

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.651 MARANHÃO**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : **SOLIDARIEDADE**  
**ADV.(A/S)** : **DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DO MARANHÃO**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO  
MARANHÃO**

**DECISÃO:**

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. NORMAS CONSTITUCIONAIS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS. LIMITE ORÇAMENTÁRIO ESTABELECIDO EM 2% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO EXERCÍCIO ANTERIOR. DESTINAÇÃO OBRIGATÓRIA DE METADE DO PERCENTUAL PARA AÇÕES DE SAÚDE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO. ARTIGO 136, § 9º, INCISO III, E ARTIGO 136-A, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO. PREVISÃO DE LIMITES DIVERSOS DOS

ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE RESERVA DE METADE DO PERCENTUAL PARA AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. INTERPRETAÇÃO CONFORME. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna o artigo 136, § 9º, incisos I, II e III, e o artigo 136-A, da Constituição do Estado do Maranhão, dispositivos que dispõem sobre a obrigatoriedade das emendas parlamentares individuais e os índices de reserva orçamentária para o seu cumprimento

2. A teoria da constitucionalidade superveniente é rejeitada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, motivo pelo qual a norma infraconstitucional deve se adequar à ordem constitucional existente à época de sua elaboração. A tese de que a alteração do parâmetro de controle prejudicaria a ação proposta para controle concentrado é, portanto, incompatível com a jurisprudência firmada.

3. Instituído, pela Constituição da República, o *sistema de condomínio legislativo* sobre a matéria. Esse sistema permite ao Estado-Membro, em eventual lacuna de legislação de caráter nacional, o exercício da competência legislativa plena, com livre

atuação normativa. Em havendo, contudo, normas gerais editadas pela União, o Estado não pode, em sua lei específica, esvaziar o seu conteúdo, cabendo-lhe tão-somente suplementá-la.

4. A Constituição do Estado do Maranhão, ao prever a reserva de lei complementar sobre temas orçamentários, não afronta a Constituição da República. Ausente o *fumus boni iuris* quanto à impugnação das normas previstas no parágrafo nono, incisos I e II, do artigo 136 da Constituição do Estado do Maranhão, por se tratar de mera reprodução de normas da Constituição da República.

5. O artigo 166, § 9º, da Constituição Federal, previa o limite de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior, bem como a obrigatoriedade de destinação de metade deste percentual a ações e serviços públicos de saúde. Esse patamar estava vigente quando a Emenda Constitucional n. 90/2020 alterou a redação da Constituição maranhense, fixando patamar diverso, estabelecido em 0,86%. Com o advento da Emenda Constitucional n. 126/2022, a redação do artigo 166, § 9º, da Constituição Federal foi alterada, modificando o limite das emendas parlamentares individuais de 1,2% para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior

6. O inciso III do § 9º do artigo 136 e o artigo 136-A da Constituição do Estado do Maranhão fixaram percentuais e critérios de execução de emendas parlamentares divergentes do artigo 166, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, incluindo percentual inferior ao limite mínimo de 1,2%, vigente à época de sua aprovação, e ao atualmente fixado, consistente em 2% da receita corrente líquida do exercício anterior. Por se tratar de normas de reprodução obrigatória e em decorrência do princípio da simetria, os dispositivos constitucionais maranhenses são incompatíveis com a Constituição de 1988.

7. Impõe-se, em *obiter dictum*, manifestar o entendimento de que todos os entes federativos devem observar as regras gerais sobre orçamento e direito financeiro editadas pela União, como decorrência do princípio da simetria. Para os Estados, trata-se de normas de reprodução obrigatória. Os Municípios, caso regulamentem as emendas parlamentares individuais impositivas, devem observar a disciplina constitucional.

8. A destinação de 50% dos recursos das emendas parlamentares individuais para ações e serviços públicos de saúde é obrigatória, por isso que, *in casu*, a ausência de sua previsão na Carta Estadual do Maranhão viola o princípio da simetria e as

normas gerais de direito financeiro previstas na Constituição da República.

9. Medida cautelar deferida parcialmente, *ad referendum* do Plenário, para conferir interpretação conforme à Constituição da República ao artigo 136, § 9º, inciso III, e ao artigo 136-A, da Constituição do Estado do Maranhão, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 90, de 16 de dezembro de 2020, para que as emendas parlamentares individuais no Estado do Maranhão respeitem o limite de 2% da Receita Corrente Líquida, com destinação obrigatória de 50% desse percentual para ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Constituição de 1988.

## RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Solidariedade, tendo por objeto o parágrafo nono, incisos I e II, do artigo 136 da Constituição do Estado do Maranhão, e a íntegra da Emenda Constitucional n. 90, de 16 de dezembro de 2020, que acrescentou o inciso III ao parágrafo nono do artigo 136 e o artigo 136-A na Constituição do Estado do Maranhão, dispositivos que dispõem sobre a obrigatoriedade das emendas parlamentares individuais e os índices de reserva orçamentária para o seu cumprimento.

Eis o teor do dispositivo legal acoimado de inconstitucionalidade, *in verbis*:

“Art. 136 (...)

## ADI 7651 MC / MA

(...)

§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 para a realização do disposto no §1º do art. 136-A. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

(...)

Art. 136-A – As emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas até o limite de 0,86% (zero vírgula oitenta e seis por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, deduzidas as receitas extraordinárias decorrentes de circunstâncias excepcionais. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

§1º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira mínima da metade dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual destinados às emendas parlamentares individuais, ressalvados os casos de impedimentos de ordem técnica, legal ou derivado de situações de calamidade pública. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

## ADI 7651 MC / MA

§2º - O projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo conterà uma reserva específica para atendimento de programações decorrentes de emendas individuais, observando as limitações dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

§3º - A não utilização dos créditos orçamentários previstos no §1º deste artigo, bem como os empenhos cancelados em atendimento ao princípio da anualidade, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, não implicará em reposição dos referidos créditos nos anos subsequentes. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

§4º - 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, o montante previsto no § 1º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

§5º - Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)''

Defende que os dispositivos são formalmente inconstitucionais, por afrontarem, quanto à competência da União, aos artigos 24, incisos I e II, 163 e 165, § 9º, todos da Constituição da República. As normas constitucionais tidas por violadas assim dispõem:

## ADI 7651 MC / MA

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

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

II - orçamento;

(...)

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando:

a) indicadores de sua apuração;

## ADI 7651 MC / MA

b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;

d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;

e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.

(...)

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.”

Alega haver urgência a ensejar o deferimento de medida cautelar,

## ADI 7651 MC / MA

considerando que, ao tempo da propositura da ação, já estava em trâmite o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do Exercício de 2025 do Estado do Maranhão. Além disso, havia a própria execução orçamentária do exercício financeiro de 2024 em curso, cuja elaboração teria sido realizada sob a égide das normas questionadas.

Pugna, ao final, pelo reconhecimento da inconstitucionalidade das normas vergastadas e, assim, por aplicação dos parâmetros contidos no artigo 166, §§ 9º e seguintes, da Constituição da República, em observância ao princípio da simetria.

Foi proferida decisão em que se reconheceu a acentuada relevância e o especial significado, para a ordem social e a segurança jurídica, da matéria tratada. Assim, foi adotado o rito abreviado do artigo 12 da Lei n. 9.868/1999, para que a decisão fosse tomada em caráter definitivo.

O Governador do Estado do Maranhão, em suas informações, alegou se tratar de exercício de competência suplementar, e não ingerência na competência da União. Além disso, diz que tem cumprido as disposições normativas, assegurando a destinação e execução dos recursos, sem comprometer o equilíbrio fiscal.

Em suas informações, a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão manifestou-se pela inexistência de vício, tendo a Emenda Constitucional n. 100/2019 ensejado a necessidade de os Estados adotarem os modelos normativos constitucionalmente adotados pela União. Nessa toada, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 90/2020, implementando as emendas impositivas no Estado, sem afrontar os regramentos sobre normas financeiras e orçamentárias existentes na Constituição de 1988. Diz se tratar de legislação suplementar, competência constitucionalmente reservada aos Estados.

## ADI 7651 MC / MA

O Advogado-Geral da União, preliminarmente, a inadequação da vida eleita, considerando que houve mudança no paradigma de controle, com o advento da Emenda Constitucional n. 126/2022. Assim, seria o caso de não recepção das normas do Estado do Maranhão, hipótese de cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental. No mérito, entende não haver inconstitucionalidade nos incisos I e II do parágrafo novo, do artigo 136, da Constituição do Estado do Maranhão. Esses dispositivos apenas reproduziram a redação do artigo 165, § 9º, incisos I e II, da Constituição da República. Assim, eventual inconstitucionalidade poderia acometer a lei complementar estadual, e não a Constituição do Estado, caso aquela, editada com base nos dispositivos da Constituição estadual, conflitasse com a lei complementar federal.

Quanto ao inciso III do parágrafo novo do artigo 136 e ao artigo 136-A da Constituição do Estado, entende assistir razão ao autor. Isto porque esses dispositivos trariam regramento sobre direito financeiro que contraria a disciplina federal vigente, violando o princípio da simetria. Mesmo antes da Emenda Constitucional n. 126/2022, a Constituição da República, em seu artigo 166, § 9º, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 86/2015, o qual trazia o limite de 1,2 % da receita corrente líquida para as emendas impositivas. Além desse percentual diverso, as normas constitucionais do Estado do Maranhão não previram a reserva de metade desse valor a ações e serviços públicos na área da saúde.

Por fim, dada vista ao Procurador-Geral da República, o autor retorna aos autos para pugnar pela imediata apreciação da medida cautelar, com base, especialmente, na urgência do trâmite da Lei Orçamentária Anual de 2025 e em razão da concessão de liminar individual a deputado estadual pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, o que poderia gerar um efeito multiplicador de liminares e

## ADI 7651 MC / MA

ausência de uniformidade nos limites das emendas parlamentares individuais.

### **É o relatório. Decido.**

A controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade do parágrafo nono, incisos I e II, do artigo 136 da Constituição do Estado do Maranhão, e a íntegra da Emenda Constitucional n. 90, de 16 de dezembro de 2020, que acrescentou o inciso III ao parágrafo nono do artigo 136 e o artigo 136-A na Constituição do Estado do Maranhão:

“Art. 136 (...)

(...)

§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 para a realização do disposto no §1º do art. 136-A. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

(...)

Art. 136-A – As emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas até o

## ADI 7651 MC / MA

limite de 0,86% (zero vírgula oitenta e seis por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, deduzidas as receitas extraordinárias decorrentes de circunstâncias excepcionais. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

§1º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira mínima da metade dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual destinados às emendas parlamentares individuais, ressalvados os casos de impedimentos de ordem técnica, legal ou derivado de situações de calamidade pública. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

§2º - O projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo conterà uma reserva específica para atendimento de programações decorrentes de emendas individuais, observando as limitações dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

§3º - A não utilização dos créditos orçamentários previstos no §1º deste artigo, bem como os empenhos cancelados em atendimento ao princípio da anualidade, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, não implicará em reposição dos referidos créditos nos anos subsequentes. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

§4º - 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, o montante previsto no § 1º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas

## ADI 7651 MC / MA

discricionárias. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)

§5º - Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda à Constituição nº 090 de 16/12/2020)''

O autor, o partido político Solidariedade, sustenta que esses dispositivos são inconstitucionais, por violarem a competência legislativa da União, estabelecendo normas gerais e contrariando a normativa federal, além de afrontar o princípio da simetria:

“Percebe-se que a redação do art. 165, § 9º, da Constituição Federal é idêntica, em absoluto, ao texto do art. 136, § 9º, da Constituição do Estado do Maranhão, diferenciando apenas que a norma da Constituição Federal, quanto aos temas, delega competência a uma lei complementar federal, enquanto a Constituição do Estado do Maranhão delega a uma lei complementar estadual.

E uma interpretação descontextualizada desses dispositivos levaria a crer que o constituinte estadual apenas replicou no texto estadual sobre a Assembleia Legislativa, por simetria, a mesma competência atribuída pela Constituição Federal ao Congresso Nacional, inclusive quanto à espécie normativa, uma lei complementar.

Entretanto, considerando que essas matérias são abrangidas pelo art. 24, I e II, da Constituição Federal como de competência legislativa concorrente, e tratam de

## ADI 7651 MC / MA

normas gerais, inevitável concluir que não se trata de dispositivo a ser reproduzido por simetria pela norma estadual, porque é matéria a ser tratada pela legislação complementar federal, quanto a normas gerais, e apenas cabendo ao estado dispor sobre as normas específicas da sua realidade local – sem contrariar ou se sobrepor a norma federal.

Também no que se refere a íntegra do art. 136-A da Constituição do Estado do Maranhão, há de declarar a sua inconstitucionalidade. O referido dispositivo, acrescido pela EC nº 90/2020, instituiu as denominadas emendas parlamentares impositivas, para deixar a lei orçamentária anual, neste ponto, de ter caráter meramente formal e autorizativo, como era antes da Emenda Constitucional nº 86/2015 à Constituição Federal.

Entretanto, não o fez para fixar o mesmo percentual, muito menos as mesmas normas gerais que o modelo federal. Resta lembrar que ao tempo da promulgação da norma impugnada, o art. 136-A da Constituição do Maranhão, incluído pela Emenda Constitucional nº 090/2020 à Constituição maranhense, que fixou as emendas parlamentares individuais no limite de 0,86% (zero vírgula oitenta e seis por cento) da receita corrente líquida, enquanto o texto do art. 166, § 9º, da Constituição Federal previa na época 1,2% (um vírgula dois por cento) da receita corrente líquida, segundo a EC nº 86/2015.

Diga-se, aliás, que atualmente o percentual das emendas individuais federais é de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida, segundo a EC nº 126/2022 à Constituição Federal. Além de fixar percentual diverso, bem a menor, a norma estadual ainda inseriu dispositivo

## ADI 7651 MC / MA

que torna impositivos somente metade dos créditos das emendas parlamentares, enquanto o texto constitucional fixou que todas as emendas parlamentares individuais têm o caráter impositivo, de obrigatória execução.

É inegável que as emendas parlamentares individuais servem, em muito, para que os parlamentares possam ter relativa independência em relação ao Poder Executivo e, com isso, exercerem mais fielmente as suas funções fiscalizatórias, bem assim quanto à análise dos projetos e proposições legislativas, inclusive aquelas que possam interferir no exercício da autoridade do Governador do Estado. Quanto mais frágil o regime financeiro e orçamentário das emendas parlamentares individuais, mais débil será o controle pelo Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo. E assim, maior a concentração de poder nas mãos de um só, do Governador, em detrimento do compartilhamento de responsabilidades com os demais Poderes da República.”

Preliminarmente, alega o Advogado-Geral da União ser inadequada a vida eleita, considerando que houve mudança no paradigma de controle, com o advento da Emenda Constitucional n. 126/2022. Assim, seria o caso de não recepção das normas do Estado do Maranhão, hipótese de cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O Supremo Tribunal Federal não admite a chamada constitucionalidade superveniente, motivo pelo qual a norma infraconstitucional deve se adequar à ordem constitucional existente à época de sua elaboração. Se a alteração do parâmetro de controle prejudicasse a ação proposta para controle concentrado, haveria o enfraquecimento da regra exposta, que não admite que a norma inconstitucional se torne constitucional pela posterior alteração do

## ADI 7651 MC / MA

parâmetro.

Consectariamente, a jurisprudência não se compatibiliza com a tese de inadequação da via eleita em razão da superveniência de emenda constitucional que mude o paradigma de controle de constitucionalidade:

“EMENTA Ação Direta de Inconstitucionalidade. PGR. Lei nº 12.398/98-Paraná. Decreto estadual nº 721/99. Edição da EC nº 41/03. Substancial alteração do parâmetro de controle. Não ocorrência de prejuízo. Contribuição dos inativos. Inconstitucionalidade sob a EC nº 20/98. Precedentes. 1. Em nosso ordenamento jurídico, não se admite a figura da constitucionalidade superveniente. Mais relevante do que a atualidade do parâmetro de controle é a constatação de que a inconstitucionalidade persiste e é atual, ainda que se refira a dispositivos da Constituição Federal que não se encontram mais em vigor. Caso contrário, ficaria sensivelmente enfraquecida a própria regra que proíbe a convalidação. 2. A jurisdição constitucional brasileira não deve deixar às instâncias ordinárias a solução de problemas que podem, de maneira mais eficiente, eficaz e segura, ser resolvidos em sede de controle concentrado de normas. 3. A Lei estadual nº 12.398/98, que criou a contribuição dos inativos no Estado do Paraná, por ser inconstitucional ao tempo de sua edição, não poderia ser convalidada pela Emenda Constitucional nº 41/03. E, se a norma não foi convalidada, isso significa que a sua inconstitucionalidade persiste e é atual, ainda que se refira a dispositivos da Constituição Federal que não se encontram mais em vigor, alterados que foram pela Emenda Constitucional nº 41/03. Superada a preliminar de prejudicialidade da ação, fixando o

## ADI 7651 MC / MA

entendimento de, analisada a situação concreta, não se assentar o prejuízo das ações em curso, para evitar situações em que uma lei que nasceu claramente inconstitucional volte a produzir, em tese, seus efeitos, uma vez revogada as medidas cautelares concedidas já há dez anos. 4. No mérito, é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que é inconstitucional a incidência, sob a égide da EC nº 20/98, de contribuição previdenciária sobre os proventos dos servidores públicos inativos e dos pensionistas, como previu a Lei nº 12.398/98 do Estado do Paraná (cf. ADI nº 2.010/DF-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 12/4/02; e RE nº 408.824/RS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 25/4/08). 5. Ação direta julgada procedente”.

(ADI 2189, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15-09-2010)

“EMENTA Ação Direta de Inconstitucionalidade. AMB. Lei nº 12.398/98-Paraná. Decreto estadual nº 721/99. Edição da EC nº 41/03. Substancial alteração do parâmetro de controle. Não ocorrência de prejuízo. Superação da jurisprudência da Corte acerca da matéria. Contribuição dos inativos. Inconstitucionalidade sob a EC nº 20/98. Precedentes. 1. Em nosso ordenamento jurídico, não se admite a figura da constitucionalidade superveniente. Mais relevante do que a atualidade do parâmetro de controle é a constatação de que a inconstitucionalidade persiste e é atual, ainda que se refira a dispositivos da Constituição Federal que não se encontram mais em vigor. Caso contrário, ficaria sensivelmente enfraquecida a própria regra que proíbe a convalidação. 2. A jurisdição

## ADI 7651 MC / MA

constitucional brasileira não deve deixar às instâncias ordinárias a solução de problemas que podem, de maneira mais eficiente, eficaz e segura, ser resolvidos em sede de controle concentrado de normas. 3. A Lei estadual nº 12.398/98, que criou a contribuição dos inativos no Estado do Paraná, por ser inconstitucional ao tempo de sua edição, não poderia ser convalidada pela Emenda Constitucional nº 41/03. E, se a norma não foi convalidada, isso significa que a sua inconstitucionalidade persiste e é atual, ainda que se refira a dispositivos da Constituição Federal que não se encontram mais em vigor, alterados que foram pela Emenda Constitucional nº 41/03. Superada a preliminar de prejudicialidade da ação, fixando o entendimento de, analisada a situação concreta, não se assentar o prejuízo das ações em curso, para evitar situações em que uma lei que nasceu claramente inconstitucional volte a produzir, em tese, seus efeitos, uma vez revogada as medidas cautelares concedidas já há dez anos. 4. No mérito, é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que é inconstitucional a incidência, sob a égide da EC nº 20/98, de contribuição previdenciária sobre os proventos dos servidores públicos inativos e dos pensionistas, como previu a Lei nº 12.398/98, do Estado do Paraná (cf. ADI nº 2.010/DF-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 12/4/02; e RE nº 408.824/RS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 25/4/08). 5. É igualmente inconstitucional a incidência, sobre os proventos de inativos e pensionistas, de contribuição compulsória para o custeio de serviços médico-hospitalares (cf. RE nº 346.797/RS-AgR, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Primeira Turma, DJ de 28/11/03; ADI nº 1.920/BA-MC, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ de

## ADI 7651 MC / MA

20/9/02). 6. Declaração de inconstitucionalidade por arrastamento das normas impugnadas do decreto regulamentar, em virtude da relação de dependência com a lei impugnada. Precedentes. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente”.

(ADI 2158, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15-09-2010)

Deve-se, assim, verificar se as normas vergastadas na presente ação direta são ou não compatíveis com o texto constitucional vigente à época de sua edição, ainda que o parâmetro de controle tenha sido alterado por meio de emendas constitucionais. Por essa razão, com base na jurisprudência consolidada desta Suprema Corte, não há que se falar em inadequação da via eleita.

Afastada a preliminar, passo à análise do pedido de medida cautelar.

Quanto à impugnação do parágrafo nono, incisos I e II, do artigo 136 da Constituição do Estado do Maranhão, razão assiste à União. Os dispositivos, de fato, consistem em transcrição literal do que já preveem as normas da Constituição Federal, observando, justamente, o princípio da simetria, que se alega violado. É o que se conclui da leitura do artigo 165, § 9º, incisos I e II, da Constituição de 1988:

§ 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.

## ADI 7651 MC / MA

*A priori*, verifico que os dispositivos impugnados não representam violação da Constituição da República pela Constituição do Estado do Maranhão. Antes, elas reforçam o previsto nos dispositivos federais, simetricamente aplicando-os à ordem financeira estadual. Determinam, assim, que a lei complementar estadual deve dispor, entre outros assuntos, 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.

Quanto ao regramento infraconstitucional sobre direito financeiro, a Constituição institui um *sistema de condomínio legislativo*, permitindo ao Estado-Membro, em eventual lacuna de legislação de caráter nacional, o exercício da competência legislativa plena, com livre atuação normativa. Em havendo, contudo, normas gerais editadas pela União, o Estado não pode, em sua lei específica, esvaziar o seu conteúdo, cabendo-lhe tão-somente suplementá-las.

Sobre essa repartição de competência legislativa, um breve e conveniente histórico de sua gênese é encontrado na obra do Professor Raul Machado Horta:

“A Constituição, aparentemente inspirada na formulação do Anteprojeto da Omissão de Estudos Constitucionais, a Comissão Afonso Arinos, conferiu autonomia à legislação concorrente partilhada pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal. Autonomia formal, sob o aspecto de nova modalidade introduzida na repartição de competências, e autonomia material, indicando os temas que poderão constituir objeto da legislação concorrente. Enriqueceu a autonomia formal, dispondo que a competência da União consistirá no

## ADI 7651 MC / MA

estabelecimento de normas gerais, isto é, normas não exaustivas, e a competência dos Estados se exercerá no domínio da legislação suplementar (art. 24, §§ 1º e 2º). A lei de normas gerais deve ser uma lei quadro, uma moldura legislativa. A lei estadual suplementar introduzirá a lei de normas gerais no ordenamento do Estado, mediante o preenchimento dos claros deixados pela lei de normas gerais, de forma a afeiçoá-la às peculiaridades locais” (HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 2 ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 367).

Essa competência concorrente se aloca no chamado *federalismo cooperativo*, permitindo que os entes federativos contribuam para a regulação de um mesmo tema. Nesta repartição de competências, “as normas gerais cabem à União, e aos Estados-membros cabem as normas particulares. Por isso, a competência dos Estados-membros é denominada complementar, por adicionar-se à legislação nacional no que for necessário. Também à União cabe legislar sobre normas particulares para seu âmbito” (TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009).

Por essa razão, a previsão, na Constituição do Estado, de que lei complementar deve dispor sobre temas orçamentários não afronta a Constituição da República. Ela apenas dispõe que esses temas devem ser veiculados por meio de lei complementar, sem violar as normas gerais estabelecidas pela União.

Se não houvesse lei federal sobre o tema, seria possível o exercício da competência legislativa plena pelo Estado. Como foram elaboradas as normas gerais pela União, a lei complementar estadual, caso editada, será inconstitucional se não se limitar à previsão de normas específicas, de

## ADI 7651 MC / MA

caráter suplementar.

De todo modo, a inconstitucionalidade será da lei complementar que contrarie as normas da União, invadindo o âmbito reservado às normas gerais, já previstas em lei federal. A Constituição estadual que preveja a possibilidade de elaboração de lei complementar sobre os temas, ainda que atinentes às normas gerais, não padece de inconstitucionalidade. Em caso de eventual lacuna de normas da União, essa previsão constitucional estadual regularia o exercício da competência legislativa plena.

Por isso, ausente o *fumus boni iuris* quanto à impugnação das normas previstas no parágrafo nono, incisos I e II, do artigo 136 da Constituição do Estado do Maranhão, que se traduzem em mera reprodução de normas da Constituição da República.

O partido autor impugna, ainda, sob a pecha de inconstitucionalidade, a íntegra da Emenda Constitucional n. 90, de 16 de dezembro de 2020, que acrescentou o inciso III ao parágrafo nono do artigo 136 e o artigo 136-A na Constituição do Estado do Maranhão. À época da aprovação das normas estaduais, o artigo 165, § 9º, da Constituição da República, possuía outra redação, dada pela Emenda Constitucional n. 86/2018, verbis:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei 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.

À época em que alterada a redação da Constituição maranhense pela

## ADI 7651 MC / MA

Emenda Constitucional n. 90/2020, já se previa, no artigo 166, § 9º, da Constituição Federal, o limite de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior, bem como a obrigatoriedade de destinação de metade deste percentual a ações e serviços públicos de saúde. Assim, a norma estadual já conflitava com o texto constitucional vigente quando de sua promulgação.

Com o advento da Emenda Constitucional n. 126/2022, a redação foi alterada para modificar o limite das emendas parlamentares individuais de 1,2% para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior:

§ 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.

A emenda constitucional do Estado do Maranhão, de 16 de dezembro de 2020, prevê o limite máximo de 0,86% (zero vírgula oitenta e seis por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, deduzidas as receitas extraordinárias decorrentes de circunstâncias excepcionais, para as emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei Orçamentária. Quando de sua aprovação, portanto, já afrontava o teor da Constituição de 1988, que à época fixava o limite máximo no patamar de 1,2%.

Ainda que o limite tivesse sido modificado para patamar igual ao da Constituição estadual, o que não ocorreu, isso não prejudicaria a declaração da inconstitucionalidade, considerando não ser admitida, por este Supremo Tribunal, a constitucionalidade superveniente. O limite

## ADI 7651 MC / MA

previsto nos dispositivos constitucionais maranhenses é materialmente inconstitucional, por ter sido fixado em patamar diverso daquele previsto na Constituição da República.

Pelo princípio da simetria, a organização jurídico-constitucional deve observar o mesmo regramento existente na esfera federal, especialmente na relação entre os Poderes. As emendas parlamentares individuais se relacionam à independência do Poder Legislativo em relação ao Executivo, prioritariamente executor do orçamento público.

O tema se insere, ainda, em matéria de direito financeiro e orçamentário, no qual vigora a competência da União para editar as normas gerais, conforme estabelecido no artigo 24, incisos I e II, § 1º, da Constituição Federal:

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

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

II - orçamento;

(...)

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

Por isso, não pode a Constituição do Estado prever normas gerais, confrontando as regras previstas, na Constituição da República, sobre direito financeiro e orçamentário, tema inserido na competência da União:

## ADI 7651 MC / MA

EMENTA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. ART. 51, §§ 1º e 2º, DA LEI Nº 5.695/2016 DO DISTRITO FEDERAL. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017. REVOGAÇÃO DE PARTE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS APÓS A PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. PREJUDICIALIDADE PARCIAL. ADITAMENTO. ART. 53 DA LEI Nº 5.950/2017. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2018. DISPOSITIVOS IDÊNTICOS. CÁLCULO DO LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL. CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS. CONTABILIZAÇÃO. BURLA AO LIMITE PREVISTO NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ART. 18, § 1º, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEM NORMAS GERAIS SOBRE DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. ARTS. 24, I E II E §§ 1º A 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTE. PROCEDÊNCIA. 1. Firme o entendimento deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a revogação da norma impugnada, após o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade e antes da inclusão no processo em pauta, acarreta, via de regra, a perda superveniente do seu objeto. Precedentes. Pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 51, § 2º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal prejudicado. 2. Tratando-se de legislação de caráter temporário, a exemplo das leis

## ADI 7651 MC / MA

diretrizes orçamentárias anuais, a jurisprudência desta Suprema Corte tem reconhecido que a sobrevivência do término do ano fiscal não conduz à prejudicialidade da ação quando (i) impugnada a norma a tempo e modo adequado; (ii) incluído o feito em pauta antes do esgotamento da eficácia da lei de caráter temporário e (iii) presente a possibilidade de reflexos do ato normativo em curso. Precedentes: ADI 4356/CE, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 12.5.2011; ADI 4426/CE, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 18.5.2011; ADI 3146/DF, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ 19.12.2006. 3. Mostra-se inconstitucional, por inobservância do disposto nos arts. 24, I, II e §§ 1º a 4º, e 169 da Constituição da República, o dispositivo de lei distrital que, versando sobre o cálculo do limite da despesa total com pessoal, prevê regime contrário ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, invadindo a competência da União para estabelecer normas gerais sobre direito financeiro e orçamentário e consagrando a realização de despesa com pessoal em excesso aos limites estabelecidos na lei complementar de que trata o art. 169 da Lei Maior. Inconstitucionalidade do art. 51, § 1º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal e do art. 53, § 1º, da Lei nº 5.950/2017 do Distrito Federal. 4. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.

(ADI 5598 MC, Relatora Ministra ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 27-03-2023)

De forma mais específica sobre o tema tratado, o Supremo Tribunal Federal tem decidido que as normas relacionadas aos limites das

## ADI 7651 MC / MA

emendas parlamentares individuais impositivas são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados, em decorrência do princípio da simetria:

“Ementa: Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas estaduais que tratam de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 3. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 4. Não bastasse isso, apesar de a

## ADI 7651 MC / MA

Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, pedidos julgados procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu.”

(ADI 6308, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-2022)”

“EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 151, § 12, da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. Emenda parlamentar impositiva. Vedação do cômputo de “restos a pagar” para o cumprimento da execução orçamentária e financeira obrigatória dos programas de trabalho incluídos no âmbito daquela unidade federativa. Inconstitucionalidade. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II, § 1º, da CF/88). Reserva de lei complementar federal para a edição

de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/88). Emendas Constitucionais nºs 86/15 e 100/19 e Lei Federal nº 4.320/64. Reprodução obrigatória. Princípio da simetria. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. 1. A Constituição Federal determina que é da União a competência para a edição de normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II), reservando aos estados e ao Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar, de forma a adicionar situações específicas que somente podem ser observadas no âmbito local. Ademais, as normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, sobre gestão financeira e sobre critérios para a execução de programações de caráter obrigatório (como as emendas parlamentares impositivas) estão reservadas a lei complementar federal (arts. 163 e 165 da CF). 2. A Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, originária da “PEC do Orçamento Impositivo”, passou a prever as chamadas emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA) e representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas, tendo por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (art. 166, § 11, da CF). 3. O constituinte sergipano, no intuito de garantir a execução total do orçamento impositivo no mesmo exercício financeiro da respectiva lei orçamentária, inovou ao impedir que se considere o cômputo de qualquer percentual de despesas inscritas em restos a pagar, para fins do cumprimento da execução orçamentária e financeira no âmbito do Estado de Sergipe (§ 12 do art. 151 da CE). *In casu*, ao atribuir às

## ADI 7651 MC / MA

referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC nº 126/22), o constituinte derivado decorrente extrapolou os limites de sua competência suplementar legislativa. 4. O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados. Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal do § 12 do art. 151 da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020.

(ADI 7060, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023)

Além disso, a destinação de metade do percentual às ações e serviços de saúde não foi prevista pela Constituição do Estado do Maranhão nem pela Emenda Constitucional n. 90, de 16 de dezembro de 2020. Trata-se, entretanto, de norma de reprodução obrigatória, com o escopo de garantir o mínimo de investimento em ações e serviços na área da saúde, no âmbito das denominadas **despesas públicas constitucionalmente previstas**, como destacado por Marcus Abraham:

“Como a Constituição Federal de 1988 define expressamente os objetivos fundamentais da República

## ADI 7651 MC / MA

Federativa do Brasil (art. 3º), fixa direitos para o cidadão e deveres para o Estado, a atuação dos governos federal, estaduais e municipais se deve pautar pela realização e cumprimento de tais intentos, razão da sua existência.

Esses parâmetros de atuação se tornam ainda mais claros quando o texto constitucional prevê literalmente determinadas obrigações, atribuindo-as ao Estado como garantidor ou provedor, especialmente aquelas das áreas da saúde, da previdência social, da assistência social, da educação, da cultura e do desporto. Assim é que identificamos no texto Constitucional previsões, tais como “a saúde é direito de todos e dever do Estado” (art. 196) ou, no mesmo sentido, “a educação, direito de todos e dever do Estado” (art. 205).

Porém, o que pode ser considerado uma prioridade de gasto por um governante pode não ser por outro. O mesmo ocorre com os investimentos dos recursos públicos, que podem ser direcionados para atender a uma área específica, como, por exemplo, destinados à saúde, à educação ou à moradia, enquanto outro governo pode adotar como prioridades investir no funcionalismo público, ampliar a máquina administrativa, ou mesmo realizar políticas de reajustes salariais.

Ocorre que há despesas que são constitucionalmente previstas, tendo, inclusive, o montante de recursos a ser aplicado fixado na própria norma constitucional, o que acaba por condicionar a elaboração do orçamento público.

A saúde, por exemplo, tem no texto constitucional previsão específica de aplicação de recursos financeiros mínimos, como define o § 9º do art. 166 (1% da RCL para

## ADI 7651 MC / MA

emendas parlamentares em saúde) e o § 2º do art. 198 (conforme estabelece a LC nº 141/2012). Além disto, foi inserido no ano de 1996 o art. 74 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), através do qual se instituía a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), cujo produto da arrecadação era, nos termos do respectivo § 3º, ‘destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde’. Igualmente, o § 3º do art. 77 do ADCT fixa que ‘os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde (...)’.” (ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023)

Essa determinação constitucional de reserva de percentual da receita corrente líquida, do total das emendas parlamentares individuais, deve ser observada pelo Estado do Maranhão, razão pela qual não são compatíveis com a Constituição da República os dispositivos constitucionais estaduais que disciplinam o assunto sem reservar o percentual de metade para ações e serviços de saúde.

Deve-se ressaltar, a título de *obiter dictum*, que as normas relacionadas aos limites das emendas parlamentares individuais impositivas são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual, inclusive quanto à destinação de metade do percentual para ações e serviços de saúde. Quanto aos Municípios, eventual previsão de emendas parlamentares individuais impositivas deve observar as regras gerais da União, podendo o ente subnacional apenas suplementá-las, dada a

## ADI 7651 MC / MA

competência legislativa concorrente. Incide, na matéria, o princípio da simetria, de modo que os entes que integram a Federação não podem dar disciplina diversa daquela prevista na Constituição Federal e nas normas gerais, editadas pela União, sobre o tema.

Presente, portanto, o *fumus boni iuris*, considerando que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem julgado inconstitucionais normas estaduais que não respeitem a disciplina da Constituição de 1988 sobre emendas parlamentares, inclusive quanto ao limite máximo de seu percentual quanto à receita corrente líquida do exercício anterior e à reserva de metade para ações e serviços públicos de saúde. Trata-se de normas de reprodução obrigatória, incidindo o princípio da simetria.

A urgência também se faz presente, consistindo o *periculum in mora* na premente elaboração do orçamento e na noticiada concessão de liminar, em mandado de segurança, para parlamentar estadual, o que pode acarretar distorções quanto às emendas (doc. 31). O julgamento definitivo da presente ação direta pode ocorrer após a aprovação da lei orçamentária, de modo que a medida cautelar se faz necessária.

Além disso, existe notável impacto nas ações e serviços públicos de saúde, com destinação obrigatória de metade do percentual destinado às emendas parlamentares impositivas, razão pela qual há consequências estruturais para a prestação de serviço público em todo o Estado do Maranhão.

Vale mencionar, quanto à destinação de reserva de metade do percentual das emendas parlamentares impositivas a ações e serviços públicos de saúde, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal referendou medida cautelar concedida pelo Relator, Ministro Dias Toffoli, em caso análogo:

## ADI 7651 MC / MA

“EMENTA Referendo de medida cautelar parcialmente deferida. Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição Estadual do Mato Grosso. Aumento do percentual das emendas parlamentares impositivas de 1% para 2% da corrente líquida realizada no exercício financeiro anterior. Princípio das simetria. Sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas para legislar sobre direito financeiro e orçamento público. Percentuais e destinações estabelecidos para as emendas impositivas. Aplicação obrigatória na área da saúde. Interpretação conforme à Constituição Federal. 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra o art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 111, de 21 de setembro de 2023, que aumentou o percentual das emendas de execução obrigatória de 1% para 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior no âmbito do projeto de lei orçamentária anual. 2. A Constituição Federal prevê, nos arts. 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas. Nesse sentido, o art. 24, incisos I e II, da CF estabelece a competência legislativa concorrente entre a União, os estados e o Distrito Federal para dispor sobre direito financeiro e orçamento público, cabendo à União a edição das normas gerais sobre a matéria, de modo a fixar, no interesse nacional, as diretrizes que devem ser observadas pelas demais unidades federativas. 3. Inconstitucionalidades formais: rejeitadas. - A proposta inicial da emenda constitucional atende ao requisito do quórum mínimo de

## ADI 7651 MC / MA

1/3 (um terço) dos deputados estaduais previsto no art. 60, inciso I, da Constituição Federal, cuja determinação é reproduzida pelo art. 38, inciso I, da Carta Estadual. - No que toca à suscitada ausência do intervalo mínimo de 15 (quinze) dias entre os dois turnos de votação, conforme previsão regimental, não se constata ofensa ao art. 60, § 2º, da Constituição Federal, porquanto o procedimento ostenta natureza estritamente regimental e não encontra espelhamento na Carta da República, a qual apenas estabelece 2 (dois) turnos de votação e o quórum de votos dos membros das casas legislativas para a aprovação de emendas constitucionais. Trata-se, portanto, de matéria interna corporis, não sindicável pelo controle jurisdicional, conforme precedentes da Suprema Corte. 4. Inconstitucionalidade material: procedência parcial. - No caso em tela, a publicação da Emenda Constitucional nº 111/23 ocorreu em 21 de setembro de 2023, ou seja, antes do prazo previsto constitucionalmente para o envio do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, ex vi do art. 164, § 6º, inciso III, da Constituição do Estado de Mato Grosso, não se vislumbrando, prima facie, ofensa ao princípio do planejamento orçamentário. - Atende ao requisito do *fumus boni iuris* o pedido de interpretação do art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso conforme ao 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, vale dizer: o preceito vergastado só se compatibilizará com o modelo federal se for destinada a reserva de 50% desse montante para a área da saúde,

## ADI 7651 MC / MA

devendo-se considerar que o exercício é o anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo. 5. Dispositivo: Fica referendado o deferimento parcial da medida cautelar, para se conferir ao art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 111, de 21 de setembro de 2023, interpretação conforme à Constituição Federal e assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, observando-se que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”.

(ADI 7493 MC-Ref, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 21-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-02-2024 PUBLIC 01-03-2024).

*Ex positis*, DEFIRO parcialmente a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para se conferir ao inciso III ao parágrafo nono do artigo 136 e ao artigo 136-A, da Constituição do Estado do Maranhão, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 90, de 16 de dezembro de 2020, interpretação conforme à Constituição da República para determinar que as emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, sejam aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, observando-se que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Comunique-se, com urgência, ao autor desta ação direta e à

**ADI 7651 MC / MA**

Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão.

Publique-se.

Brasília, 18 de dezembro de 2024.

Ministro LUIZ FUX

Relator

*Documento assinado digitalmente*