

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.301.031 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S) : PREFEITO MUNICIPAL DE TAPES
ADV.(A/S) : GLADIMIR CHIELE
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE TAPES
RECDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE TAPES
ADV.(A/S) : RICARDO CESAR CIDADE

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, assim ementado (eDOC 5, p. 1):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TAPES. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AUTONOMIA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO RESPEITADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO VERIFICADA. - Os dispositivos questionados da Lei Orgânica do Município de Tapes tornam obrigatória a execução das emendas apresentadas pelas bancadas de parlamentares ao orçamento municipal, até o limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. - Norma que reproduz parcialmente o disposto no artigo 166 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 100/2019. Não obstante a Constituição Estadual não tenha reproduzido a sistemática inserida na Carta Federal, não há qualquer óbice na instituição do orçamento impositivo pelos Municípios gaúchos. Considerando não ser automática a sua aplicação, compete a cada ente federativo, diante da autonomia que lhes é conferida e dentro de sua competência, adotar ou não as emendas parlamentares, individuais ou coletivas, de execução obrigatória. - O texto constitucional trata do modelo orçamentário federal, abordando, por conseguinte, apenas as

RE 1301031 / RS

emendas de bancada de parlamentares estaduais e distrital do Congresso Nacional. Tal previsão não significa uma autorização para que apenas Estados e Distrito Federal implementem as emendas coletivas impositivas, tampouco uma vedação aos Municípios. - A criação, no âmbito municipal, de emendas de bancada impositivas, portanto, encontra fundamento de validade na ordem constitucional. Afronta ao princípio da separação dos Poderes não verificada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

No recurso extraordinário interposto pelo Prefeito Municipal de Tapes aponta-se ofensa ao art. 166, §12, da Constituição Federal.

Nas razões recursais, sustenta-se, em suma, que a Constituição Federal não autorizou os Municípios a implementarem emendas de bancada no orçamento anual, limitando-as ao âmbito dos Estados e do Distrito Federal.

Alega que os dispositivos impugnados da Lei Orgânica Municipal violam a separação dos Poderes, por permitirem que o Poder Legislativo atue em matéria orçamentária, competência típica do Poder Executivo.

Por fim, afirma que *“não se trata da aplicação interpretativa do princípio da simetria vertical das normas constitucionais, porque inexistente vazios nas previsões acerca da matéria objeto da presente ADIN, mas de forma clara e expressa, o art. 166, § 12, prevê as pessoas jurídicas legitimadas para editar normas locais de emendas de bancadas ao orçamento”* (eDOC 14, p.8).

A Vice-Presidência do Tribunal de Justiça admitiu o recurso extraordinário (eDOC 123).

Instada, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se em parecer assim ementado (eDOC 31, p. 1):

Lei orçamentária municipal. Emenda de iniciativa de bancada municipal, em matéria orçamentária. Ação direta de inconstitucionalidade em face de Lei Orgânica Municipal, julgada improcedente. Recurso extraordinário. Embora a norma constitucional tenha indicado expressamente os seus

RE 1301031 / RS

destinatários – Estados e Distrito Federal - como entes autorizados a instituírem as emendas por bloco partidário, inexistente vedação legal para adoção desse procedimento pelos Municípios, não caracterizando essa extensão qualquer interferência no princípio da separação e harmonia entre os poderes. Alegada violação aos artigos 166, §12 da Constituição Federal, e artigos 8º, 10, e 82, inciso XI, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Improcedência. Parecer pelo não provimento do recurso.

É o relatório. Decido.

A irresignação não merece prosperar.

A questão dos autos cinge-se à possibilidade de Lei Orgânica prever o instituto de “emendas de bancadas”, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, ainda que a Constituição Estadual não o tenha feito.

De início, destaco que a figura das emendas parlamentares impositivas passaram a ter previsão no modelo orçamentário federal após as ECs nº 86/2015 e nº 100/2019. Eis o teor do art. 166, §12, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 100/2019:

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

(...)

§ 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.”

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que normas referentes ao orçamento e sua elaboração tratam de

RE 1301031 / RS

matéria afeta ao direito financeiro.

A Constituição, por sua vez, estabelece competir concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, CF), além de assentar a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal.

Rememoro que a compreensão que tenho defendido de federalismo cooperativo não permite ingerências indevidas no âmbito de atuação dos entes federados, inexistindo, afinal, hierarquia entre eles.

Partindo dessas premissas, observo que os dispositivos impugnados limitaram-se a reproduzir disposições de natureza orçamentária que contam com previsão em sede constitucional, não havendo falar em contrariedade ao modelo orçamentário estabelecido para a União.

Ainda que a opção do Constituinte derivado não tenha sido de expressamente incluir no art. 166, § 12, os membros do Poder legislativo municipal, não encontro motivos para restringir a possibilidade de propor emendas impositivas de iniciativa de bancada aos parlamentares dos Estados e do Distrito Federal.

É firme o entendimento desta Suprema Corte de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria. Nesse sentido, o firmado nos seguintes julgados:

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

RE 1301031 / RS

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

RE 1301031 / RS

Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, observem os limites impostos pela Constituição Federal para as emendas parlamentares impositivas, individuais e coletivas, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 (art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, e art. 2º da EC nº 100/2019).

7. Aplicação do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, para fixar como termo inicial de produção dos efeitos da presente medida cautelar o dia 1º de agosto de 2019, data de entrada em vigor da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), do Estado de Roraima.

(ADI 6308 -MC Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJ 13.08.2020).

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, Plenário, DJ 16.06.2020).

Destaco trecho do parecer oferecido pela Procuradoria-Geral da República, nesse mesmo sentido (eDOC 31, p. 5-6):

“Reafirmo que a norma constitucional, embora tenha indicado expressamente os seus destinatários – Estados e Distrito Federal – como entes autorizados a instituírem as emendas por bloco partidário,

RE 1301031 / RS

inexiste vedação legal para adoção desse procedimento pelos Municípios, não caracterizando essa extensão qualquer interferência no princípio da separação e harmonia entre os poderes.

Ao contrário, não se pode negar ao legislativo municipal a liberdade de exercer sua competência até os limites das normas de repetição obrigatória da Constituição Federal. Em observância ao princípio da simetria constitucional, os Municípios detêm autonomia para se auto organizar, visando à satisfação do interesse público – o que demonstra ser o caso das emendas de bancada que, em tese, representam um resumo das necessidades mais urgentes daquela municipalidade -, desde que em consonância como o modelo central definido pelas Constituições Federal e Estadual.”

Saliento, ainda, que o Supremo Tribunal Federal já firmou orientação no sentido de que o constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal. É o que se infere do que decidiu a Corte no julgamento da ADI 2.112 MC, cuja ementa transcrevo:

EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade e emenda constitucional superveniente: critério jurisprudencial. Julga-se prejudicada a ação direta quando, de emenda superveniente à sua propositura, resultou inovação substancial da norma constitucional que - invocada ou não pelo requerente - compunha necessariamente o parâmetro de aferição da inconstitucionalidade do ato normativo questionado: precedentes. II. ADIn e emenda constitucional de vigência protraída: prejuízo inexistente. Proposta e ação direta contra emenda de vigência imediata à Constituição de Estado, relativa a limites da remuneração dos Vereadores, não a prejudica por ora a superveniência da EC 25/2000 à Constituição da República, que, embora cuide da matéria, só entrará em vigor em 2001, quando do início da nova legislatura nos Municípios. III. Município: sentido da submissão de sua Lei Orgânica a

RE 1301031 / RS

princípios estabelecidos na Constituição do Estado. 1. Dar alcance irrestrito à alusão, no art. 29, caput, CF, à observância devida pelas leis orgânicas municipais aos princípios estabelecidos na Constituição do Estado, traduz condenável misoneísmo constitucional, que faz abstração de dois dados novos e incontornáveis do trato do Município da Lei fundamental de 1988: explicitar o seu caráter de "entidade infra-estatal rígida" e, em consequência, outorgar-lhe o poder de auto-organização, substantivado, no art. 29, pelo de votar a própria lei orgânica. 2. É mais que bastante ao juízo liminar sobre o pedido cautelar a aparente evidência de que em tudo quanto, nos diversos incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) - a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar. IV - Emenda constitucional estadual e direito intertemporal. Impõem-se, em princípio, à emenda constitucional estadual os princípios de direito intertemporal da Constituição da República, entre os quais as garantias do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos. (ADI 2112 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 18.5.2001, grifei).

Assim, tendo a Lei Orgânica ora questionada limitado-se a reproduzir a previsão constitucional sobre o tema em âmbito local, não há qualquer inconstitucionalidade, ainda que a respectiva Constituição Estadual não o tenha feito, em reforço ao princípio constitucional da auto-organização municipal.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso extraordinário, nos termos do arts. 932, IV, b, do Código de Processo Civil e 21, § 1º, do RISTF.

Inaplicável o artigo 85, § 11, CPC, por se tratar de recurso oriundo de ação direta de inconstitucionalidade.

Publique-se.

RE 1301031 / RS

Brasília, 05 de abril de 2021.

Ministro Edson Fachin.

Relator