cristalizada por Paul Laband e serviu aos ideias autoritários e centralizadores de Bismarck, que com mão de ferro unificou a Alemanha, guerreou com a França e com a Áustria, e fez tábula rasa dos orçamentos aprovados pelo Parlamento. Uma realidade peculiar à Alemanha de então, que não primava pelo constitucionalismo, longe ainda de ser uma Democracia. Uma realidade muito diversa do atual estágio do Estado de Direito. Por essa teoria anacrônica, introduzida no Brasil na República Velha, pela adesão acrítica ao pensamento de Jèze, sem as reservas que lhe opusera Duguit, e malgrado a divergência e a crítica de contemporâneos do próprio Laband, como Jellinek e Otto Mayer, e entre nós de Francisco Campos, já em meados do século passado, e mais recentemente de Egas Rosa Sampaio e Régis Fernandes de Oliveira, o orçamento seria ato meramente autorizativo, reservando-se à Administração Financeira, e sobretudo ao Poder Executivo, ampla liberdade de ação na efetiva alocação de recursos previstos no quadro da Despesa”* (Federalismo fiscal brasileiro. Revista Nomos, v. 26, 2007, p. 141).

**ADI 5274 / SC**

*de a 2019, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 100, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estados ou do Distrito Federal.*

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

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

*(...)*

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

*(...)*

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

*Primeiro, se, por um lado, essa ideia retiraria a flexibilidade de que o administrador público necessita para conduzir sua atividade,*



**ADI 5274 / SC**

*mormente pela impossibilidade fática de identificar e prever com antecedência todas as despesas públicas, por outro, resgataria a credibilidade e a importância do orçamento como documento formal de planejamento do governo, que muitas vezes sofre diante dos recorrentes descumprimentos das suas previsões, chegando a ser considerado de forma pejorativa uma simples 'carta de intenções'.*

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

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

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

**ADI 5274 / SC**

*em que o interesse geral e nacional deverá se sobrepor aos interesses individuais, setoriais ou partidários.*

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

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

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

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

**ADI 5274 / SC**

Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019.

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

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

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

*(...)*

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

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

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

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

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

Em caso análogo, registrou o Ministro Roberto Barroso:

*“(...)*

*24. Com efeito, antes da Emenda à Constituição Federal nº 86/2015, a figura das emendas parlamentares impositivas era estranha*

**ADI 5274 / SC**

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

(...)

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

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

*“DIREITO 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*

**ADI 5274 / SC**

*aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Caracterização do perigo na demora. Riscos à gestão e ao planejamento públicos, que são agravados pelo quadro de calamidade em saúde pública gerado pela pandemia de COVID-19. 3. Plausibilidade do direito alegado. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 4. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 5. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 6. Medida cautelar deferida, para que, até o julgamento definitivo da presente ação direta, as previsões constantes dos §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, do art. 113, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, do art. 24, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, observem os limites impostos pela Constituição Federal para as emendas parlamentares impositivas, individuais e coletivas, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 (art. 166,*

**ADI 5274 / SC**

§§ 9º e 12, da CF/1988, e art. 2º da EC nº 100/2019). 7. Aplicação do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, para fixar como termo inicial de produção dos efeitos da presente medida cautelar o dia 1º de agosto de 2019, data de entrada em vigor da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), do Estado de Roraima” (ADI n. 6308 MC-Ref, Relator o Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 29.6.2020, DJe 13.8.2020).

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

*“Medida Cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 136-A, §7º, da Constituição do Estado de Rondônia. 3. Presença dos requisitos do fumus boni iuris e periculum in mora. Precedente: ADI 6.308 MC-Ref, Rel. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 29.6.2020. 4. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia da norma impugnada” (ADI n. 6670 MC, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 3.5.2021, DJe 9.6.2021).*

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

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

**ADI 5274 / SC**

*exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Precedentes, jurisprudência e doutrina. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI n. 2680, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29.5.2020, DJe 16.6.2020 – grifos nossos).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 197, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ARTIGO 41 DO RESPECTIVO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. VINCULAÇÃO DE RECEITAS AO FOMENTO DE PROJETOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS E A PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. FACULTA-SE AOS ESTADOS-MEMBROS E AO DISTRITO FEDERAL A VINCULAÇÃO DE PARCELA DE SUAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS AO FOMENTO DO ENSINO E DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ARTIGO 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGO 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003. 2. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos nesse dispositivo e em outras normas*

**ADI 5274 / SC**

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

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE



**ADI 5274 / SC**

*PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. Criação de gratificação - Pró-labore de Êxito Fiscal. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, "a" e "c" e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes. 2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (ADI n. 2.079, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 29.4.2004, DJ 18.6.2004 – grifos nosos)*

