



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA

SECRETARIA DA
Administração
E GESTÃO *em Movimento*



Of. nº 096/21 - GPC

Carazinho, 28 de abril de 2021

Excelentíssima Senhora,
Ver. Janete Ross de Oliveira,
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores

CÂMARA MUNICIPAL
DE CARAZINHO
Protocolo nº 31434/21
Hora 16:08

28 ABR. 2021

Res. Franziscleite
Ass. [assinatura]

Encaminha esclarecimento Proposta Emenda Lei Orgânica

Senhor Presidente:

Ao tempo em que lhe cumprimentamos, vimos por meio deste encaminhar o Memo nº 033/2021 oriundo do Setor de Contabilidade e Orçamento o qual possui esclarecimentos quanto aos prazos para encaminhamento das peças orçamentárias.

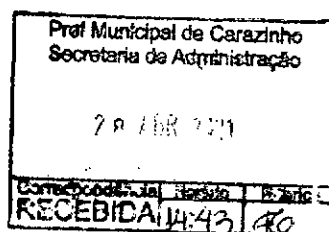
Atenciosamente,

MBS

[assinatura]
Milton Schmitz
Prefeito



Memo nº 033/2021
Secretaria de Administração
Assunto: **PELO nº 02/2021**



Prezados(as) Senhores(as):

Ao cumprimentá-los (as) cordialmente, vimos por meio deste nos manifestar acerca da Orientação Técnica nº 64/2021 referente a Proposta de Emenda a Lei Orgânica, relativamente aos prazos de encaminhamento das peças orçamentárias.

A orientação é no sentido de que "como até o presente o momento não foi editada a lei complementar a que alude o artigo 165, § 9º, I e II, da CF/1988, devem ser considerados os prazos constantes no artigo 35, § 22, do ADCT, inclusive em detrimento dos prazos previstos atualmente na Lei Orgânica do Município de Carazinho."

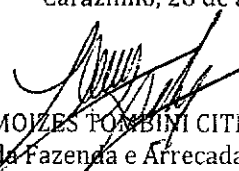
Contudo, o entendimento é de que enquanto não sobrevier lei complementar federal que regulamente o artigo 165, § 9º, I e II, da CF/1988, é de que cabe aos entes federados a escolha da forma da tramitação para as suas respectivas peças orçamentárias, conforme constou na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.629, do Supremo Tribunal Federal.

Sendo o que se apresenta para o momento, nos colocamos a disposição de quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.


DANIEL SCHU

Agente de Planejamento e Orçamento

Carazinho, 28 de abril de 2021.


CLEUMAR MOIZES TOMBINI CITRON
Secretário da Fazenda e Arrecadação

20/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.629 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S) : PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO
BRASILEIRO - DIRETÓRIO NACIONAL
ADV.(A/S) : RUY ENGLER NORONHA DE MELLO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL 59/2011 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DOS PRAZOS DE ENCAMINHAMENTO DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. OFENSA AOS ARTS. 165 E 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. NÃO OCORRÊNCIA. AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS. AUSÊNCIA DE NORMAS GERAIS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA DOS ESTADOS (ART. 24, § 3º, CF). IMPROCEDÊNCIA.

1. O legislador constituinte deixou a cargo da lei complementar a regulamentação 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"* (CF, art. 165, § 9º). No plano federal, enquanto não editadas as normas gerais, aplica-se o disposto no art. 35, § 2º, incisos I, II e III, do ADCT.

2. O art. 35, § 2º, I, do ADCT dispõe que a lei do plano plurianual tem vigência até *"o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente"*, com início no segundo ano de mandato. Assim, no ano em que for editado o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser compatível com o plano então vigente (CF, art. 166, § 4º).

3. No caso da Emenda Constitucional 59/2011 do Estado do Rio Grande do Sul, o legislador estadual manteve a mesma sistemática aplicada à União, embora com prazos próprios de tramitação das leis orçamentárias. Respeito ao Princípio da Simetria.

4. Além disso, no tocante à distribuição de competências, a

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 19

ADI 4629 / RS

Constituição Federal instituiu um “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da CF.

5. Competência legislativa plena dos Estados-Membros quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

6. Ação Direta julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, acordam em julgar improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 20 de setembro de 2019.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

20/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.629 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - DIRETÓRIO NACIONAL
ADV.(A/S)	: RUY ENGLER NORONHA DE MELLO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Diretório Nacional do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), contra o inteiro teor da Emenda Constitucional 59/2011 do Estado do Rio Grande do Sul.

Eis a íntegra do ato normativo impugnado:

Art. 1.º O inciso I do § 8.º do art. 152 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 152.

§ 8.º

I - o projeto de lei do plano plurianual até 1.º de agosto do primeiro ano do mandato do Governador;

....."

Art. 2.º O inciso I do § 9.º do art. 152 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.152.....

§ 9.º

I - o projeto de lei do plano plurianual até 1.º outubro do primeiro ano do mandato do Governador, e o projeto de lei de diretrizes orçamentárias até 15 de julho de cada ano;

....."

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 4 de 19

ADI 4629 / RS

Art. 3.º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4.º Revogam-se as disposições em contrário.

O Requerente sustenta que a Emenda Constitucional estadual questionada, ao alterar os parágrafos 8º e 9º do art. 152 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, viola os arts. 165 e 166 da Carta Magna de 1988.

Ademais, assevera que a Emenda Constitucional gaúcha ofende o Princípio da Simetria, previsto no art. 25 da Constituição Federal, porque não observado o modelo federal relativo à tramitação de leis orçamentárias, em especial o art. 166, § 4º, da Constituição Federal. Dessa forma, ao modificar a data-limite de aprovação da lei do plano plurianual, a Emenda 59/2011 impossibilitou o exame da compatibilidade de propostas de emenda parlamentar a projetos de lei de diretrizes orçamentárias em face de suas disposições.

Alega igualmente ter a Emenda estadual violado o artigo 165 da Constituição Federal, uma vez que teria deixado de respeitar *"uma cronologia que ordena o calendário para tramitação legislativa do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, e da lei orçamentária anual, exatamente nessa ordem"*.

Requer a concessão da medida cautelar para suspensão dos efeitos da Emenda Constitucional estadual e, ao final, a declaração de sua inconstitucionalidade.

O Ministro Relator de então, Ministro AYRES BRITTO, determinou a solicitação de informações aos Interessados.

A ação foi processada segundo o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul defendeu a improcedência do pedido, alegando que os prazos pertinentes às leis orçamentárias estão dispostos na própria Constituição Estadual, desde 1989.

A Interessada sustenta que os Estados-Membros possuem autonomia para formular as normas necessárias à elaboração e ao controle dos orçamentos públicos.

ADI 4629 / RS

Ressalta não haver inconstitucionalidade formal por usurpação de competência legislativa.

Observa também inexistir previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal 101/2000) quanto à tramitação e aos prazos do Plano Plurianual, em razão de veto presidencial acolhido pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, os Estados Federados, no exercício da competência legislativa concorrente, em face da inexistência de regulamentação federal, podem estabelecer os prazos que considerarem adequados.

O Advogado-Geral da União opinou pela improcedência do pedido, destacando que a Emenda 59/2011, ao estabelecer o regramento sobre a aprovação de leis orçamentárias, está em conformidade com o disposto no art. 166, § 4º, da Constituição Federal.

Defende também a inexistência de ofensa ao art. 165, incisos I a III, e seus §§ 1º, 2º, 5º, 7º e 9º, da CF.

O Procurador-Geral da República pugnou pela improcedência do pedido, ressaltando que, enquanto não sobrevier lei complementar federal, cabe aos Estados-Membros a escolha da forma de tramitação para os seus respectivos projetos de lei orçamentária.

É o relatório.

20/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.629 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em face da Emenda Constitucional Estadual 59/2011 do Estado do Rio Grande do Sul, que alterou o inciso I do § 8º e o inciso I do § 9º, ambos do art. 152 da Constituição Estadual. A emenda impugnada possui o seguinte teor:

"Art. 1.º O inciso I do § 8.º do art. 152 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 152.

§ 8.º
I - o projeto de lei do plano plurianual até 1.º de agosto do primeiro ano do mandato do Governador;

....."

Art. 2.º O inciso I do § 9.º do art. 152 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 152.

§ 9.º
I - o projeto de lei do plano plurianual até 1.º outubro do primeiro ano do mandato do Governador, e o projeto de lei de diretrizes orçamentárias até 15 de julho de cada ano;

....."

Art. 3.º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4.º Revogam-se as disposições em contrário."

O requerente insurge-se contra a alteração dos prazos para a

ADI 4629 / RS

apresentação do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) e para o encaminhamento, para sanção, do projeto de lei do Plano Plurianual e do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sustentando, assim, a contrariedade da norma em face dos arts. 165 e 166 da Constituição Federal, e a violação ao Princípio da Simetria, previsto no art. 25 da CF.

Em suma, o requerente aduz que o texto constitucional estabeleceu um modelo de tramitação de leis orçamentárias, e o legislador estadual não poderia dispor de maneira diferente, uma vez que a Constituição Federal teria estabelecido *"cronologia que ordena o calendário para tramitação legislativa do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, e da lei orçamentária anual, exatamente nessa ordem"*.

Não assiste razão ao requerente.

O art. 165 e seguintes da Constituição Federal tratam das regras a respeito do orçamento público. Especificamente em relação às leis orçamentárias, o art. 165 da CF prevê que serão de iniciativa do Chefe do Executivo (i) a Lei do Plano Plurianual (PPA); (ii) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (iii) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No tocante ao PPA, essa lei estabelece, *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* (CF, art. 165, § 1º). Já em relação à LDO, essa compreende *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* (CF, art. 165, § 2º). E quanto à LOA, essa dispõe sobre (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; e (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 (CF, art. 165, § 5º).

ADI 4629 / RS

O legislador constituinte deixou a cargo da lei complementar a regulamentação 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”*, conforme disposto no § 9º do art. 165 da CF.

Foi, aliás, o que anotou JOSÉ AFONSO DA SILVA, a respeito dessa norma:

“Está prevista no § 9º do art. 165, mas dela cuidaremos primeiro, dada sua importância no estabelecimento de normas gerais de direito financeiro, que constituirão os fundamentos para a elaboração dos outros instrumentos normativos do sistema orçamentário. A ela é que cabe 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*, bem como estabelecer *normas de gestão financeira e patrimonial* da Administração direta e indireta, bem como condições para a *instituição e funcionamento de fundos*. É uma lei normativa permanente, com característica de lei sobre as leis do sistema, já que todas, que são de caráter temporário, nela deverão se fundamentar. Vigoram, como visto, a Lei 4.320/1964, recebida pela Constituição, e a Lei Complementar 101/2000”.

(Comentário contextual à Constituição, 9ª edição, Malheiros, p. 703)

No entanto, essa lei complementar com normas gerais ainda não foi editada pelo Congresso Nacional. Oportuno registrar que a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no seu art. 3º, estabelecia que: *“o projeto de lei do plano plurianual de cada ente abrangerá os respectivos Poderes e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa”*. Ocorre que tal dispositivo foi vetado pelo então Presidente da República, tendo o Congresso Nacional mantido as razões de veto.

O constituinte originário, prevendo um regime de transição até que fosse editada a lei complementar com normas gerais sobre as leis orçamentárias, estabeleceu, no art. 35, § 2º, I e II, do ADCT, o seguinte

ADI 4629 / RS

calendário de tramitação do PPA, da LDO e da LOA:

"Art. 35. (...)

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa."

Assim, no âmbito federal, as leis orçamentárias devem tramitar nos seguintes prazos:

- Encaminhamento do projeto de lei:

- (i) Plano Plurianual: até 31/8 do primeiro ano do mandato;
- (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias: até 15/4 de cada ano;
- (iii) Lei Orçamentária Anual: até 31/8 de cada ano.

- Devolução, pelo Poder Legislativo, para sanção da lei:

- (i) Plano Plurianual: até 22/12 do primeiro ano do mandato do Presidente da República;
- (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias: até 16/7 de cada ano;
- (iii) Lei Orçamentária Anual: até 22/12 de cada ano.

Esse regramento é observado até os dias atuais, pois, como visto, a lei complementar prevista no § 9º do art. 165 ainda não foi editada. Portanto, no âmbito federal, o cronograma de tramitação das leis

ADI 4629 / RS

orçamentárias observa os prazos dispostos no art. 35, § 2º, I, II e III, do ADCT.

Na presente hipótese, o requerente alega que, antes da alteração promovida pela EC 59/2011, os *“deputados Estaduais poderiam propor emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias em perfeita harmonia com a precedente Lei do Plano Plurianual”*, dada a simultaneidade de tramitação entre o projeto de lei do PPA e da LDO. Portanto, sustenta ofensa ao art. 166, § 4º, da CF.

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual estabeleceu, no art. 152, os seguintes prazos de tramitação de suas leis orçamentárias:

- Encaminhamento do projeto de lei pelo Governador

- (i) Plano Plurianual: até 30/3 do primeiro ano do mandato;
- (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias: até 15/5 de cada ano;
- (iii) Lei Orçamentária Anual: até 15/9 de cada ano.

- Devolução, pelo Poder Legislativo, para sanção da lei:

- (i) Plano Plurianual: até 15/7 do primeiro ano do mandato;
- (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias: até 15/7 de cada ano;
- (iii) Lei Orçamentária Anual: até 30/11 de cada ano.

Com a promulgação da EC 34/2002 estadual, a Constituição do Estado gaúcho passou a prever que o PPA deveria ser encaminhado ao Legislativo até o dia 15/5 do primeiro ano do mandato do Governador. Posteriormente, a EC 59/2011 estadual, ora impugnada, fixou os seguintes prazos de tramitação do PPA e da LDO:

- Encaminhamento do projeto de lei pelo Governador:

- (i) Plano Plurianual: até 1º/8 do primeiro ano do mandato;

- Devolução, pelo Poder Legislativo, para sanção da lei:

- (i) Plano Plurianual: até 1º/10 do primeiro ano do mandato;
- (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias: até 15/7 de cada ano;

ADI 4629 / RS

Vê-se, portanto, que a tramitação das leis orçamentárias do Estado do Rio Grande do Sul segue a mesma sistemática determinada pela Constituição Federal para a União, de modo que não se vislumbra a inconstitucionalidade apontada pelo requerente.

As normas constitucionais que tratam das leis orçamentárias (arts. 165 a 169) não estabelecem o rito de tramitação dessas leis, uma vez que o texto constitucional deixou a cargo do legislador complementar a disciplina da matéria. Assim, enquanto não editada a lei complementar, é o art. 35, § 2º, I e II, do ADCT que estabelece o rito de tramitação do PPA, da LDO e da LOA.

No modelo estipulado pela norma do ADCT, a elaboração do PPA é realizada no primeiro ano do mandato presidencial, com vigência a partir do segundo ano até o primeiro ano do mandato subsequente (ADCT, art. 35, § 2º, I). Evita-se, com tal medida, a descontinuidade de programas e ações planejados pela Administração anterior. Logo, no ano em que for elaborado o PPA, isto é, no primeiro ano de mandato do Presidente da República, a LDO desse respectivo ano baseia-se nas diretrizes fixadas pelo PPA anterior.

Sabe-se que a LDO é uma lei que tem como característica a temporariedade, uma vez que tem sua vigência limitada ao período de um exercício financeiro, equivalente a um ano. Nas palavras de MARCUS ABRAHAM:

“Por sua vez, Weder de Oliveira considera a lei de diretrizes orçamentárias um ‘pré-orçamento’, em que se discutem as definições fundamentais de alocação de recursos, ou seja, as grandes prioridades e grandes alocações, servindo de instrumento para ‘acoplar o orçamento ao planejamento’”. (Curso de direito financeiro, 5ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 329)

No julgamento da Questão de Ordem, na ADI 612, o eminente Min. CELSO DE MELLO consignou o seguinte a respeito da LDO:

ADI 4629 / RS

"A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, par. 2. da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributaria, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."

(ADI 612 QO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 6/5/1994)

Portanto, considerando o disposto no art. 35, § 2º, I, do ADCT, bem como o caráter de "prévio orçamento" da LDO, não procede a alegação de que *"a Lei do Plano Plurianual deve vigor antes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, eis ser esta dependente daquela"*. De fato, o PPA tem a função de orientar o orçamento a longo prazo, devendo, em regra, ser elaborado antes da LDO. No entanto, como visto, no primeiro ano de mandato do Chefe do Executivo, a LDO, para orientar o exercício financeiro subsequente, retira sua orientação a partir do PPA então vigente, aprovado 4 anos antes.

Essa é a sistemática utilizada no plano federal, a qual foi seguida pela EC 59/2011 do Estado do Rio Grande do Sul, de maneira que não há afronta da norma estadual ao disposto no § 4º do art. 166 da CF.

Aliás, o dispositivo acima estabelece que *"as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual"*. Como se viu, no ano em que for editado o novo PPA, a LDO desse ano deve basear-se no PPA anterior, ainda vigente. Portanto, o que o preceito constitucional estabelece, *a contrario sensu*, é que as emendas ao projeto de lei da LDO sejam compatíveis com o PPA então vigente, e não necessariamente com o que ainda será elaborado pelo Executivo.

Com efeito, a análise da compatibilidade dessas emendas é feita com base no caso concreto, no qual realiza-se o cotejo entre as previsões do

ADI 4629 / RS

PPA e as eventuais emendas ao projeto de LDO. Aliás, cumpre registrar que este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, evoluindo sua jurisprudência, passou a permitir o exame abstrato de leis orçamentárias, como se vê no julgamento da ADI 3.949-MC (Tribunal Pleno, DJe de 7/8/2009) e da ADI 4.048-MC, ambas de relatoria do eminente Min. GILMAR MENDES, esta última assim ementada (grifos aditados):

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. (...) IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

(ADI 4048 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 22/8/2008)

Assim, eventual afronta ao art. 166, § 4º, da CF ocorreria se estivesse em jogo a discussão sobre a (in)compatibilidade de emenda ao projeto de

ADI 4629 / RS

lei da LDO e o PPA, assunto que não diz respeito ao autos.

Além disso, o requerente alega violação ao Princípio da Simetria.

É verdade que os Estados e Municípios, quando da elaboração de suas leis orçamentárias, devem respeitar as regras definidas para a União, seguindo a simetria determinada pela Constituição Federal.

Sobre o tema, assim escreve a doutrina:

“A Constituição Federal de 1988 instituiu no sistema orçamentário brasileiro uma estrutura de leis orçamentárias que devem ser elaboradas, aprovadas e executadas de forma integrada e harmônica, permitindo o planejamento e a realização das atividades financeiras do Estado no curso, médio e longo prazos, para todos os Poderes, nos três níveis de federação.

Em face da *simetria das normas constitucionais*, as disposições orçamentárias estabelecidas no texto constitucional aplicam-se, também, aos orçamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal”.

(ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro, 5ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 326)

Entretanto, verifica-se que, a despeito de a norma impugnada não estipular os mesmos prazos de tramitação definidos pelo art. 35, § 2º, I e II, do ADCT, a sistemática determinada pelo texto constitucional foi respeitada pela EC 59/2011 estadual, ficando preservada a integração e harmonia necessárias para elaboração e aplicação do planejamento orçamentário do Estado do Rio Grande do Sul, de maneira que não se observa afronta ao Princípio da Simetria.

Em rigor, o respeito ao citado princípio não determina que sejam seguidas exatamente as mesmas diretrizes estipuladas para a União, pois os Estados e Municípios também possuem autonomia dentro do modelo de federalismo adotado pelo constituinte originário, na conformidade do art. 18 da CF. No particular, não há violação à simetria em razão de o Estado-Membro adotar seus próprios prazos de encaminhamento e

ADI 4629 / RS

devolução dos projetos de lei orçamentária, desde que resguardada a mesma estrutura de tramitação prevista para o plano federal.

A respeito da matéria, esta CORTE já fixou orientação no sentido de que o respeito ao Princípio da Simetria não pode esvaziar por completo a autonomia dos Entes federados, sob pena de desvirtuar a estrutura de federalismo adotada. Por sua exatidão, peço vênia para trazer aos autos as palavras do Min. CEZAR PELUSO, por ocasião do julgamento da ADI 4.298-MC:

“No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da Constituição Federal e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República.

Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da Federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente.

(...)

Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da

ADI 4629 / RS

regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete”.

(ADI 4298 MC, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 27/11/2009)

Citem-se ainda, no mesmo sentido, os seguintes precedentes da lavra do eminente Min. GILMAR MENDES (grifos aditados):

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 65 da Constituição do estado de Mato Grosso. 3. Aplicação das proibições e impedimentos estabelecidos a deputados estaduais ao vice-governador. 4. Inexistência de ofensa ao princípio da simetria. 5. **A observância da simetria não significa que cabe ao constituinte estadual apenas copiar as normas federais.** 6. Ação direta julgada improcedente”.

(ADI 253, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 17/6/2015)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso XXII do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba. Competência privativa da Assembleia Legislativa para autorizar e resolver definitivamente acordos e convênios. Alegada ofensa ao princípio da simetria. Acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes. Ação direta julgada improcedente”.

(ADI 331, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 2/5/2014)

Oportuno mencionar que outros Estados-Membros possuem prazos próprios para envio do projeto de lei orçamentária, que não coincidem exatamente com o modelo federal, conforme informações trazidas pela Assembleia Legislativa/RS (Peça 14). Destacam-se, por exemplo, os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Minas Gerais,

ADI 4629 / RS

Paraná, Bahia e Mato Grosso, na conformidade do quadro abaixo:

Ente Federado	PPA	LDO	LOA
União	31/ago	15/abr	31/ago
São Paulo	15/ago	30/abr	30/set
Rio de Janeiro	30/ago	15/abr	30/set
Distrito Federal	15/set	15/mai	15/set
Minas Gerais	30/set	15/mai	30/set
Paraná	30/set	15/abr	30/set
Bahia	30/ago	15/mai	30/set
Mato Grosso	30/ago	30/mai	30/set

Portanto, a previsão de encaminhamento do projeto de lei do PPA até o dia 1º/8 do primeiro ano do mandato do Governador, com a devolução para a sanção em até 1º/10 de cada ano, não representa violação ao Princípio da Simetria.

Por fim, é importante ressaltar uma última observação. Verifica-se que o objeto da discussão dos autos acaba por tratar de questões relacionadas ao federalismo e suas regras constitucionais de distribuições de competências legislativas.

Assim, relativamente à competência legislativa concorrente, é forçoso destacar que sua instituição cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da CF. Já aos Estados, no âmbito dessa distribuição vertical de competências legislativas, caberá o exercício da competência suplementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e a competência legislativa plena — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

Na hipótese dos autos, o art. 24 da CF, em seus incisos I e II, estabelece que questões relativas ao direito financeiro e orçamento são de competência legislativa concorrente, demandando a atuação da União a dispor sobre normas gerais. Ocorre que a lei complementar dispendo sobre o “exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização”

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 18 de 19

ADI 4629 / RS

das leis orçamentárias" (CF, art. 165, § 9º), isto é, a legislação dispendo sobre normas gerais, ainda não foi editada. Tal situação, como visto, atrai a competência legislativa plena dos Estados-Membros para disciplinar a matéria (CF, art. 24, § 3º).

Dentro desse contexto, não haveria como reputar inconstitucional a promulgação de emenda constitucional estadual que estabeleceu os prazos de encaminhamento e devolução para sanção do PPA, da LDO e da LOA. Como bem observado pela AGU em sua manifestação (Peça 18):

"Por fim, no que concerne à alegada ofensa ao § 9º do artigo 165 da Constituição Federal, que reserva à lei complementar federal *"dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos para a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentária e da lei orçamentária anual"*, ressalte-se que, na ausência de normas gerais editadas pela União, os Estados e o Distrito Federal reúnem competência legislativa para dispor sobre o assunto, nos termos do artigo 24, inciso II, §§ 1º, 2º e 3º, da Constituição Federal¹. Isto é, enquanto não sobrevier lei complementar federal, estabelecendo os prazos os prazos para a elaboração do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentária, poderão os Estados e o Distrito Federal disciplinar o tema para aplicação no âmbito de seus territórios."

Diante do exposto, JULGO IMPROCEDENTE a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É o voto.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 19 de 19

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.629

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO -
DIRETÓRIO NACIONAL

ADV.(A/S) : RUY ENGLER NORONHA DE MELLO (8001/RS)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 13.9.2019 a 19.9.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário