

Informativo comentado: Informativo 1124-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO FINANCEIRO

ORÇAMENTO

- CE pode prever que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% da RCL do exercício anterior, mas deverá determinar que metade desse percentual é destinado a ações e serviços públicos de saúde.

DIREITO FINANCEIRO

ORÇAMENTO

CE pode prever que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% da RCL do exercício anterior, mas deverá determinar que metade desse percentual é destinado a ações e serviços públicos de saúde

ODS 16

O § 9º do art. 166 da CF/88 prevê que:

Art. 166 (...) § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

O art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, com redação dada pela EC 111/2023, previu o seguinte:

Art. 164 (...) § 15. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2,00% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior. (Redação dada pela emenda constitucional nº 111/2023)

Perceba que o art. 164, § 15 da CE/MT reproduziu parte das regras previstas na Constituição Federal, fixando, inclusive, o mesmo percentual para as emendas parlamentares (2% da RCL).

O constituinte estadual deixou, contudo, de indicar a destinação de metade do percentual previsto para ações e serviços públicos de saúde. Essa destinação de metade dos recursos para a saúde é uma vinculação constitucional obrigatória fixada pela Constituição Federal, não podendo ser deixada de lado, sob pena de deturpação do modelo federal.

Diante disso, o STF, em medida cautelar, conferiu, ao art. 164, § 15, da CE/MT, interpretação conforme a Constituição Federal para assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

STF. Plenário. ADI 7.493 MC-Ref/MT, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 20/02/2024 (Info 1124).

ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Orçamento público: autorizativo ou impositivo?

Conforme explica o Prof. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho, em seu excelente livro Direito Financeiro e Econômico Esquematizado:

"A doutrina do Direito Financeiro ocupou-se, durante muito tempo, de uma importante discussão sobre o orçamento público: tratava-se de definir se o referido documento legislativo teria caráter impositivo ou meramente autorizativo.

Os que sustentavam a tese do 'orçamento autorizativo' (ou 'facultativo') alegavam que a despesa pública fixada na LOA seria uma 'autorização para gastar', e não uma 'obrigação de gastar', e que, por conseguinte, o Poder Executivo poderia 'contingenciar' - isto é, não realizar - parte das despesas previstas no orçamento.

Por outro lado, os que defendiam a teoria do 'orçamento impositivo' justificavam seu posicionamento com o argumento de que o orçamento, por ser lei, deveria ser obrigatoriamente cumprido." (**Direito Financeiro e Econômico Esquematizado**, São Paulo: Saraiva, 2022, p. 444)

Prevalecia, na doutrina e na jurisprudência, a primeira corrente, ou seja, o orçamento público é meramente autorizativo (facultativo).

EC 86/2015 introduziu as emendas parlamentares individuais impositivas

A Emenda Constitucional nº 86, promulgada pelo Congresso Nacional em 17 de março de 2015, passou a prever as chamadas emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA), incluindo os §§ 9º a 18 no art. 166 da Constituição Federal.

Podemos dizer, então, que a EC 86/2015 representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas e tem por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (orçamento impositivo).

Execução orçamentária = empenho e liquidação.

Execução financeira = pagamento.

EC 100/2019 previu que as emendas de iniciativa de bancada também seriam impositivas (§ 12)

"A Emenda Constitucional n. 100, de 26.06.2019, por sua vez, tomou impositiva (obrigatória) a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, ao introduzir no art. 166 da CF o § 12, nestes termos redigido:

Art. 166. (...)

§ 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 (destaque nosso)." (**Direito Financeiro e Econômico Esquematizado**, São Paulo: Saraiva, 2022, p. 446).

Desse modo, com a promulgação da EC 100/2019, tornou-se possível a proposição de emendas impositivas por intermédio das bancadas de parlamentares do Estado ou do Distrito Federal.

Emendas Constitucionais 102/2019 e 105/2019 aprimoraram o modelo de impositividade

Além das emendas citadas, foram editadas as Emendas Constitucionais nº 102/2019 e nº 105/2019, criadas com o intuito de aprimorar o modelo de impositividade orçamentária implantado pela EC nº 86/2015, passando a prever novas condições e hipóteses para a execução obrigatória do orçamento público no Brasil.

Apenas uma parte do orçamento é impositivo

Importante ressaltar que, em regra, o orçamento público continua sendo meramente autorizativo e que apenas uma parte dele é impositivo, segundo as regras do art. 166, §§ 9º, 11 e 12.

Em verdade, a impositividade do orçamento é uma exceção em nosso ordenamento jurídico, devendo ser interpretada restritivamente, conforme explicou o Min. Luis Roberto Barroso:

“A figura das emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, conquanto admitida na Constituição Federal após as ECs nº 86/2015 e nº 100/2019, representa exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, subtraindo relevante parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive em termos de planejamento e gestão pública. Represeta também exceção à própria regra da iniciativa legislativa do Poder Executivo nessa matéria, conforme previsto no caput do art. 165 da Constituição Federal. Em última análise, o orçamento impositivo é figura que toca no próprio princípio constitucional da separação dos Poderes. Até por essa razão, sua interpretação e aplicação devem dar-se de forma estrita e cautelosa.” (voto na ADI 6.308).

Mesmo no caso das emendas impositivas, esse caráter impositivo não é absoluto

O caráter impositivo das emendas não é absoluto. Isso porque as próprias Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 estabelecem exceções à não execução de emendas individuais impositivas em casos de impedimento de ordem técnica à execução (art. 166, §§ 13 e 14, da CF/88), bem como o contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros (art. 166, § 18, da Constituição):

Art. 166 (...)

§ 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)

(...)

§ 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)

Pontos que serão mais relevantes para entender o julgado do STF:

§ 9º do art. 166

Trata sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária.

As emendas individuais são propostas de alteração ao projeto de lei orçamentária apresentadas por parlamentares de maneira individual, ou seja, por um único Deputado Federal ou Senador, em contraste com as emendas coletivas ou de bancada, que são apresentadas por um grupo de parlamentares ou pelas bancadas dos estados ou regiões. O mais comum é que os parlamentares apresentem emendas individuais para alocação de recursos, ou seja, para direcionar verbas do orçamento que serão utilizadas em projetos, obras, serviços ou ações específicas em suas bases eleitorais.

O § 9º do art. 166 estabelece que as emendas individuais feitas ao projeto de lei orçamentária serão limitadas a um total de 2% da receita corrente líquida (RCL) do exercício financeiro anterior ao do envio do projeto ao Congresso Nacional.

Além disso, determina que metade desse percentual, ou seja, 1% da RCL, deve ser obrigatoriamente destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Art. 166 (...)

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

§ 11 do art. 166

Trata sobre a obrigatoriedade da execução orçamentária das emendas individuais.

Este parágrafo assegura que as emendas individuais ao orçamento sejam obrigatoriamente executadas, dentro do limite de 2% da RCL mencionado anteriormente.

Essa obrigatoriedade (impositividade) busca evitar que as emendas aprovadas pelo Congresso sejam ignoradas ou postergadas indefinidamente pela execução orçamentária, garantindo assim que os recursos cheguem às áreas e projetos especificados pelos parlamentares.

Vale ressaltar que a execução dessas emendas deve seguir os critérios definidos em lei complementar, conforme indicado no art. 165, § 9º, da CF/88.

Art. 166 (...)

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

§ 12 do art. 166

Trata sobre a obrigatoriedade da execução das emendas de bancada.

Este parágrafo estende a impositividade de execução, já aplicada às emendas individuais, para as emendas de bancada de parlamentares de Estados ou do Distrito Federal.

Estas emendas de bancada têm um limite de até 1% da RCL do exercício anterior. Isso significa que os recursos destinados por meio dessas emendas também devem ser obrigatoriamente executados, seguindo a mesma lógica de garantir que os projetos e áreas beneficiados pelas emendas recebam os recursos designados.

Art. 166 (...)

§ 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)

Desse modo, as emendas individuais estão limitadas a 2% da RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, devendo metade desse valor ser destinado a ações e serviços públicos de saúde; já as emendas de bancada estão limitadas a 1% da RCL.

CASO CONCRETO JULGADO PELO STF

Feita essa revisão, vejamos o caso concreto submetido à apreciação do STF:

Em 21/09/2023, a Assembleia Legislativa do Mato Grosso aprovou a Emenda Constitucional nº 111, que alterou o art. 164, § 15, da Constituição do Estado e aumentou o percentual das emendas de execução

obrigatória de 1% para 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior no âmbito do projeto de lei orçamentária anual:

Art. 164 (...)

§ 15. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2,00% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior. (Redação dada pela emenda constitucional nº 111/2023)

Desse modo, trata-se da previsão, em nível estadual, das emendas individuais impositivas, a exemplo do que é previsto no art. 166, § 11 da CF/88.

ADI

Em 19/10/2023, o Governador do Estado ajuizou ADI contra essa previsão.

O autor pediu a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo.

Subsidiariamente, requereu que o dispositivo recebesse interpretação conforme a Constituição.

O Governador sustentou que o art. 164, §15, da Constituição do Estado de Mato Grosso deveria ser interpretado conforme o art. 166, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, sendo imperioso que, do percentual de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, seja reservada a metade para ações e serviços públicos de saúde.

O autor afirmou o seguinte: o § 9º do art. 166 da CF/88 afirma que 50% das emendas individuais impositivas devem ser destinadas para a área da saúde. O dispositivo da Constituição Estadual não menciona essa exigência.

Diante disso, o Governador pediu que o STF determinasse que:

- (i) metade do percentual previsto no art. 164, § 15 da CE/MT seja destinado a ações e serviços públicos de saúde; e
- (ii) que o considere no cumprimento do mínimo constitucional da saúde previsto no inciso II do § 2º do art. 198:

Art. 198 (...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, "a", e II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

Em sede de medida cautelar, esse pedido de interpretação conforme foi acolhido?

SIM.

A União possui competência para editar normas gerais de direito financeiro e orçamento público

O art. 24, I e II, da CF/88 estabelece a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre direito financeiro e orçamento público, cabendo à União a edição das normas gerais sobre a matéria, de modo a fixar, no interesse nacional, as diretrizes que devem ser observadas pelas demais unidades federativas.

Além disso, a CF/88 afirma que as normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, sobre gestão financeira e sobre critérios para a execução de programações de caráter obrigatório (como as emendas parlamentares impositivas) estão reservadas à lei complementar federal (art. 163, I e art. 165, § 9º):

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

(...)

Art. 165 (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

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

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

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

Regras constitucionais sobre as emendas impositivas são de reprodução obrigatória pelos Estados

Em matéria de orçamento e finanças públicas, o modelo a ser seguido no âmbito dos estados federados é de reprodução obrigatória, em homenagem ao princípio da simetria. Nesse sentido:

O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados.

Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria. STF. Plenário. ADI 7060, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 03/08/2023.

Art. 164, § 15 da CE/MT incidiu em vício de inconstitucionalidade ao não destinar metade dos valores para a saúde

Conforme já explicado acima, o § 9º do art. 166 da CF/88 prevê que:

Art. 166 (...)

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

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

Por sua vez, o art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, com redação dada pela EC 111/2023, previu o seguinte:

Art. 164 (...)

§ 15. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2,00% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior. (Redação dada pela emenda constitucional nº 111/2023)

Perceba que o art. 164, § 15 da CE/MT reproduziu parte das regras previstas na Constituição Federal, fixando, inclusive, o mesmo percentual para as emendas parlamentares (2% da RCL).

O constituinte estadual deixou, contudo, de indicar a destinação de metade do percentual previsto para ações e serviços públicos de saúde. Essa destinação de metade dos recursos para a saúde é uma vinculação constitucional obrigatória fixada pela Constituição Federal, não podendo ser deixada de lado, sob pena de deturpação do modelo federal.

Dianete disso, o STF decidiu que:

Encontram-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, pois:

- (i) há plausibilidade jurídica no que se refere ao direito alegado pelo requerente, tendo em vista que se encontra em consonância com a jurisprudência firmada pela Corte quanto ao modelo de reprodução obrigatória, o qual enseja a necessidade de observância ao princípio da simetria que rege a organização dos entes estaduais (art. 25, *caput*, CF/88); e
- (ii) há perigo da demora na prestação jurisdicional, decorrente da necessária adequação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) local à nova redação da Constituição estadual e sua expressiva repercussão no âmbito da saúde pública.

STF. Plenário. ADI 7.493 MC-Ref/MT, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 21/02/2024 (Info 1124).

Com base nesse entendimento, o Plenário do STF, por unanimidade, referendou a medida cautelar parcialmente deferida para conferir ao art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela ECE nº 111/2023, interpretação conforme a Constituição Federal e assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) Constituição Estadual pode prever que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% da RCL do exercício anterior, mas deverá determinar que metade desse percentual é destinado a ações e serviços públicos de saúde. ()
- 2) Em matéria de orçamento e finanças públicas, o modelo a ser seguido no âmbito dos estados federados é de reprodução obrigatória, em homenagem ao princípio da simetria. ()

1. C 2. C

Citação da fonte:

O Informativo original do STF é uma publicação elaborada Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação da Corte na qual são divulgados resumos das teses e conclusões dos principais julgamentos realizados pelo STF.

O Informativo comentado do Dizer o Direito tem por objetivo apenas explicar e sistematizar esses julgados. Vale ressaltar que os argumentos expostos foram construídos nos votos e debates decorrentes dos julgados. Portanto, a autoria das teses e das razões de convencimento são dos Ministros do STJ e do STF, bem como de sua competente equipe de assessores.

INFORMATIVO STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>.