

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.275 MATO GROSSO**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Mato Grosso em face dos artigos 245 e 246 da Constituição Estadual, tanto em suas redações originais quanto nas redações conferidas pelas Emendas Constitucionais 57/2010, 66/2013 e 76/2015.

Em sua redação originária, o art. 245 dispunha o seguinte:

Art. 245 O Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, nunca menos de trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de educação escolar.

I - a parcela da arrecadação de impostos transferida pelo Estado, aos Municípios não é considerada, para efeito, do cálculo previsto neste artigo, receita do Governo que o transferir;

II - a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino público fundamental e médio;

§ 1º O Poder Executivo repassará, direta e automaticamente, recursos de custeio às comunidades, escolares públicas proporcional ao número de alunos, na forma da lei,

§ 2º É proibida qualquer forma de isenção tributária ou fiscal para atividades de ensino privado.

§ 3º Nos casos de anistia fiscal ou incentivos fiscais de qualquer

ADI 6275 MC / MT

natureza, fica o Poder Público proibido de incluir os trinta e cinco por cento destinados à educação.

§ 4º O salário-educação financiará exclusivamente o desenvolvimento do ensino público.

O *caput* do artigo 245 foi alterado por duas vezes. Na primeira, a Emenda Constitucional 66/2013 determinou que “O Estado aplicará, anualmente, nunca menos de 35% da Receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de educação escolar”. Na segunda, a Emenda Constitucional 76/2015 assentou que “O Estado aplicará anualmente o percentual estabelecido pelo Art. 212 da Constituição federal, da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de educação escolar, devendo alcançar os 35% (trinta e cinco por cento) nos termos do inciso III”. Também incluído pela Emenda Constitucional 76/2015, esse inciso III determinou que, para “atingir o percentual de 35%, o estado acrescentará anualmente um mínimo de 0,5% nos exercícios financeiros de 2016 até 2035”.

Por sua vez, o art. 246 da Constituição Estadual também foi objeto de alterações pela Emenda Constitucional 57/2010, declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, e pela Emenda Constitucional 66/2013. Transcrevo os dispositivos:

Redação original:

Art. 246 O Estado aplicará, anualmente, um por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, inclusive transferências constitucionais obrigatórias, na manutenção e desenvolvimento do ensino público superior estadual.

Parágrafo único. Na dotação de que trata o “caput”, não se incluem os recursos reservados ao ensino fundamental e médio, ficando vedada a sua aplicação com despesas de custeio superiores a dez por cento, excluída a folha de pagamento do corpo docente.

ADI 6275 MC / MT

Redação dada pela Emenda Constitucional 57/2010
(declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso):

Art. 246 O Estado aplicará, anualmente, no mínimo, 2,5 (dois e meio por cento) da Receita Corrente Líquida do estado de Mato grosso na manutenção e desenvolvimento da Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT.

Redação dada pela Emenda Constitucional 66/2013:

Art. 246 O Estado aplicará, anualmente, os seguinte percentuais da Receita Corrente Líquida do Estado de Mato Grosso na manutenção e desenvolvimento da Universidade do estado de Mato Grosso – UNEMAT, assim fracionados:

I – no mínimo 2,0% da Receita Líquida para o exercício de 2013;

II - no mínimo 2,1% da Receita Líquida para o exercício de 2014;

III - no mínimo 2,2% da Receita Líquida para o exercício de 2015;

IV - no mínimo 2,3% da Receita Líquida para o exercício de 2016;

V - no mínimo 2,4% da Receita Líquida para o exercício de 2017;

VI - no mínimo 2,5% da Receita Líquida para o exercício de 2018 e posteriores.

Parágrafo único. Na dotação de que trata o presente artigo não se incluem os recursos reservados ao ensino fundamental e médio

Sob o aspecto formal, o requerente alega que o art. 245, em sua redação originária e na redação conferida pela Emenda Constitucional 76/2015, e o art. 246, em sua redação originária, ofenderiam a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo orçamentário (arts. 84, XXIII, 165, *caput* e incisos, e 166, § 6º, da Constituição Federal). Ainda no plano formal, sustenta que as redações dadas pela Emenda Constitucional 66/2016 aos arts. 245 e 246 ostentariam

ADI 6275 MC / MT

vício formal decorrente da inobservância do procedimento legislativo relativo às emendas constitucionais (art. 60, inciso I e § 2º, da Constituição Federal).

No plano material, o requerente argumenta que, desde as redações originárias, os artigos impugnados violariam o princípio da separação de Poderes (art. 2º da Constituição), pois a vinculação apriorística de 35% da receita de imposto deixaria de observar a independência orgânica do Poder Executivo, impondo-lhe obrigações que não se enquadrariam na moldura delineada pela Constituição. Alega, no mesmo contexto, ofensa à regra constitucional que veda a vinculação de receita de imposto a órgãos, fundos ou despesas (art. 167, IV, da Constituição).

Requer, como consequência, a declaração da inconstitucionalidade do art. 245, *caput*, e do art. 246, desde as suas redações originárias, e, por arrastamento, do inciso III e § 3º do art. 245, que, relacionados com a vinculação de 35% da receita pública, dependeriam normativamente do *caput* para a produção de efeitos.

O Governador do Estado de Mato Grosso, por fim, requereu medida cautelar objetivando-se a suspensão da vigência dos dispositivos impugnados.

É o relatório. Decido.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

ADI 6275 MC / MT

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou político.

Na hipótese em análise, ao menos em sede de cognição sumária fundada em juízo de probabilidade, encontram-se presentes os necessários *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão de medida liminar.

A educação é destacada pela Constituição como um direito cuja concretização se mostra imprescindível à efetivação dos fundamentos e dos objetivos da República. No que se relaciona ao seu financiamento, o art. 212 da Constituição especifica que a “*União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito federal e os Municípios vinte e cinco*

ADI 6275 MC / MT

por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Não há dúvida sobre a possibilidade de os entes federados aplicarem mais do que os impositivos 18 e 25%, respectivamente, imputados à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A gradação do percentual mínimo da receita de impostos vinculados à educação, contudo, não pode acarretar restrição às competências constitucionais do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias e para a definição e concretização de políticas públicas igualmente importantes relacionadas a outros direitos fundamentais, tais como a saúde e a segurança pública. A respeito do tema, cabe ressaltar o quanto disposto no art. 165 da Constituição Federal:

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

ADI 6275 MC / MT

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público;

[...]

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Assim, inclui-se, nas competências do chefe do Poder Executivo, a prerrogativa de participar das decisões relacionadas à destinação da receita do ente federativo que integra, competindo-lhe, em razão disso, a iniciativa dos diplomas legislativos orçamentários mediante os quais as questões políticas acerca das prioridades do governo em exercício serão debatidas, definidas e executadas. Por esses motivos, não se mostra constitucionalmente idônea a fixação de aumento do patamar mínimo de alocação de recursos públicos em processo legislativo que exclua a participação do chefe do Poder Executivo, sobretudo se considerado que a Constituição Federal preconiza a exclusividade de iniciativa dessa autoridade para proposições legislativas em matéria orçamentária (arts. 165 e 167), como consectário do princípio da separação dos Poderes e do devido processo legislativo orçamentário.

Destaco, nesse ponto, o precedente firmado no julgamento da ADI 6059, de minha relatoria (Tribunal Pleno, DJe de 14/10/2019):

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 138 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 48/2016. VINCULAÇÃO DE RECURSOS DO ORÇAMENTO AO SISTEMA ESTADUAL DE SAÚDE, NO PATAMAR MÍNIMO DE 18% (DEZOITO POR CENTO). PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DE

ADI 6275 MC / MT

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 198, § 3º, I). VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 165). OFENSA AO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (CF, ART. 167, IV). OCORRÊNCIA. PROCEDÊNCIA.