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

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

19/10/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.274 SANTA CATARINA**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**ADV.(A/S)** : **SALOMAO ANTONIO RIBAS JUNIOR**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Em complemento ao relatório formalizado pela Ministra CARMÉN LÚCIA, anoto que o caso trata de Ação Direta proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina em face dos arts. 102-A e 102-B de sua Constituição Estadual, que introduziu o modelo de orçamento impositivo, sistemática mediante a qual as prioridades estabelecidas em audiência regionais, mas não contempladas no PPA ou na LOA, devem ser emendadas aos respectivos projetos pela Assembleia Legislativa.

O complexo normativo questionado prevê, igualmente, que a LDO deverá fixar o valor destinado a tais prioridades que, uma vez previstas na LOA (seja por iniciativa do Poder Executivo, seja por emenda da Assembleia Legislativa), tornam-se de execução impositiva.

Eis o teor das normas hostilizadas:

Art. 120-A. Recebidos os projetos do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual e constatado não haverem sido integralmente contempladas as prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, a Assembleia Legislativa as incluirá como emenda da competente comissão técnica permanente, no texto legislativo a ser submetido à deliberação do Plenário. (Redação incluída pela EC/70, de 2014).

Art. 120-B. É de execução impositiva a programação

**ADI 5274 / SC**

constante da Lei Orçamentária Anual relativa às prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, nos termos da lei complementar.

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

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

§ 3º As dotações referentes às prioridades eleitas nas audiências públicas regionais poderão ser contingenciadas na forma da lei complementar de que trata o art. 163 da Constituição Federal. (NR) (Redação incluída pela EC/70, de 2014)

O Requerente aponta violação à separação dos Poderes (art. 2º), assim como à respectiva cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III), na medida em que caberia somente ao Poder Executivo deflagrar o processo legislativo de leis orçamentárias (arts. 61, § 1º, II, "b", e 165, I, II e III, da CF), reserva de iniciativa de observância obrigatória no âmbito dos Estados, em decorrência do princípio da simetria.

Argumenta que as leis orçamentárias têm natureza meramente autorizativa, não sendo possível obrigar o Poder Executivo a realizar as despesas nelas previstas. Suscita, de outro lado, nesse contexto, violação ao princípio do equilíbrio orçamentário (art. 166, § 3º, I, II e III, e § 4º; e art. 165, § 8º), ao preceito que veda o aumento de despesas em projetos de iniciativa exclusiva do Executivo (art. 63, I), ao comando que proíbe a assunção de obrigações que excedem créditos orçamentários (art. 167, II) e à vedação de vinculação de receitas provenientes de impostos (art. 167, IV).

A Assembleia Legislativa informou que o objeto controlado faz parte de um esforço para “*estimular a participação de segmentos representativos da sociedade na formulação das políticas públicas e ações governamentais*”. Desta feita, as manifestações das audiências regionais são encaminhadas à

**ADI 5274 / SC**

Secretaria de Fazenda estadual para inclusão na proposta de orçamento anual, faculdade que, não exercida pelo governo estadual, propicia à Assembleia a possibilidade de emendar o projeto. Logo, preserva-se a iniciativa do Poder Executivo, assim como a prerrogativa parlamentar de emendar o projeto, em consonância com os paradigmas federais.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, uma vez que os preceitos estaduais questionados se dirigiriam ao Poder Legislativo, em conformidade com o poder de emendar admitido no modelo federal. Por fim, aduz que já existe na sistemática constitucional *“uma vinculação mínima do Poder Executivo em relação ao conteúdo das normas orçamentárias”*.

Transcrevo a ementa do referido parecer:

Orçamento. Artigos 120-A e 120-B da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação conferida pela Emenda Constitucional n° 70/2014. Disposições estaduais que determinam a inclusão no plano plurianual e na lei orçamentária anual das prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, bem como a sua integral execução. Ausência de violação aos artigos 2º; 60, §4º, inciso III; 61, §1º, inciso II, alínea “b”; 63, inciso I; 165, incisos I, II e III e §8º; e 167, incisos II e IV, da Carta Maior. Decorre da sistemática constitucional certo grau de vinculação do Chefe do Poder Executivo em relação ao cumprimento das leis orçamentárias. Violação ao princípio da separação dos Poderes não configurada. Ao determinar a execução das prioridades definidas pelas assembleias públicas regionais, as normas questionadas o fazem tanto no que respeita as dotações orçamentárias eventualmente incluídas pelo Governador do Estado, quanto em relação àquelas previstas em decorrência de emenda parlamentar. Definição do valor destinado a tais prioridades em lei de iniciativa do Governador do Estado. Possibilidade de contingenciamento das despesas tidas por impositivas. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo requerente.

**ADI 5274 / SC**

A Procuradoria-Geral da República opinou, igualmente, pela improcedência do pedido em face da “*competência do Legislativo para emendar proposições legislativas orçamentárias*” e da compreensão vigente sobre um modelo de “*orçamento-programa, o qual possui algum caráter impositivo*”, conforme o parecer assim ementado:

CONSTITUCIONAL. ORÇAMENTO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 120-A E 120-B DA CONSTITUIÇÃO DE SANTA CATARINA. INCLUSÃO EM LEIS ORÇAMENTÁRIAS DE PRIORIDADES DEFINIDAS EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REGIONAIS. IMPOSIÇÃO AO GOVERNADOR DE EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA RELATIVA ÀQUELAS PRIORIDADES. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 63, I, E 165, I, II e III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO PRINCÍPIO DA DIVISÃO FUNCIONAL DE PODER. PODER DE EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA. RESERVA DE INICIATIVA DO ART. 63, II, B, DA CR. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 167, IV, DA CR. ORÇAMENTO IMPOSITIVO.

1. Não violam o princípio da divisão funcional de poder e a reserva de iniciativa para instaurar processo legislativo sobre matéria orçamentária normas estaduais que possibilitem emendas parlamentares para contemplar prioridades definidas em audiências públicas regionais, impõem execução da programação orçamentária a elas relativa e determinam que a lei de diretrizes orçamentárias deverá estabelecer o valor correspondente.

2. Não afronta o art. 61, II, b, da Constituição da República norma constitucional estadual, de iniciativa parlamentar, que disponha sobre processo legislativo orçamentário, pois a reserva de iniciativa prevista na CR se refere a normas orçamentárias de territórios federais. Precedente.

3. É compatível com o art. 167, IV, da CR norma estadual

**ADI 5274 / SC**

que imponha na lei de diretrizes orçamentárias previsão do valor destinado a prioridades eleitas em audiências públicas regionais.

**4. Parecer pela improcedência do pedido.**

Para o presente julgamento virtual, a Ministra Relatora apresenta voto pela PROCEDÊNCIA da Ação Direta, declarando a inconstitucionalidade dos arts. 102-A e 102-B da Constituição do Estado de Santa Catarina.

É o relatório

O processo legislativo orçamentário estadual deve ser estruturado de forma a espelhar, por simetria, a disciplina constitucionalmente prevista para o plano federal. Os entes subnacionais, embora devam elaborar suas leis orçamentárias sem se afastar das principais disposições que orientam a União, detêm alguma margem procedimental para dispor de aspectos pontuais, seja pela substancial autonomia a eles conferida no atual sistema federativo (ADI 253, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 17/6/2015; ADI 4.298-MC, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJ de 27/11/2009), seja pela competência para legislar sobre assuntos cuja disciplina ainda se encontra omissa em face da ausência da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição Federal (ADI 4.629, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 3/10/2019).

Mas a respeito da reserva de iniciativa, contudo, não há espaço de conformação no âmbito estadual, devendo refletir, de forma rigorosa, a distribuição prevista no modelo federal. Logo, restringe-se ao Governador a prerrogativa de encaminhar à Assembleia Estadual projetos de lei relacionados ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais (ADI 1.689, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 2/5/2003; ADI 1.759, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 20/8/2010; ADI 584, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 9/4/2014; ADI 422, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 9/9/2019).

**ADI 5274 / SC**

Da mesma forma, a previsão de execução impositiva de determinadas despesas, entre outros aspectos que devem guardar estrita simetria com o devido processo legislativo orçamentário federal, deve amparar-se em expresse permissivo da Constituição Federal. Ou seja, a previsão de um *orçamento impositivo* pode ser introduzida no ordenamento estadual apenas nos limites porventura estipulados pela Constituição Federal para a União.

No caso, a Constituição do Estado de Santa Catarina passou a prever o orçamento impositivo, introduzido pelos objetos ora questionados, por meio da EC 70/2014, antes de existir qualquer instituto semelhante no texto da Constituição Federal.

A execução forçada de despesas, no plano federal surgiu somente com a edição das Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, que excetuaram o modelo constitucional de orçamento meramente autorizativo. Essas alterações permitiram a execução obrigatória, respectivamente, de emendas parlamentares individuais e de emendas de bancada, ambas apresentadas à LOA. Mas foram estabelecidas restrições, tais como: a) as emendas individuais serão limitadas a 1,2% da receita corrente líquida (art. 166, §§ 9º e 11); b) as emendas de bancada serão limitadas a 1% da receita corrente líquida (art. 166, §§ 12); c) metade do citado percentual deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde, sendo vedada sua utilização para pagamento de pessoal ou encargos sociais (art. 166, § 10); d) possibilidade de não execução em caso de impedimento de ordem técnica (art. 166, § 13); e e) possibilidade de redução proporcional ao ajuste necessário às despesas discricionárias para cumprir a meta fiscal (art. 166, § 18).

A EC 100/2019 também entabulou um novo regime jurídico geral de execução, ampliando a obrigatoriedade para além das emendas individuais e das emendas de bancada. Estabeleceu, assim, o dever de execução de todas as programações orçamentárias (com as devidas ressalvas previstas no dispositivo subsequente):

Art. 165. § 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas

**ADI 5274 / SC**

necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Portanto, o regime orçamentário previsto na Constituição Federal, até a promulgação da EC 86/2015 e da EC 100/2019, não continha disposições cujo reflexo pudesse ser absorvido pelos Estados-Membros, para efeito de disciplinarem o orçamento impositivo em suas próprias Constituições. Dessa forma, maculadas por inovarem as diretrizes gerais do orçamento público, as normas catarinenses nem mesmo se convalidariam pela introdução das citadas emendas à Constituição, ante a impossibilidade de se constitucionalizarem de forma superveniente (ADI 2.158, Rel. Min. DIAS TOFOLLI, Tribunal Pleno, DJe de 16/12/2010).

Foi por essas mesmas razões que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL compreendeu, ao debater o orçamento impositivo nos moldes determinados pela Constituição do Estado de Roraima, que as diretrizes cogentes deveriam espelhar o modelo federal:

EMENTA : DIREITO COSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR. NORMAS ESTADUAIS QUE TRATAM DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019.

2. Caracterização do perigo na demora. Riscos à gestão e ao planejamento públicos, que são agravados pelo quadro de calamidade em saúde pública gerado pela pandemia de



**ADI 5274 / SC**

COVID-19.

3. Plausibilidade do direito alegado. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988).

**4. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro.**

**5. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes.**

6. Medida cautelar deferida, para que, até o julgamento definitivo da presente ação direta, as previsões constantes dos §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, do art. 113, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, do art. 24, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, observem os limites impostos pela Constituição Federal para as emendas parlamentares impositivas, individuais e coletivas, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 (art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, e art. 2º da

**ADI 5274 / SC**

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 6.308-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2020, grifei)

É importante salientar que inúmeros Estados já introduziram uma sistemática impositiva em suas Constituições Estaduais, disciplinando o devido processo orçamentário em conformidade com as modificações promovidas pelas citadas emendas à Constituição Federal, tais quais: a) CE/SP com as alterações da EC 45/2017; b) CE/GO com as alterações da EC 58/2018; c) CE/AM com as alterações da EC 101/2018; d) CE/RJ com as alterações da EC 75/2019; e e) CE/PE com as alterações da EC 47/2019.

Em vista do exposto, ACOMPANHO o voto proferido pela Ministra Relatora e JULGO PROCEDENTE a Ação Direta, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 102-A e 102-B da Constituição do Estado de Santa Catarina.

É o voto.

19/10/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.274 SANTA CATARINA**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**ADV.(A/S)** : **SALOMAO ANTONIO RIBAS JUNIOR**

**V O T O - V O G A L**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.274/SC, de Relatoria da eminente Ministra Cármen Lúcia, ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina, pela qual impugna os artigos 120-A e 120-B da Constituição do mesmo Estado-membro, na redação estabelecida pela Emenda Constitucional 70, de 18 de dezembro de 2014.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

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

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

§ 1º A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixará, anualmente, o valor destinado às prioridades eleitas nas audiências públicas

**ADI 5274 / SC**

regionais, com base na receita corrente líquida efetivamente realizada no exercício anterior.

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

§ 3º As dotações referentes às prioridades eleitas nas audiências públicas regionais poderão ser contingenciadas na forma da lei complementar de que trata o art. 163 da Constituição Federal.

A petição inicial indicou inúmeros dispositivos da Constituição Federal a título de parâmetro de controle; não cuidou de esclarecer, contudo, se a inconstitucionalidade projetada é de natureza formal ou material. Independentemente desses obstáculos, da leitura da peça exordial pode-se agrupar a argumentação autoral em dois eixos:

Em **primeiro lugar**, aduz o autor que os dispositivos violariam “o princípio da separação dos poderes estampado no art. 2º, da Constituição Federal”, na medida em que “o Poder Legislativo inconstitucionalmente impôs ao Poder Executivo a obrigatoriedade de contemplar no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual todas as prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais”. Com isso, restringiu a autonomia administrativa e orçamentária do Poder Executivo, inclusive no que toca ao campo da iniciativa legislativa, que em matéria orçamentária é de natureza privativa (eDOC 2, fls. 2-3).

Em **segundo lugar**, propõe a petição inicial que a Assembleia Legislativa de Santa Catarina teria violado a Constituição Federal ao conferir caráter impositivo à execução de toda despesa pública que, constante na Lei Orçamentária Anual, decorra de deliberação popular havida em audiências regionais. Do que exsurgiria sistemática conflitante com o modelo de orçamento autorizativo adotado no marco federal.

Da breve síntese narrada colhe-se que a questão a ser enfrentada por este Supremo Tribunal Federal consiste em saber se o poder constituinte decorrente pode condicionar o exercício de prerrogativas constitucionais titularizadas pelo Poder Executivo (**concernentes à gestão do orçamento**

**ADI 5274 / SC**

**público**), ao quanto deliberado em audiência pública pela população de certa região, como tratou de estabelecer a Emenda à Constituição 70/2014, de Santa Catarina.

A Constituição Federal de 1988 caracteriza-se pelo especial relevo que dedicou à atividade financeira do poder público, palpável na “minuciosa e casuística” disciplina normativa por ela expressa, e que gera óbvias consequências quanto à redução da margem de liberdade disponível às atividades administrativas, legislativas e judiciais (TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 37).

Um exame desse conjunto normativo é suficiente para convir que, até mesmo em seu **aspecto legislativo o processo orçamentário** tem por *Leitmotiv* o **planejamento**. Tal se vê até pela relação existente entre as três peças nominadas no art. 165, CF. O **Plano Plurianual (PPA)**, de vigência quadrienal (art. 35, § 2º, I, ADCT), contém diretrizes, objetivos e metas de longo prazo para a administração pública, e que serão traduzidos pela a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** em prioridades que, por fim, orientarão a confecção da **Lei Orçamentária Anual (LOA)** (art. 165, § 2º, CF), diploma legislativo especialmente concebido para evidenciar as receitas públicas previstas e as despesas públicas autorizadas ao longo de um exercício financeiro (art. 165, § 8º, CF).

No marco da separação de funções que orienta o Estado moderno, tem-se como próprio do Poder Executivo exercer a direção superior da administração pública, elaborar políticas públicas, desenvolver atividades de fomento, dentre outras. Plexo de funções que se conjuga com outra atribuição que lhe costuma ser imputada: a responsabilidade por gerir o orçamento público, instrumento vocacionado a fornecer as condições financeiras para a atuação estatal, a um só tempo que a conforma (BARILE, Paolo et al. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. 15ª ed. Pádua: Cedam, 2016, p. 235).

A mútua implicação entre Administração Pública e a atividade financeira do Estado é evidente, e já estimulou **EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN** a propugnar “uma integração material mais intensa entre o

**ADI 5274 / SC**

direito financeiro e o direito administrativo”, à guisa de direcionamento metódico (*La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 250).

O exercício precípua da função administrativa e o gerenciamento do orçamento público por parte do Poder Executivo também explica a decisão política fundamental da Constituição de 1988 de confiar ao respectivo Chefe de tal Poder a prerrogativa da iniciativa privativa para algumas leis que veiculam matérias administrativas (art. 61, §1º, CF/88), bem assim para as **leis que traduzem normativamente o processo orçamentário** (art. 84, XXIII, art. 165, *caput*, CF/88).

E como se sabe, em razão de sua ligação intrínseca com a cláusula da separação dos poderes (art. 2º, CF/88), e por força do dever de simetria (art. 25, CF/88), as normas da Constituição Federal que regem o orçamento público são de observância obrigatória pelos Estados-membros. Nisso se incluem as regras concernentes ao processo legislativo orçamentário que imputam ao círculo de atribuições do Chefe do Poder Executivo de Estado-Membro a prerrogativa de iniciar o processo de elaboração de leis orçamentárias (artigos 25, *caput*; 61, § 1º, II, “b” e 165, III, todos da CF/88). Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
ARTIGO 197, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ARTIGO 41 DO RESPECTIVO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. VINCULAÇÃO DE RECEITAS AO FOMENTO DE PROJETOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS E A PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. FACULTA-SE AOS ESTADOS-MEMBROS E AO DISTRITO FEDERAL A VINCULAÇÃO DE PARCELA DE SUAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS AO FOMENTO DO ENSINO E DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ARTIGO 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGO 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).

**ADI 5274 / SC**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003. 2. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos nesse dispositivo e em outras normas constitucionais. Isso porque o estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006. 3. (...) 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo” (ADI 422, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 23.08.2019, grifos acrescentados)

Nesse contexto, já seria o inconstitucional o art. 120-A da Constituição do Estado de Santa Catarina por estabelecer que os projetos de lei que encaminham o PPA e o orçamento anual do Estado devem necessariamente contemplar “prioridades estabelecidas em audiências públicas”. Cuida-se de restrição à liberdade de conformação da iniciativa legislativa orçamentária, que privativamente compete – por bons motivos e, sobretudo, por uma decisão constitucional fundamental – ao Chefe do Poder Executivo.

**ADI 5274 / SC**

Nesse sentido, colaciono **precedente específico de minha Relatoria, julgado em maio de 2020:**

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

(ADI 2680, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29.5.2020, DJe de 15.6.2020)

Para além dessa contrariedade à Constituição Federal, o dispositivo impugnado incorre em outra igualmente grave, ao prever que se o Poder Executivo não incluir em sua proposta a deliberação regional popular, autorizada estaria a Assembleia Legislativa a fazê-lo, mediante emendamento.

Ora, trata-se de expediente que inequivocamente desborda dos limites traçados pela Constituição Federal de 1988, que até admite a apresentação de emenda parlamentar ao projeto de lei de orçamento anual, desde que não importe aumento de despesa (art. 63, I, CF) e que sejam observadas as condições previstas no § 3º do art. 166, CF: dentre as quais não se encontra aquela de a emenda ser oriunda de deliberação de audiência pública regional, como agora consta na Constituição Estadual de Santa Catarina.

**Também inconstitucional é o art. 120-B**, que demanda execução impositiva às programações constantes no orçamento público anual que derivem das *“prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais”*. O eufemismo redacional não se mostra suficiente para esconder o fim



**ADI 5274 / SC**

primário da norma: **criou-se uma despesa pública de execução obrigatória por iniciativa e deliberação popular.**

**Ocorre que a obrigatoriedade da execução do orçamento revela-se absolutamente incompatível com o disposto no art. 165, § 8º, da Constituição, fonte normativa do caráter autorizativo que assume a despesa orçamentária.**

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

“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, Primeira Turma, DJ 2.8.1954)

“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 recebimento.” (RE 34.581, Rel. Min. Candido Motta, Primeira Turma, DJ 5.12.1957)

“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.

**ADI 5274 / SC**

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, 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 BALEIRO** pontifica com a maestria de costume:

“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

**ADI 5274 / SC**

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 generis* quanto a sua substância." (BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciências das finanças*. 14<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, pp. 414-415)

Segundo PAUL LABAND, a lei orçamentária limita-se a autorizar a arrecadação de receitas criadas por outras leis e a realizar despesas para a manutenção de serviços que igualmente foram estabelecidos por leis próprias e antecedentes. Essa visão conduziria Laband a negar ao orçamento o caráter de 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).

Nessa ótica, o orçamento seria apenas lei em sentido formal; materialmente, assume apenas a posição de um ato administrativo com força de lei.

Para Eusébio G. Garcia, "a essência da Lei do Orçamento reside no

**ADI 5274 / SC**

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)

Obviamente não se desconhece que o contexto político-social que assistiu ao nascimento desse posicionamento doutrinário não é o mesmo que se coloca diante de nós. Em Laband, a feição autorizativa do orçamento não era uma aventura teórica desinteressada, e sim uma construção jurídica pensada para por um termo ao Conflito Constitucional Prussiano (1862-1866), travado entre o Parlamento e Otto von Bismarck, àquela altura Presidente do Conselho de Ministros de Guilherme I, Hohenzollern (HUMMEL, Jacky. *Le constitutionnalisme allemand (1815-1918): le modèle allemand de la monarchie limitée*. Paris: PUF, 2002, pp. 253-254)

Ainda assim as lições continuam válidas. O caráter meramente autorizativo do orçamento público em relação à despesa pública justifica-se, atualmente, pelo mandato constitucionalmente conferido ao Poder Executivo para proceder à concretização de políticas públicas e à consecução de finalidades postas pela lei e pela Constituição. Atividade que envolve valorações típicas de conveniência, oportunidade e, sobretudo, de adequação às necessidades coletivas – que ao contrário do que uma visão mais mecanicista e romântica possa preconizar, não pode ser *ex ante* e compreensivamente descrita em um dispositivo legal – de tal modo que ao Chefe do Executivo restaria um espaço de decisão mínimo, comparável àquele que existe na escolha da cor da capa de um formulário administrativo.

Não desconheço que a Emenda Constitucional 86/2015 incluiu um § 9º no art. 166 da Constituição e tornou parcela do orçamento federal de execução financeira e orçamentária obrigatória – no limite de 1,2% da

**ADI 5274 / SC**

receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária anual. Por sua vez, a Emenda Constitucional 100/2019 passou a determinar que todas as emendas de iniciativa da bancada de parlamentares de Estado, no montante de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, também seriam impositivas (art. 166, § 12, CF).

Não obstante a inserção desses “aspectos impositivos” no processo de execução da despesa orçamentária, inaugurada pela EC 86/2015. Entretanto, tal jamais teria o condão de compatibilizar com a Constituição Federal o art. 120-B da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Na verdade, as inovações promovidas pelas EC 86/2015 e EC 100/2019 não licenciam os Estados-membros a se desprenderem do traço autorizativo da despesa pública: servem-lhes, antes, de limite.

Nesse sentido, registro que, recentemente, o Plenário do STF referendou medida cautelar deferida pelo eminente Ministro Roberto Barroso, na **ADI 6.308-MC-Ref**, julgada em 29 de junho de 2020. Na ocasião, entendeu-se inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado de Roraima que previa a aprovação de emendas parlamentares impositivas em desacordo com os limites introduzidos pelas Emendas Constitucionais 85/2015 e 100/2019. O acórdão restou assim ementado:

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

**ADI 5274 / SC**

calamidade em saúde pública gerado pela pandemia de COVID-19. 3. Plausibilidade do direito alegado. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 4. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 5. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 6. Medida cautelar deferida, para que, até o julgamento definitivo da presente ação direta, as previsões constantes dos §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, do art. 113, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, do art. 24, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, observem os limites impostos pela Constituição Federal para as emendas parlamentares impositivas, individuais e coletivas, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 (art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, e art. 2º da EC nº 100/2019). 7. Aplicação do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, para fixar como termo inicial de produção dos

**ADI 5274 / SC**

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 6.308–MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 29.6.2020, DJe de 12.8.2020)

No mesmo sentido deliberou este Supremo Tribunal Federal na ADI 6670-MC, de minha Relatoria (Tribunal Pleno, julgamento em 03.05.2021, DJe 109, de 08.06.2021), concernente a dispositivos da Constituição do Estado de Rondônia que também veiculavam regramento de emendas parlamentares individuais impositivas em descompasso com a Constituição Federal de 1988.

E penso que este Tribunal tem andado bem ao não aquiescer com experimentos legislativos que articulam com a rigidez da execução do orçamento público.

Na visão dos economistas, tanto as despesas obrigatórias quanto as vinculações constituem fatores que acarretam a rigidez do orçamento público ou do gasto público, dificultando a busca do equilíbrio de longo prazo das contas públicas. A excessiva rigidez do gasto público diminui a liberdade de alocação dos recursos no orçamento, afetando os investimentos do setor público e o crescimento sustentável da economia brasileira.

A rigidez foi, a propósito, um dos fatores apontados pela Agência de Rating Moody's para o rebaixamento da nota de crédito soberano do Brasil em fevereiro de 2016, retirando o grau de investimento (cf. “Para Moody's, recessão e rigidez do gasto público pressionam nota do Brasil”. *O Estado de São Paulo*, de 25.3.2016).

O economista Mansueto Almeida, em artigo científico, deixa claro que, não havendo alterações nas regras que determinam a dinâmica da despesa pública, outra solução não há que o aumento de carga tributária, sem que isso signifique aumento da poupança ou investimento do setor público (cf. ALMEIDA, Mansueto. “A Rigidez do Gasto Público: problemas e soluções”. In: *Revista Interesse Nacional*, Out/Dez 2015, p.p 28-35).

**ADI 5274 / SC**

Raul Velloso, por sua vez, associa a alta rigidez do gasto público à falta de credibilidade fiscal do País e preconiza a reformulação dos programas sociais, com a redução de despesa. Nas palavras do autor:

“Para reduzir a alta rigidez do gasto público não-financeiro será necessário controlar as despesas obrigatórias. Mostrou-se, também, que grande parte dessas despesas obrigatórias está no âmbito do chamado ‘gasto social’ (previdência social, assistência social, saúde e educação). Isso significa que será necessário reformular as políticas sociais para que seja possível realizar um ajuste fiscal, via controle de despesa, sem afetar os indicadores sociais. De acordo com especialistas em questões relacionadas à distribuição de renda e pobreza, isso é possível, tendo em vista que o gasto social no Brasil não atende os mais pobres. Por isso, uma reforma dos programas atuais que se obtivesse, simultaneamente, redução de despesa (ou estancamento do atual ritmo de crescimento) e redução da pobreza.

A menos que se reduza a alta rigidez do gasto público não-financeiro, a credibilidade fiscal do país não melhorará significativamente e rapidamente”. (*Ajuste fiscal através da redução de Despesas Obrigatórias in Gasto Público Eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. TopBooks, São Paulo, 2006, p. 134)

É vertente, também, a posição ingênua que enxerga no orçamento impositivo uma alternativa à natureza política do orçamento público. A imposição prévia de certo gasto público em uma área seria uma opção pelo direito, pela técnica, e um abandono das barganhas políticas. Edilberto Pontes bem explica o caráter irreal de tais postulações:

**O orçamento impositivo melhorará o orçamento público, ao eliminar as barganhas acima mencionadas? É provável que não.** Como vimos, a implementação seletiva do orçamento público é um jogo que interessa tanto ao Poder Executivo, que amplia seus meios de implementar sua agenda, quanto a parte



**ADI 5274 / SC**

substancial do Poder Legislativo, que consegue mais recursos para suas bases eleitorais em relação aos seus pares da oposição. **O orçamento impositivo obrigará a execução de todas as emendas, independentemente de apoio às propostas do governo. O problema é que a principal causa de distorção do orçamento não será eliminada. Ao contrário, poderá ser reforçada**, na medida em que passará a interessar a um número maior de parlamentares. **A principal distorção é exatamente a criação de receitas artificiais pelo Congresso Nacional, que se aproveita de um dispositivo da Constituição Federal para corrigir erros e omissões na proposta enviada pelo Poder Executivo (art. 166, §3º, III, a, da CF). O dispositivo é salutar, mas seu uso foi completamente distorcido pelas práticas orçamentárias do Poder Legislativo, que o tem utilizado como mecanismo de fugir de escolhas amargas. De decidir cancelar determinada alocação de gasto proposta por um Ministério outra alocação decidida pelo Poder Legislativo”** (LIMA, Edilberto Pontes. *Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 143). (grifei)

Dessa forma, é fundamental que se perceba que **a rigidez orçamentária não é uma neutralidade; ao contrário, tem efeitos nocivos:** dificulta o ajuste fiscal, o planejamento e execução de políticas públicas, o equilíbrio das contas públicas e, até mesmo, o desempenho da economia no longo prazo.

Tudo isso para dizer que obrigar o Estado a gastar em determinadas áreas, não é uma panaceia, um “remédio para todos os males”. Diagnóstico que não muda ainda quando a “impositividade” da execução orçamentária é conduzida pelo médium da participação popular direta.

Um último aspecto requer menção. O orçamento participativo não tem a sua utilidade condicionada à existência de normas constitucionais que tornem despesas deliberadas em audiências públicas de necessária execução. Modelos bem-sucedidos dessa ferramenta de governança democrática têm se saído muito bem sem o empréstimo dessa lógica coerciva (GONÇALVES, Sônia. “The Effects of Participatory Budgeting on

**ADI 5274 / SC**

Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil”. In: *World Development*. Vol. 53, 2014, p. 97).

Abordar a participação da cidadania com a exclusiva preocupação de se saber se o Estado realmente adotou os posicionamentos sugeridos pela sociedade civil por ocasião da etapa de debate da política pública consiste em notório reducionismo. Mais estreito ainda é condicionar a efetividade da participação à real execução de uma despesa pública. Fecha-se os olhos, com isso, para os efeitos benéficos que a participação gera na formatação da agenda governamental, no incentivo ao engajamento no debate público e na redução da assimetria da informação. Efeitos que potencializam o controle social, dentre várias outras externalidades positivas. (ALENCAR, Joana. CRUXÊN, Isadora. RIBEIRO, Uriella. “Participação social no planejamento federal: um olhar a partir das conferências nacionais de políticas públicas”. In: CARDOSO, Celso. *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa*. Brasília: IPEA, 2015, p. 261).

**Dispositivo**

Ante todo o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e **julgo o pedido procedente** para declarar a inconstitucionalidade do art. 120-A e do art. 120-B, da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação estabelecida pela Emenda Constitucional 70, de 18 de dezembro de 2014.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.274**

PROCED. : SANTA CATARINA

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : SALOMAO ANTONIO RIBAS JUNIOR (0040914/SC)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 120-A e art. 120-B da Constituição de Santa Catarina, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 8.10.2021 a 18.10.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário