

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL;

SOLIDARIEDADE, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 18.532.307/0001-07, com sede ao SHIS QL 26, Conjunto 01, Casa 19, Brasília/DF, CEP 71665-115, neste ato presente por seu Presidente, Sr. EURIPEDES GOMES DE MACEDO JUNIOR, brasileiro, casado, portador da cédula de identidade RG nº 1.322.668 SSP/DF e inscrito no CPF sob nº 657.963.651-34 e pelo seu Vice-Presidente, Sr. PAULO PEREIRA DA SILVA, brasileiro, casado, portador da cédula de identidade RG nº 10.273.141-X e inscrito no CPF/MF sob nº 210.067.689-04, por seu advogado habilitado por instrumento de procuração com poderes especiais, vem perante Vossa Excelência, com esteio no art. 102, I, “a” da Constituição Federal, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

do §9º, incisos I e II, do art. 136 da Constituição do Estado do Maranhão, e da íntegra da Emenda Constitucional nº 90, de 16 de dezembro de 2020, Constituição do Estado do Maranhão, que acrescentou o inciso III ao art. 136, §9º e o art. 136-A, o fazendo pelos fatos e argumentos jurídicos abaixo apresentados:

I. DAS NORMAS IMPUGNADAS

1. A Emenda Constitucional nº 90, de 16 de dezembro de 2020, à Constituição do Estado do Maranhão, dispõe sobre **“a obrigatoriedade das emendas parlamentares individuais, prevendo índices de reserva orçamentária para seu cumprimento”**, conforme explicita a sua ementa. E tratou apenas de acrescentar o inciso III ao §9º do art. 136 e art. 136-A ao texto constitucional.

2. Por isso mesmo, como se impugna na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade o §9º e incisos I e II, do art. 136, ainda originários do texto primitivo da Carta, e os todos os novos dispositivos acrescentados pela Emenda Constitucional nº 90, de 16 de dezembro de 2020, para facilitar a compreensão, apresenta-se abaixo todos os dispositivos impugnados já no texto da própria 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 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 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)

3. Como se observa, trata-se de dois tópicos que são imbrincados. O primeiro, dos três incisos do §9º, do art. 136, inclusive um que foi acrescentado pela EC nº 90/2020, ao prever que lei complementar estadual disporá sobre questões de ***Direito Financeiro e Orçamento***, em lugar da competência da União Federal, mediante lei complementar federal (art. 24, I e II c/c art. 163 e 165, §9º da Constituição Federal).

4. Já o segundo, igualmente pela violação da competência federal para sobre ***Direito Financeiro e Orçamento***, por dispor a Constituição do Estado acerca de ***normas gerais*** sobre emendas parlamentares individuais de forma diversa daquela prevista no art. 166, §§9º e seguintes da Constituição Federal. Trataremos de ambos os casos, a demonstrar a insuperável inconstitucionalidade.

II. DO DIREITO

5. De início, o §9º e seus incisos do art. 136 dispõem ser competência de lei complementar estadual “*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*”; “*estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos*”; e “*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 EC nº 90/2020).

6. Entretanto, percebe-se que essas matérias, que em verdade tratam de ***normas gerais de Direito Financeiro e Orçamento***, são de competência da União Federal, mediante lei complementar federal, como dispõem o art. 24, I e II c/c art. 163 e 165, §9º 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**;

(...)

Art. 163. **Lei complementar** disporá sobre:

I - **finanças públicas**;

(...)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 9º **Cabe à lei complementar**:

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

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

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

7. 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 à uma lei complementar federal, enquanto a Constituição do Estado do Maranhão delega a uma lei complementar estadual.

8. 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.

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

10. 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.

11. 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.

12. 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 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 obrigatoria execução.

13. 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, mas 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.

14. O Supremo Tribunal Federal já possui posicionamento iterativo em sua jurisprudência acerca da matéria, cujo recente acórdão na ADI nº 7060, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, que declarou inconstitucionais dispositivos constitucionais de Sergipe, espelha bem o recentíssimo posicionamento da Corte acerca da matéria:

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 referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC n° 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 n° 86/15, n° 100/19 e n° 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 n° 53, de 10 de dezembro de 2020.

(ADI 7060, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-08-2023 PUBLIC 03-08-2023)

15. Como dito, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é anterior mesmo ao precedente acima, e já se posicionava no mesmo sentido. Portanto, o que se conclui é que, acerca do tema, o entendimento já está consolidado acerca da correta interpretação constitucional. Basta verificar que este Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais dispositivos da Constituição do Estado de Roraima que instituíram a figura das emendas constitucionais impositivas antes que houvesse igual previsão na Constituição Federal, na ADI 6308, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 06-06-2022.

16. No mesmo sentido foi a decisão na ADI 5274, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 19-10-2021, que também declarou inconstitucionais dispositivos da Constituição do Estado de Santa Catarina.

III. DO PEDIDO CAUTELAR

17. É imprescindível no presente caso a concessão de medida cautelar, pois presente mais que fumaça do bom direito, com evidente plausibilidade jurídica das arguições de inconstitucionalidade formuladas na presente ADI, inclusive amparadas em inúmeros precedentes deste Supremo Tribunal Federal.

18. Também se apresenta de forma clara o perigo da demora a justificar a concessão de medida cautelar para suspender desde logo a eficácia da norma impugnada, especialmente porque já em trâmite perante a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2025 do Estado do Maranhão. E o Poder Executivo já está consolidando as propostas orçamentárias dos demais Poderes e órgãos autônomos para a preparação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025.

19. Isso, sem falar da própria execução orçamentária do Exercício Financeiro de 2024 já em curso, e que elaborado sobre a égide de normas inconstitucionais. Postergar a análise a arguida inconstitucionalidade par momento posterior apenas obrigará o Supremo Tribunal Federal a debater o indigesto tema da modulação dos efeitos de forma ainda mais exarcebada, quanto aos atos e fatos ainda em pleno curso, produzidos a partir de normas indiscutivelmente inconstitucionais, mas que ainda não tinham as suas eficácias suspensas por decisão judicial deste Supremo Tribunal Federal.

20. É dizer, nova violação constitucional, produzida expressamente contra a jurisprudência da jurisdição constitucional, e já em trâmite processo específico de impugnação da mesma, pode ver reconhecida a sua validade pelo Tribunal a quem compete guardar a Constituição pelo só fato da demora, natural, acerca do mérito da questão. Tudo, inobstante a iterativa jurisprudência acerca do tema.

21. Em razão disso é que se pretende a concessão da medida cautelar, mesmo porque caso o Supremo Tribunal Federal recue acerca da jurisprudência constitucional já consolidada, bastará que revogue a medida cautelar que se pretende concedida.

IV. DOS PEDIDOS

22. Diante do exposto, ante da urgência, requer seja concedida **MEDIDA CAUTELAR** para suspender a eficácia do §9º, e incisos I, II e III, do art. 136, e da íntegra do art. 136-A da Constituição do Estado do Maranhão, parte deles constante do texto originário da Constituição maranhense, e parte acrescida pela Emenda Constitucional nº 90, de 16 de dezembro de 2020, que deve ter, toda ela, a sua eficácia suspensa. Nesse caso, determinando-se a aplicação quanto às emendas parlamentares individuais, por simetria, dos parâmetros contidos no art. 166, §§9º e ss. da Constituição Federal.

23. Pede sejam solicitadas informações dos órgãos que editaram as normas impugnadas, Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, ouvindo-se em seguida, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República.

24. Ao final, requer seja julgada procedente a presente arguição para declarar a inconstitucionalidade do §9º, e incisos I, II e III, do art. 136, e da íntegra do art. 136-A da Constituição do Estado do Maranhão, parte deles constante do texto originário da Constituição maranhense, e parte acrescida pela Emenda Constitucional nº 90, de 16 de dezembro de 2020, que deve ser, toda ela, declarada inconstitucional.

25. Considerando, no caso, que toda a normatividade há de ser feita pelo Congresso Nacional, no caso pela Constituição Federal e pela legislação complementar federal, suficientes em si mesmos a regular as questões estaduais, no ponto, não há necessidade de se analisar a repristinação de normas anteriores. Devendo ser determinada a aplicação, quanto às emendas parlamentares individuais, por simetria, dos parâmetros contidos no art. 166, §§9º e ss. da Constituição Federal.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Brasília/DF, 16 de maio 2024.

Assinado eletronicamente

Daniel Soares Alvarenga de Macedo
OAB/DF nº 36.042

Assinado eletronicamente

Rodrigo Molina Resende Silva
OAB/DF nº 28.438

ROL DE DOCUMENTOS ANEXOS

- Doc. 01.** Procuração com poderes específicos.
- Doc. 02.** CNPJ do SOLIDARIEDADE;
- Doc. 03.** Estatuto social do SOLIDARIEDADE;
- Doc. 04.** Comprovação de que o autor tem representantes no Congresso Nacional;
- Doc. 05.** Constituição do Maranhão;
- Doc. 06.** Emenda à Constituição do Maranhão.