1. Compete à União legislar, mediante lei complementar, sobre percentuais de alocação e critérios de rateio de recursos públicos para o financiamento do Sistema de Saúde (CF, art. 198, § 3º, I), o que foi atendido pela edição da Lei Complementar 141/2012.

2. As vinculações previstas no art. 198, § 2º, da CF não poderiam ser disciplinadas pelas Constituições Estaduais ou pelas Leis Orgânicas, sob pena de indesejado engessamento do processo legislativo para aprovação de tais normas, em prejuízo da reavaliação dos índices a cada quinquênio, conforme determina expressamente o art. 198, § 3º, da CF.

3. Ao ignorar por completo a participação do Chefe do Poder Executivo, seja na conformação e discussão da proposição legislativa, seja na possibilidade de veto, já que não previsto no processo legislativo das emendas (CF, art. 60, §§ 2º e 3º), a norma impugnada violou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária (CF, art. 165). Precedentes.

4. O art. 138, parágrafo único, da Constituição do Estado de Roraima é materialmente inconstitucional, por violação ao princípio da não afetação (art. 167, IV, da CF), que proíbe a vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa. Além de ampliar a base de cálculo das receitas vinculadas, estendendo-a a todo o orçamento público, e não apenas ao montante de receitas discriminadas no dispositivo constitucional (art. 198, § 2º, II, da CF), o dispositivo elevou o patamar de vinculação ao índice de 18%, contrariando o percentual definido na LC 141/2012.

5. Medida cautelar confirmada e ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

ADI 6275 MC / MT

A majoração do patamar de alocação de recursos públicos sem observância da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo de normas orçamentárias projeta efeitos danosos e potencialmente irreversíveis sobre as atividades da Administração Pública do Estado de Mato Grosso, interferindo indevidamente na formação do orçamento público e comprometendo a aplicação de recursos em outras ações e políticas públicas de relevância social.

Nesse sentido, cite-se o precedente firmado no julgamento da ADI 2447 (Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 3/12/2009), assim ementado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES.

Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. *Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição).* A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo). Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

ADI 6275 MC / MT

Merece transcrição o seguinte trecho do voto do eminente Ministro Relator:

A fixação do plano de alocação dos recursos públicos interfere diretamente na capacidade do ente federado de cumprir as obrigações que lhe são impostas pela Constituição. Afeta, também, a forma como as políticas públicas poderão ser executadas. Estas são as justificativas para que a iniciativa de criação de qualquer norma que verse sobre orçamento pertença à esfera de iniciativa do Executivo.

(...)

A circunstância de a vinculação da receita ser produto de emenda à Constituição Estadual não altera o juízo de violação da Constituição federal. O art. 165 da Constituição resguarda a iniciativa do Chefe do Poder Executivo contra qualquer espécie de norma que afete diretamente a elaboração das três peças orçamentárias.

Nesse mesmo sentido: ADI 584, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 8/4/2014; ADI 4102, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJ de 249/2010; e ADI 820, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2009.

Em complemento, nota-se que a fixação, por norma estadual, de finalidades apriorísticas para as quais partes das receitas orçamentárias devem ser direcionadas contraria a vedação à vinculação de receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas previstos constante do art. 167 da Constituição Federal, que expressa:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 159 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos

ADI 6275 MC / MT

arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Pela interpretação conjunta dos arts. 165 e 167 da Constituição conclui-se pela impossibilidade de afetação do produto de receitas, salvo, obviamente, naquilo que a própria Constituição expressamente determinar, sendo, contudo, inadmissível a total exclusão do chefe do Poder Executivo do processo legislativo orçamentário, o que, como visto anteriormente, aparenta ocorrer no caso em apreço.

A vinculação em matéria orçamentária é medida excepcionalíssima, limitada às hipóteses expressamente previstas no próprio texto da Constituição Federal. Assim, destaco o precedente firmano no julgamento da ADI 3576, Rel. Min ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJe 2/2/2007:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12.223, DE 03.01.05. FUNDO PARTILHADO DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONCESSÃO DE CRÉDITO FISCAL PRESUMIDO DE ICMS CORRESPONDENTE AO MONTANTE DESTINADO AO FUNDO PELAS EMPRESAS CONTRIBUINTES DO REFERIDO TRIBUTO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. CAUSA DE PEDIR ABERTA. ART. 167, IV, DA CARTA MAGNA. VINCULAÇÃO DE RECEITA PROVENIENTE DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO A FUNDO ESPECÍFICO. VEDAÇÃO EXPRESSA.

1. Alegação de ofensa constitucional reflexa, manifestada, num primeiro plano, perante a LC 24/75, afastada, pois o que se busca, na espécie, é a demonstração de uma direta e frontal violação à norma expressamente prevista no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal, que proíbe a outorga de isenção, incentivo ou benefício fiscal em matéria de ICMS sem o consenso da Federação. Precedentes: ADI 1.587, rel. Min.

ADI 6275 MC / MT

Octavio Gallotti, e ADI 2.157-MC, rel. Min. Moreira Alves.

2. O Diploma impugnado não representa verdadeiro e unilateral favor fiscal conferido a determinado setor da atividade econômica local, pois, conforme consta do caput de seu art. 5º, somente o valor efetivamente depositado a título de contribuição para o Fundo criado é que poderá ser deduzido, na forma de crédito fiscal presumido, do montante de ICMS a ser pago pelas empresas contribuintes.

3. As normas em estudo, ao possibilitarem o direcionamento, pelos contribuintes, do valor devido a título de ICMS para o chamado Fundo Partilhado de Combate às Desigualdades Sociais e Regionais do Estado do Rio Grande do Sul, compensando-se, em contrapartida, o valor despendido sob a forma de crédito fiscal presumido, criaram, na verdade, um mecanismo de redirecionamento da receita de ICMS para a satisfação de finalidades específicas e predeterminadas, procedimento incompatível, salvo as exceções expressamente elencadas no art. 167, IV, da Carta Magna, com a natureza dessa espécie tributária. Precedentes: ADI 1.750-MC, rel. Min. Nelson Jobim, ADI 2.823-MC, rel. Min. Ilmar Galvão e ADI 2.848-MC, rel. Min. Ilmar Galvão.

4. Ação direta cujo pedido se julga procedente.

Destaco, também, os precedentes firmados nos julgamentos da ADI 4.102 (Rel. Min. CARMÉN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 10/2/2015) e da ADI 5.897 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe 24/4/2019), assim, respectivamente, ementadas:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ARTS. 309, § 1º, 314, CAPUT E §§ 2º E 5º, E 332 DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 5º, 61, § 1º, INC. II, AL. B, 165 e 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou

ADI 6275 MC / MT

serem inconstitucionais normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação do art. 167, inc. IV, da Constituição da República, e restringirem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes.

2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

3. Improcedência da ação quanto ao art. 332 da Constituição do Rio de Janeiro. A fixação de percentual de 2% da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ conforma-se ao art. 218, § 5º, da Constituição da República. Precedentes.

4. Com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, da parte final do § 2º do art. 314, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as normas regulamentadoras desses dispositivos – expressões “à UERJ e”, “306, § 1º (atual 309), e” e “e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida” contidas no art.

1º da Lei estadual n. 1.729/1990 e art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993 – não têm fundamento de validade. Inconstitucionalidade por arrastamento.

5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, da parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, das expressões “à UERJ e”, “306, § 1º (atual 309), e” e “e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida” do art. 1º da Lei fluminense n. 1.729/1990 e do art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993.

ADI 6275 MC / MT

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 72/2016 DO ESTADO DE SANTA CATARINA E ARTIGO 11 DA LEI COMPLEMENTAR 141/2012. VINCULAÇÃO DE RECEITAS A AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE EM PERCENTUAL SUPERIOR AO ESTABELECIDO PELO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONFERIDA CONSTITUCIONALMENTE. É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGOS 165, 167, IV, E 198, §3º, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADO AO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL ATRIBUIR COMPETÊNCIA LEGISLATIVA A CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEIS ORGÂNICAS PARA INSTITUIREM VINCULAÇÃO DE RECEITA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados.

2. É cediço na jurisprudência da Corte que a inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003.

3. A usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual ocorre tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal.

ADI 6275 MC / MT

4. A função legislativa de frear e limitar os poderes do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, vedada a vinculação abstrata de receitas, salvo as autorizações constitucionais.

5. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, porquanto cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo e obsta o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro, tanto mais que deve dar-se aplicação aos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos. Precedentes: ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006.

6. A vedação à vinculação da receita é norma que preserva a separação dos poderes, o princípio democrático e a responsabilidade fiscal, de modo que o artigo 167, IV, da Constituição faz jus à sua simétrica aplicação por todos os entes da Federação.

7. A destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde figura dentre as exceções à regra constitucional de vedação à vinculação de receitas, máxime por estar expressamente estabelecida no texto constitucional.

8. O artigo 198, §3º, I, da Constituição Federal atribuiu ao legislador complementar federal a fixação dos percentuais a serem aplicados anualmente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, o que restou exaurido pelos artigos 6º a 8º da Lei Complementar 141/2012.

9. A Emenda Constitucional 72/2016 do Estado de Santa Catarina, ao estabelecer percentuais que excedem aqueles estatuídos pela Lei Complementar federal 141/2012, no exercício do poder normativo conferido pelo artigo 198, §3º, I, da Constituição Federal, instituiu uma vinculação orçamentária

ADI 6275 MC / MT

não autorizada pela Carta Maior, por isso que a referida vinculação viola os artigos 198, §3º, I; 167, IV, e 165 da Constituição Federal. Precedente: ADI 2.894 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 17/10/2003.

10. O artigo 11 da Lei Complementar 141/2012, ao atribuir ao constituinte estadual ou municipal competência legislativa para dispor de conteúdo que lhe foi delegado excepcional e expressamente pela Constituição Federal, usurpou a competência resguardada ao poder constituinte nacional, consubstanciando afronta ao disposto nos artigos 167, IV, e 198, §3º, I, da Constituição Federal, mercê de a excepcionalidade vedar uma leitura expansiva dos poderes normativos delegados. Precedente: ADI 6059 MC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 20/2/2019.

11. O caráter irrestrito da possibilidade de aumento dos percentuais mínimos pelos entes federados, autorizada pelo artigo 11 da Lei Complementar 141, atribui às Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores o poder ilimitado de vincular quaisquer recursos, distorcendo o processo legislativo orçamentário insculpido no artigo 165 da Carta Maior. A alocação de recursos orçamentários em montante superior aos percentuais mínimos instituídos constitucionalmente cabe aos poderes eleitos, nos limites de sua responsabilidade fiscal e em cada exercício.

12. O exaurimento da eficácia jurídico-normativa do dispositivo legal impugnado implica a prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto, porquanto o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o seu consequente expurgo do ordenamento jurídico. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014.

13. *In casu*, a presente ação direta carece de objeto quanto os incisos I e II do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016, que se referem

ADI 6275 MC / MT

aos exercícios fiscais pretéritos de 2017 e 2018, razão pela qual impõe-se o seu conhecimento parcial.

14. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida, e, na parte conhecida, julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar 141/2012; do artigo 155 da Constituição de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual 72/2016; e do caput e inciso III do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, também com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016.

Diante de todo o exposto, em face da gravidade da questão e de possíveis repercussões da eficácia do ato impugnado, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos do art. 245, *caput*, inciso III e § 3º, e do art. 246 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Comunique-se ao Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso para ciência e cumprimento desta decisão, solicitando-lhe informações, no prazo máximo de 10 (dez) dias. Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para que cada qual se manifeste na forma do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Nos termos do art. 21, X, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida.

Publique-se.

Brasília, 12 de dezembro de 2019.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente