



Supremo Tribunal Federal

Ofício eletrônico nº 21210/2026

Brasília, 8 de setembro de 2026.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Estadual JULIO CESAR GARCIA
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.081 SANTA CATARINA

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que o Plenário do Supremo Tribunal Federal proferiu, nos autos em epígrafe, julgamento colegiado nos termos da certidão de cópia anexa.

Após a publicação do acórdão respectivo, seu inteiro teor (processos públicos) poderá ser consultado no sítio eletrônico desta Corte (www.stf.jus.br – menu jurisprudência).

Atenciosamente,

Ministro EDSON FACHIN
Presidente
Documento assinado digitalmente

31/08/2026**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.081 SANTA CATARINA**

RELATOR : MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, §§ 1º E 2º, DA LEI ESTADUAL N. 17.527/2018, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ATO NORMATIVO QUE IMPÕS AO PODER EXECUTIVO A OBRIGATORIEDADE DE REPASSAR, SOB A FORMA DUODECIMAL, RECURSOS CONSIGNADOS À ÁREA DA SAÚDE NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA ESTABELECEER, POR MEIO DE LEI COMPLEMENTAR, OS LIMITES PARA ALOCAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE. ARTS. ARTIGOS 24, I, E 198, §§ 2º E 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NA SISTEMÁTICA CONSTITUCIONAL DE SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 2º, 84, II E XXIII, E 165, I A III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AMPLIAÇÃO INCONSTITUCIONAL DO REGIME DE REPASSE ORÇAMENTÁRIO POR DUODÉCIMO. ART. 168, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO. ART. 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVERSÃO DO EXAME DA MEDIDA CAUTELAR EM ANÁLISE DE MÉRITO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DA AÇÃO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina, questionando a constitucionalidade do art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual n. 17.527/2018, do Estado de Santa Catarina.

ADI 6081 / SC

2. O requerente busca a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, com lastro nos seguintes vícios alegadamente existentes no ato normativo impugnado: a) inconstitucionalidade formal por violação aos arts. 84, XXIII e 165, III, da Constituição Federal, referentes à iniciativa privativa e indelegável do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre matéria orçamentária; b) inconstitucionalidade material por supostas ingerência do Poder Legislativo na direção superior da Administração Estadual e ofensa à competência exclusiva do Poder Executivo para realizar sua programação financeira e a execução de suas despesas (art. 84, II, c/c art. 25) e à separação dos poderes (art. 2º), todos da Constituição Federal; e c) inconstitucionalidade material da imposição de repasses duodecimais à área da saúde em hipóteses não autorizadas (art. 165, II e III, §§ 5º e 8º, c/c art. 168, todos igualmente da Constituição Federal).

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão posta nos autos demanda análise sobre a constitucionalidade de legislação estadual de iniciativa parlamentar que impôs ao Poder Executivo a obrigatoriedade de repassar, até o 15º dia de cada mês, sob a forma duodecimal, os recursos consignados à área da saúde na Lei Orçamentária Anual (LOA).

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei n. 17.527/2018, do Estado de Santa Catarina, usurpou a competência legislativa da União para estabelecer, por meio de lei complementar, os limites para alocação de políticas públicas de saúde, na forma dos arts. 24, I, e 198, §§ 2º e 3º, do texto constitucional.

5. A Assembleia Legislativa Estadual não ostenta competência para deflagrar projeto de lei em matéria orçamentária, incorrendo em vício formal de inconstitucionalidade ao alterar o cronograma financeiro sob responsabilidade precípua do Poder Executivo.

6. A interferência na saúde pública despontou: ao propiciar o remanejamento de despesas ou influir na realocação de recursos

ADI 6081 / SC

originariamente afetados a outras ações ou programas de saúde públicas, a lei de procedência parlamentar afrontou a reserva de iniciativa conferida ao Poder Executivo, conforme os arts. 84, II e XXIII, e 165, I a III, da Constituição Federal.

7. A ilícita interferência em assunto reservado a órgãos administrativos encontra-se em dissonância com o princípio da separação dos poderes (art. 2º, do texto constitucional). A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, consubstanciando norma de observância obrigatória pelos demais entes federados.

8. A ampliação do regime de repasse orçamentário por duodécimos para órgãos e entidades não referenciados expressamente no art. 168, *caput*, da Constituição Federal traduz decisão política que necessita, obrigatoriamente, do beneplácito do Chefe do Poder Executivo. A disciplina do texto constitucional circunscreve esse sistema às dotações destinadas aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, não contemplando os do Executivo consignados à área da saúde, como estabelecido pelo ato normativo objeto desta ADI.

9. Ao impor parâmetros de vinculação de receitas não autorizados constitucionalmente, o artigo impugnado cerceou o poder de gestão financeira do Chefe do Poder Executivo, violando-se, por conseguinte, a cláusula constitucional da não afetação (art. 167, IV).

IV. DISPOSITIVO

10. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

ACÓRDÃO

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, converter o exame da medida cautelar em análise de

ADI 6081 / SC

mérito e julgar procedente o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual n. 17.527/2018, do Estado de Santa Catarina, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 31 de agosto de 2026.

CRISTIANO ZANIN - Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.081 SANTA CATARINA

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina contra o art. 2º, §§ 1º e 2º da Lei 17.527/2018, do mesmo ente federativo, que disciplina o repasse financeiro dos recursos da União vinculados à área da saúde destinados ao Estado de Santa Catarina, assim como estabelece a impositividade da execução financeira duodecimal dos recursos consignados à área da saúde na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A parte autora alegou, em resumo, os seguintes vícios no ato normativo impugnado: a) inconstitucionalidade formal por violação aos arts. 84, XXIII e 165, III, da Constituição Federal, referentes à iniciativa privativa e indelegável do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre matéria orçamentária; b) inconstitucionalidade material por supostas ingerência do Poder Legislativo na direção superior da Administração Estadual e ofensa à competência exclusiva do Poder Executivo para realizar sua programação financeira e a execução de suas despesas (art. 84, II, c/c art. 25) e à separação dos poderes (art. 2º), todos da Constituição Federal; e c) inconstitucionalidade material da imposição de repasses duodecimais à área da saúde (art. 165, II e III, §§ 5º e 8º c/c art. 168, todos igualmente da Constituição Federal).

ADI 6081 / SC

O eminente Relator que me antecedeu, Ministro Ricardo Lewandowski, adotou o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, a fim de que o Plenário do Supremo Tribunal Federal procedesse ao julgamento definitivo da ação (doc. 5).

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, em informações, pugnou pelo julgamento de improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (doc. 8).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência dos pedidos formulados nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade (doc. 11).

Em parecer, a Procuradora-Geral da República se manifestou pela inconstitucionalidade do diploma estadual questionado, sob a alegação de contrariedade às normas gerais editadas pela União sobre direito financeiro (arts. 23 a 26 da Lei Complementar 141/2012, art. 47 da Lei 4.320/1964 e art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal) e de interferência nas prerrogativas do Chefe do Poder Executivo para o exercício da direção superior da Administração Pública, a fixação da programação financeira e a definição do cronograma de execução mensal orçamentária (doc. 15).

Tendo em conta o longo decurso temporal transcorrido desde o ajuizamento da ação, entendi ser o caso de intimar o requerente para confirmar seu interesse no prosseguimento da ação e a atual vigência da lei impugnada, assim como intimei a AGU e a PGR para eventual renovação de suas manifestações (doc. 19).

O Governador do Estado de Santa Catarina e a Assembleia Legislativa do mesmo ente federativo confirmaram a vigência da norma impugnada (docs. 21 e 24).

A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República

ADI 6081 / SC

reiteraram, em novas petições, as manifestações anteriormente apresentadas, pugnando pela procedência dos pedidos formulados na ação (docs. 28 e 31).

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.081 SANTA CATARINA

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Constato, de início, a legitimidade ativa do Governador do Estado de Santa Catarina, na forma do art. 103, I, da Constituição Federal, combinado com o art. 2º, V, da Lei n. 9.868/1999. A **relação de pertinência** entre as prerrogativas institucionais da parte autora e o ato normativo impugnado está, assim, demonstrada.

Não tendo sido suscitadas preliminares, passo, de plano, ao exame do mérito.

A questão posta nos autos demanda análise sobre a constitucionalidade de legislação estadual de iniciativa parlamentar que impôs ao Poder Executivo a obrigatoriedade de repassar, até o 15º dia de cada mês, sob a forma duodecimal, os recursos consignados à área da saúde na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O dispositivo impugnado é o art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual n. 17.527/2018, do Estado de Santa Catarina, cuja redação estabelece:

Art. 2º Até o 15º (décimo quinto) dia de cada mês serão impositivamente repassados ao Fundo Estadual de Saúde, sob a forma duodecimal, os recursos consignados à

ADI 6081 / SC

área da saúde na Lei Orçamentária Anual (LOA), observadas as disposições do art. 155 da Constituição Estadual e do art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Estadual, na forma das redações que lhes foram dadas pela Emenda à Constituição nº 72, de 9 de novembro de 2016.

§ 1º Em caso de comprovada frustração da arrecadação tributária estimada na LOA respectivamente vigente, em trimestre anterior, até o final do exercício fiscal os repasses duodecimais subsequentes poderão ser proporcionalmente contingenciados, em face do efetivamente arrecadado.

§ 2º Em caso de comprovado incremento posterior da arrecadação tributária contingenciada na forma do § 1º deste artigo, até o final do exercício fiscal os repasses duodecimais subsequentes deverão proporcionalmente compensar o déficit financeiro havido, em face das dotações orçamentárias originalmente consignadas.

A resolução jurídica da presente causa reclama, em essência, que se afirmem os limites e as possibilidades de aplicação de relevantes dispositivos e complexos constitucionais, cujo exame, por imperativo didático, delinearei separadamente.

Da competência legislativa da União

Em âmbito nacional, a obrigatoriedade de fixação de patamar mínimo para aplicação pública anual em ações e serviços públicos de saúde foi estabelecida no art. 198, §2º, da Constituição Federal, cuja redação transcrevo:

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos

ADI 6081 / SC

de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, “a”, e II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 156 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, “b”, e § 3º.

O § 3º do mesmo art. 198 delegou a lei complementar a tarefa de delimitar os percentuais de arrecadação tributária e rateio a serem aplicados em matéria de saúde, no seguinte sentido:

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

ADI 6081 / SC

A regência desse dispositivo foi efetuada pela **Lei Complementar n. 141/2012, editada em âmbito federal**, que fixou os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, estabeleceu os critérios de rateio dos recursos de transferência e disciplinou as normas de fiscalização, avaliação e controle dessas despesas **nas três esferas de governo**. Reporto-me a artigos da lei:

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155, dos recursos de que tratam o art. 157 e a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 e da receita distribuída aos Estados e ao Distrito Federal, no exercício de sua competência estadual, referente ao imposto de que trata o art. 156-A, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156, dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159 e da receita distribuída aos Municípios e ao Distrito Federal, no exercício de sua competência municipal, referente ao imposto de que trata o art. 156-A, todos da Constituição Federal.

Art. 8º O Distrito Federal aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.

O caráter **nacional** dessa legislação é evidente. Cabe ao legislador complementar nacional, com reavaliação quinquenal, a definição do

ADI 6081 / SC

percentual de reserva da arrecadação dos entes federativos que deve ser destinado às ações e aos serviços públicos de saúde.

A prerrogativa se insere, em paralelo, **no campo legislativo da União para o estabelecimento de normas gerais** em matéria de direito financeiro, conforme previsão do art. 24, I, do texto constitucional.

A tese que assinala a competência da União para legislar sobre os percentuais referidos no art. 198, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal já foi reconhecida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 6.059.

Em tal oportunidade, a partir da análise de emenda à Constituição do Estado de Roraima, fixou-se o entendimento de que o ato normativo sob discussão, **também oriundo de iniciativa parlamentar**, violou a **competência legislativa da União** para estabelecer, por meio de lei complementar, os limites para alocação de políticas públicas de saúde aludidos no dispositivo supracitado. Lei complementar, destaque-se novamente, **federal** (ADI n. 6.059, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 15/10/2019).

Prossigo.

Com lastro nessa mesma repartição de competências, adiciono, editaram-se a Lei Complementar n. 101/2000, conhecida como **Lei de Responsabilidade Fiscal**, e a Lei n. 4.320/1964, que estatui **normas gerais de direito financeiro** para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei n. 17.527/2018, do Estado de Santa Catarina, portanto, **usurpou** a competência legislativa da União para estabelecer, por meio de lei complementar, os limites para alocação de

ADI 6081 / SC

políticas públicas de saúde, na forma dos arts. 24, I, e 198, §§ 2º e 3º, do texto constitucional.

Padece o ato impugnado, pois, de vício formal de inconstitucionalidade.

Passo ao próximo tópico.

Da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo na sistemática constitucional de separação dos poderes

É igualmente possível perceber que o diploma impugnado ofendeu a regra de competência que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para a proposição legislativa em matéria orçamentária.

Cuida-se aqui de satisfazer o conteúdo dos arts. 84, II e XXIII, e 165, I a III, da Constituição Federal de 1988, que tratam da competência privativa do Poder Executivo para iniciar as deliberações legislativas atinentes à disciplina orçamentária. A importância atribuída às prerrogativas do Executivo no organograma desse assunto não é diminuta.

A Assembleia Legislativa Estadual não ostenta competência para deflagrar projeto de lei em matéria orçamentária, incorrendo em vício formal de inconstitucionalidade ao alterar o cronograma financeiro sob responsabilidade precípua do Poder Executivo.

Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, insere-se nas competências do **Chefe do Poder Executivo** a prerrogativa de iniciar os diplomas legislativos orçamentários por meio dos quais as questões políticas sobre as prioridades do governo em exercício serão debatidas,

ADI 6081 / SC

definidas e operadas. Nesse sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. **Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias.** Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da Constituição. Precedentes. Ação julgada procedente (ADI n. 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 20/8/2010) – grifei.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Preliminar de inviabilidade do controle de constitucionalidade abstrato. Alegação de que os atos impugnados seriam dotados de efeito concreto, em razão da possibilidade de determinação de seus destinatários. Preliminar rejeitada. Esta Corte fixou que "a determinabilidade

ADI 6081 / SC

dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos" [ADI n. 2.135, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 12.5.00]. 2. A lei estadual impugnada consubstancia lei-norma. Possui generalidade e abstração suficientes. Seus destinatários são determináveis, e não determinados, sendo possível a análise desse texto normativo pela via da ação direta. Conhecimento da ação direta. 3. A lei não contém, necessariamente, uma norma; a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei; assim temos três combinações possíveis: a lei-norma, a lei não norma e a norma não lei. Às normas que não são lei correspondem leis-medida [*Massnahmegesetze*], que configuram ato administrativo apenas completável por agente da Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem. São leis apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material. 4. **Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado --- artigo 165, III, da Constituição do Brasil --- iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária.** Precedentes. 5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na "manutenção e conservação das escolas públicas estaduais" vinculou a receita de impostos a uma despesa específica --- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992 (ADI n. 820, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 29/2/2008 – grifei).

O ato normativo questionado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade produz impacto imediato sobre a elaboração e a

ADI 6081 / SC

execução do orçamento estadual, **atingindo a programação governamental, as políticas públicas e a disponibilidade de recursos ínsitos à gerência da administração estatal.**

Como bem alegado pelo autor, as disposições normativas de origem parlamentar que introduzem limitações no orçamento e restringem as possibilidades de sua execução padecem de **vício de iniciativa.**

A assertiva sobressai quando se observa que o arcabouço normativo impugnado delineou disposições sobre contingenciamento e compensação de déficit financeiros, em evidente intromissão na programação administrativa, no fluxo arrecadatório e na disponibilidade efetiva de recursos.

Mostra-se inequívoco que a lei em discussão demarcou desafios e tarefas incumbidas a órgão administrativo próprio e impactou, ao fim, a própria execução dos serviços públicos de saúde.

De fato, a análise do art. 2º descortina a fixação de prazos fatais ao Poder Executivo, os quais, uma vez não cumpridos, serão aptos a ocasionar contingenciamentos e desembolsos financeiros. A adoção da metodologia de duodécimos poderá comprometer pagamentos e repasses referentes a outras despesas ou transferências de natureza obrigatória e continuada, interferindo na manutenção de diversos serviços públicos.

A esse respeito, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal no sentido da inconstitucionalidade de qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir prévia e detalhadamente ações ou programas de governo ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo apresente proposições legislativas ínsitas à seara da administração superior. Nesse sentido:

ADI 6081 / SC

Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. Exaurimento dos efeitos de parte dos preceitos transitórios impugnados, pois, com a edição dos diplomas legislativos regulamentadores, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais se restringiam a determinar que o Poder Executivo encaminhasse, em certo prazo, à Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas. Prejudicialidade da ação na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 2. Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal. 3. **É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder.** Os dispositivos do ADCT da

ADI 6081 / SC

Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente (ADI n. 179, Rel. Min Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 28/3/2014) - grifei.

A interferência na saúde pública é, então, inquestionável: ao propiciar o remanejamento de despesas ou influir na realocação de recursos originariamente afetados a outras ações ou programas de saúde públicas, **a lei de procedência parlamentar afrontou a reserva de iniciativa conferida ao Poder Executivo**, conforme os já referenciados arts. 84, II e XXIII, e 165, I a III, da Constituição Federal.

Como se viu, afinal, o art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual n. 17.527/2018, de iniciativa parlamentar, fixou detalhados critérios de repasse, na lei orçamentária anual, dos recursos consignados à área de saúde. E **o diploma foi além**, definindo forma duodecimal de transferência e autorizando o contingenciamento caso comprovada a frustração da arrecadação tributária estimada.

Atingiu-se, por óbvio, a autonomia do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina em proceder à racional e discricionária deliberação de seus programas governamentais.

Como bem recordou a Procuradoria-Geral da República, de acordo com os arts. 47 a 50 da Lei n. 4.320/1964, **cabe ao Poder Executivo a**

ADI 6081 / SC

definição do cronograma de desembolsos e custeios orçamentários relativos ao ano financeiro, a fim de que se logrem a “preservação do equilíbrio entre receitas arrecadadas e despesas realizadas e a redução de eventuais insuficiências de caixa” (doc. 15). Nesse sentido:

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, **o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.**

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária – grifei.

Em similar sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal aborda o assunto e estabelece a **competência do Poder Executivo** nas diligências de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, conforme a seguinte disposição:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos,

ADI 6081 / SC

nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea *c* do inciso I do art. 4º, **o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.**

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso – grifei.

Dessa maneira, a imposição de repasses mensais obrigatórios de recursos e o estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias traduzem iniciativa legislativa não autorizada pela Constituição Federal.

Usurpa-se, com isso, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para definir a programação financeira e o cronograma de desembolso mensal de recursos, na forma acima assinalada.

E não é só.

A ilícita interferência em assunto reservado a órgãos administrativos encontra-se em dissonância com o princípio da separação dos poderes (art. 2º, do texto constitucional). A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, consubstanciando norma de observância obrigatória pelos demais entes federados.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de firmar a tese de que a atribuição de poder desmedido aos parlamentares no processo orçamentário, por meio de emendas ou da propositura de projetos de lei que suplantem ou restrinjam prerrogativas próprias do Poder Executivo,

ADI 6081 / SC

além de culminar em violação à distribuição constitucional de competências, pode desnaturar a harmonia da relação institucional entre os poderes republicanos. Assim:

REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO PARA O EXERCÍCIO DE 2024. ARTS. 32, §§10 A 15, 58, §§6º E 7º, 76, PARÁGRAFO ÚNICO, E 77 DA LEI Nº 18.297, DE 2023, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. POTENCIAL VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º, 24, INC. I E §1º, 163, 165, §§ 2º, 3º E 9º, 167, INC. IV, 168, § 2º, TODOS DA PARTE DOGMÁTICA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988, E AO ART. 113 DO ADCT. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA CARACTERIZADOS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO TRIBUNAL PLENO. 1. A controvérsia constitucional deduzida, em abstrato, nos autos consiste em saber se ofende a Constituição Financeira um conjunto de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024 do Estado de Pernambuco que tratam do rateio da receita arrecadada pelo ente estadual entre os Poderes e órgãos autônomos, especialmente no que diz respeito a eventual excesso de arrecadação percebido no ano de 2023. **Está também em xeque a higidez da relação institucional entre o Poder Executivo e o Legislativo no ciclo orçamentário, sobretudo as faculdades de influência dos parlamentares na orçamentação, por meio de emendas ou da propositura de projetos de lei os quais importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa do Estado pernambucano.** 2. *Periculum in mora* evidenciado, haja vista a difícil recuperabilidade dos repasses e transferências, inclusive federativos, uma vez efetuados e destinados às despesas públicas. Igualmente, observa-se a produção de efeitos de norma financeira eventualmente inconstitucional a partir deste

ADI 6081 / SC

mês de fevereiro. 3. Art. 32, §10: implausibilidade da alegação. Com esteio no princípio da legalidade orçamentária e na competência do Poder Legislativo no ciclo financeiro-orçamentário, exige-se na autorização dos créditos adicionais a mesma forma da aprovação do orçamento público, a lei em sentido formal. Precedente: ADI nº 3.401/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 26/04/2006, p. 23/02/2007. 4. Art. 32, §§11 a 15: plausibilidade da irresignação. A controvérsia constitucional diz respeito à distribuição proporcional aos Poderes e órgãos autônomos dos produtos do excesso de arrecadação da receita afeta à fonte 500 experimentado ao final do exercício financeiro de 2023. No ponto, a legislação impugnada afronta *prima facie* a repartição constitucional de competências legislativas na Federação, assim como representa indevida extravasamento dos demais poderes e órgãos em prerrogativa própria do Poder Executivo. 4.1. Instauração, ainda que por analogia aos duodécimos, de sistemática sem previsão na Constituição de 1988 ou na legislação nacional de direito financeiro. Reserva de lei qualificada: arts. 163, I, 165, §9º, e 168, caput, *in fine*, do texto constitucional. 4.2. **Considerando que cabe ao Poder Legislativo aprovar, fiscalizar e apreciar as contas prestadas referentes ao orçamento público e ao Poder Executivo propor e executar a lei orçamentária, onde se incluem os créditos adicionais, não se coaduna *prima facie* com o texto constitucional disposição legislativa que pretende determinar a abertura de créditos adicionais, impondo ao Executivo, inclusive, prazo (março de 2024) para que este exerça competência constitucional que lhe é própria e privativa.** Precedentes: ADI nº 546/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 11/03/1999, p. 14/04/2000; e MS nº 22.690/CE, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 17/04/1997, p. 07/12/2006. 5. Art. 58, §§6º e 7º: plausibilidade das alegações. Impende decidir sobre a determinação constante em LDO para que o Poder Executivo edite decreto para operacionalização de transferências especiais, mediadas por

ADI 6081 / SC

emendas parlamentares, até final de janeiro de 2024. Do contrário, independentemente de regulamentação, a norma compelirá o governo estadual a realizá-las, de forma equitativa entre os parlamentares autores das emendas, até junho de 2024.

5.1. Em um juízo preambular de cognição, **não parece ser dado ao Poder Legislativo impor ao Executivo um prazo para regulamentação de uma norma que acarretará sensível impacto ao erário, sob pena de autoaplicabilidade de determinação legislativa que envolve a transferência de vultosos recursos**. Precedente: ADI nº 7.064/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 1º/12/2023, p. 19/12/2023.

5.2. Há na Constituição de 1988 diversas disposições que instituem uma reserva de lei qualificada para se definir os critérios e os formatos de execução das emendas parlamentares impositivas, incluso nas modalidades de transferências especiais, como se extrai dos arts. 163, inc. I, 165, §9º, inc. III, e 166, §11, todos do texto constitucional. Nessa linha, em juízo perfunctório e superficial de cognição, entendo plausível a alegação de exercício abusivo de competência legislativa do ente estadual, em prejuízo da competência privativa da União para editar normas gerais de direito financeiro, na forma de leis complementares de alcance nacional.

6. Art. 76, parágrafo único: *fumus boni iuris* caracterizado. Verifica-se *prima facie* inconstitucional hipótese na qual um dos Poderes transpõe responsabilidade que lhe é própria, no afã de exercer competência constitucional de iniciar projeto de lei que acarrete redução de receita ou aumento de despesa. Em razão do princípio da simetria, não é dado ao Legislador estadual alargar as balizas constitucionais referentes ao poder fiscalizatório do Parlamento exercido mediante a requisição de informações por escrito. Do mesmo modo, a Corte considera que o incremento do alcance desse instituto tem o condão de arrostar na competência privativa da União para legislar sobre crimes de responsabilidade. Precedente: ADI nº 6.653/PB, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 27/11/2023, p. 22/01/2024.

7. Art. 77:

ADI 6081 / SC

plausibilidade da alegação. Quando o dispositivo vergastado impõe ao governo estadual a viabilização dos projetos de iniciativa parlamentar e reserva o recurso objeto de anulação de dotação orçamentária somente a esses projetos, em juízo acautelatório, os comandos normativos parecem ofender as competências constitucionais do Poder Executivo no ciclo orçamentário. Precedentes: ADI nº 2.345-MC/SC, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, j. 1º/08/2002, p. 28/03/2003, e ADI nº 2.447/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 04/03/2009, p. 04/12/2009. 7.1. Ao estabelecer tanto a imperatividade de um anexo informativo à LOA em que consta a listagem de projetos de lei de iniciativa parlamentar contemplados com recursos derivados das anulações de dotações orçamentárias quanto a determinação de que a presença desse anexo cumpre os requisitos da LRF, cuja avaliação é própria do ordenador de despesa, considera-se, em juízo perfunctório, que a LDO estadual incorreu em invasão da competência privativa da União para editar normas gerais de direito financeiro, uma vez que parece divergir das sistemáticas constantes na Lei nº 4.320, de 1964, no Decreto-Lei nº 200, de 1967, e na Lei Complementar nº 101, de 2000. 8. Medida cautelar referendada (ADI n. 7.593 MC – Ref, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 28/6/2024) – grifei.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO. ARTS. 245, CAPUT, INCISO III, E PARÁGRAFO 3º, E 246 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO. APLICAÇÃO ANUAL DE 35% DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS, INCLUSIVE A PROVENIENTE DE TRANSFERÊNCIAS, NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR. APLICAÇÃO DE PERCENTUAIS DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA

ADI 6081 / SC

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO – UNEMAT. RESTRIÇÃO ÀS COMPETÊNCIAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 165). OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º). VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (CF, ART. 167, IV). MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. PROCEDÊNCIA. 1. O art. 212 da Constituição Federal especifica que a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. 2. A gradação de percentual mínimo de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não pode acarretar restrições às competências constitucionais do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Inteligência do art. 165 da Constituição Federal. 3. Invalidez de emenda à Constituição estadual que, aprovada em turno único de votação, resulte de emenda parlamentar e acarrete aumento de despesa em proposta do Poder Executivo. Inteligência do art. 60, § 2º, de observância obrigatória por parte dos Estados-Membros, e do art. 63, I, da Constituição Federal. Precedentes. 4. **Os artigos impugnados subtraem do Poder Executivo local a legítima atribuição para definir e concretizar, em consonância com as prioridades do Governo em exercício, políticas públicas igualmente relevantes à concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionadas a outros direitos fundamentais, a exemplo da saúde e da segurança pública. Ofensa à separação de poderes.** Precedentes. 5. Inconstitucionalidade de normas que estabelecem vinculação de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por violação ao art. 167, IV, da Constituição Federal, e restrição à

ADI 6081 / SC

atribuição constitucional do Poder Executivo para elaborar propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 6. Medida cautelar confirmada e ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI n. 6.275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 19/8/2020) – grifei.

A lei catarinense destrinchou, com regramentos impositivos, a forma de execução das despesas financeiras do Poder Executivo, fixou prazo final de transferência e estabeleceu forma de repasse por duodécimo. E mais: previu hipóteses de contingenciamento e compensação de déficits financeiros em caso de superveniente incremento da arrecadação tributária.

Outrossim, a ampliação do **regime de repasse orçamentário por duodécimos** para órgãos e entidades não referenciados expressamente no art. 168, *caput*, da Constituição Federal traduz decisão política que necessita, obrigatoriamente, do **beneplácito do Chefe do Poder Executivo**.

A disciplina do texto constitucional circunscreve esse sistema às dotações destinadas aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, não contemplando os do Executivo consignados à área da saúde, como estabelecido pelo ato normativo objeto desta ADI.

Como bem recordou a **Advocacia-Geral da União** em informações prestadas nestes autos, qualquer modificação no instrumento de repasse por duodécimos deve respeitar a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial assegurada ao Chefe do Poder Executivo, “sob pena de aviltamento do núcleo essencial de suas prerrogativas, que implicaria, conseqüentemente, afronta ao princípio da separação dos poderes”.

ADI 6081 / SC

O ato normativo impugnado, bem se vê, além de ter usurpado a competência legislativa da União, conforme explicitado no tópico anterior, ofendeu a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Violou-se, essencialmente, a própria sistemática constitucional de repartição de poderes (art. 2º, da Constituição Federal), em flagrante **inconstitucionalidade material**.

Passo a analisar o próximo tópico.

Da violação ao princípio da não afetação

Ainda no que alude às suscitadas teses de **inconstitucionalidade material**, vê-se que o normativo impugnado também ofendeu o **princípio da não afetação**, insculpido no art. 167, IV, da Constituição Federal, cuja redação sublinho:

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos 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.

O dispositivo obsta a afetação do produto de receitas, excetuadas,

ADI 6081 / SC

obviamente, as ressalvas que a própria Constituição Federal estipular. Estão vedados, pois, atos normativos ou executórios que estabeleçam vinculações de receitas orçamentárias e impliquem a restrição da capacidade institucional de gestão financeira do Poder Executivo.

A **finalística constitucional** é aqui intensamente justificada, qualificando-se como indispensável que o Estado tenha liberdade e flexibilidade para aplicação de recursos oriundos da arrecadação de impostos em setores oportunos e necessários, de acordo com a discricionariedade administrativa.

Cuida-se de possibilitar o encaminhamento e o dispêndio dessa espécie de receita pública sem prendimento “a uma despesa previamente vinculada, garantindo-se, assim, o custeio das despesas que se forem realizando ao longo do exercício financeiro, inclusive as urgentes, imprevistas ou extraordinárias. Evita-se, ademais, a criação de impostos específicos para atender a determinados interesses políticos que demandam financiamento próprio” (ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026, p. 281).

A afetação do produto de receitas sem autorização constitucional é, em regra, inadmissível, especialmente quando restringidas as prerrogativas do Poder Executivo no processo legislativo orçamentário, como se deu na espécie.

O reconhecimento da inconstitucionalidade de normas que assinalem a fixação de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas encontra robusta jurisprudência na Suprema Corte, que compreende inválida a restrição à atribuição constitucional do Poder Executivo no processo de programação orçamentária do Estado. De fato:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –

ADI 6081 / SC

EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS (EC Nº 02/91) – LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – PRERROGATIVA QUE NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO – NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DETERMINA, NO ÂMBITO DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, A DESTINAÇÃO DE “NÃO MENOS QUE CINCO POR CENTO DE SUA RECEITA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA” AO PODER LEGISLATIVO (ART. 110, § 5º, I, “a”) – TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DA NÃO AFETAÇÃO DA RECEITA ORIUNDA DE IMPOSTOS (CF, ART. 167, IV) – VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL QUE IMPEDE, RESSALVADAS AS EXCEÇÕES PREVISTAS NA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO, A VINCULAÇÃO DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA – PRECEITO NORMATIVO QUE, DE OUTRO LADO, IMPÕE AOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS ESTATAIS RESTRIÇÃO INDEVIDA, DE ORDEM FINANCEIRA, APTA A COMPROMETER A PRÓPRIA AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA QUE LHEM FOI ATRIBUÍDA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA– MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA CONSOLIDADA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA ALÍNEA “A” DO INCISO I DO § 5º DO ART. 110 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE (ADI n. 659, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 19/10/2020) – grifei.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A SETORES DA

ADI 6081 / SC

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 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

ADI 6081 / SC

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 n. 4.102, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 10/2/2015) – grifei.

No caso em tela, não poderia o Poder Legislativo estabelecer, **unilateralmente**, a **obrigatoriedade** do repasse de recursos e dotações consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Fundo Estadual de Saúde, órgão específico do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina.

Ao impor parâmetros de vinculação de receitas não autorizados constitucionalmente, o artigo impugnado cerceou o poder de gestão financeira do Chefe do Poder Executivo, **violando-se, por conseguinte, a cláusula constitucional da não afetação (art. 167, IV)**.

Procedo às últimas considerações.

Da declaração de inconstitucionalidade assinalada na ADI n. 5.897

Advirto, por derradeiro, que o conteúdo normativo dos dispositivos estaduais impugnados tem **relação direta e imediata** com a Emenda à Constituição n. 72/2016, do Estado de Santa Catarina, que elevou o percentual mínimo obrigatório de vinculação da receita estadual a ações e investimentos em saúde.

A emenda constitucional, **igualmente de iniciativa parlamentar**, promoveu alterações no art. 155 e no art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ambos da Constituição do Estado de Santa Catarina, assinalando as seguintes redações:

Art. 1º O art. 155 da Constituição do Estado de Santa Catarina passa a vigorar com a seguinte redação:

ADI 6081 / SC

“Art. 155. (...) § 2º O Estado e os Municípios anualmente aplicarão em ações e serviços de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento), calculados:

I - no caso dos Municípios, sobre o produto da arrecadação dos Impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea ‘b’ e § 3º, todos da Constituição Federal; e

II - no caso do Estado, sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea ‘a’ e inciso II, todos da Constituição Federal, observado o disposto no art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

§ 3º Lei Complementar federal estabelecerá as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas estadual e municipal. § 4º Os montantes a que se referem os incisos I e II do § 2º, serão aplicados por meio do Fundo Estadual de Saúde, sob acompanhamento e fiscalização do Conselho Estadual de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 62.

Art. 2º O art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 50. A aplicação mínima a que se refere o art. 155, § 2º, inciso II, da Constituição do Estado, em ações e serviços públicos de saúde, será gradativamente implementada até o exercício fiscal de 2019, observado que:

I - no exercício fiscal de 2017 serão aplicados 13% (treze por cento);

II - no exercício fiscal de 2018 serão aplicados 14%

ADI 6081 / SC

(quatorze por cento);

III - no exercício fiscal de 2019 serão aplicados 15% (quinze por cento)”.
.

Embora o objeto impugnado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade permaneça em vigor, conforme informações prestadas pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, **é importante sublinhar que tanto o art. 155, da Constituição do Estado de Santa Catarina, como o art. 50, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foram declarados inconstitucionais pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.**

Na ADI n. 5.987, por maioria, vencido apenas o Ministro Edson Fachin, o Supremo Tribunal Federal consignou que a emenda estadual, ao estabelecer percentuais que **excedem** aqueles previstos na Lei Complementar n. 141/2012, aqui já referenciada, terminou instituindo uma vinculação orçamentária **não autorizada pelo texto constitucional** (Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 2/8/2019).

As premissas básicas em que se lastreou a fundamentação do eminente Relator, Ministro Luiz Fux, aplicam-se, por inteiro, à Ação Direta que ora se examina, estando ambas as causas indissociavelmente conectadas.

Ao longo do voto, de fato, afirmou-se que a Constituição Federal reserva ao **Poder Executivo** a iniciativa de leis que estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em obediência à separação dos poderes, traduz norma de observância obrigatória pelos demais entes federados.

Entendeu-se que a usurpação da iniciativa legislativa em matéria

ADI 6081 / SC

orçamentária por parlamentar ou por constituinte estadual pode ocorrer tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias em circunstâncias não previstas constitucionalmente.

Transcrevo trechos do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, condutor do acórdão:

[...] o artigo 165 da Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Trata-se de norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, que, por versar atribuições específicas do Chefe do Poder Executivo, reflete na separação dos Poderes, sendo aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios, por simetria.

Assim, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas na Constituição, a função legislativa de frear e limitar a discricionariedade do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, **não por meio da vinculação abstrata de receitas.**

Por engessar o administrador público, as normas que determinam a vinculação de receitas de impostos devem ser excepcionais. É que, via de regra, espera-se do Estado a aplicação dos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos da plataforma política que o elegeu. A liberdade e flexibilidade garantem, ainda, o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro.

Desta sorte, quando os ordenamentos jurídicos estadual,

ADI 6081 / SC

distrital e municipal definem em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, com quórum qualificado e por iniciativa parlamentar, percentuais de vinculação acima daqueles que foram fixados por lei complementar nacional resguardada pela Constituição Federal, incorrem em usurpação de competência do Executivo, porquanto extrapolam a parcela que deveria ser objeto de vinculação.

Com o propósito de preservar o poder do Chefe do Executivo de fixar despesas na proposta de lei orçamentária, que é de sua iniciativa, a vedação à vinculação da receita proveniente de impostos é norma que prestigia a Separação dos Poderes. Por essa razão, uma vez que se trata de norma cara a um princípio basilar da República Federativa do Brasil, o artigo 167, IV, da Constituição faz jus à sua simétrica aplicação por todos os entes da Federação.

Dentre as exceções dispostas no artigo 167, IV, da Constituição, que positiva a regra de vedação à vinculação de receita de impostos, consta a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde. A saúde, direito fundamental de notável envergadura, faz jus à estipulação constitucional de um patamar mínimo de alocação, legitimando, pois, uma exceção à norma de vedação à vinculação de receitas de impostos. O dispositivo, no entanto, remete expressamente à norma constitucional que estabelece a vinculação, ao complementar 'como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º [...].

Note-se que o artigo 198, § 2º, da Constituição não fixou percentuais mínimos para Estados, Distrito Federal e Municípios, mas tão somente estabeleceu a origem dos recursos mínimos a serem empregados em ações e serviços públicos de saúde. **Coube ao artigo 198, § 3º, I, tratar da vinculação de receitas em âmbito subnacional, tendo delegado ao legislador complementar federal a fixação dos percentuais a serem**

ADI 6081 / SC

aplicados anualmente por esses entes.

Destarte, quando a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina fixa, por emenda à Constituição Estadual, percentuais que excedem aqueles estatuídos pela Lei Complementar 141/2012, no exercício do poder normativo conferido pelo artigo 198, § 3º, I, da Constituição, estabelece uma **vinculação orçamentária não autorizada pela Carta Maior.**

O comando normativo disposto no artigo 198, § 3º, I, da Constituição, estabeleceu que os percentuais de aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, nos Estados, Distrito Federal, e Municípios, seriam fixados em lei complementar. Também previu no parágrafo 3º, caput, que esta mesma lei complementar deveria ser reavaliada pelo menos uma vez a cada cinco anos.

Trata-se, como visto, da Lei Complementar 141/2012, editada pelo Poder Legislativo Federal, em cujos artigos 6º a 8º exaure o comando constitucional, contido no parágrafo 3º, inciso I, do artigo 198 da Carta Maior, de estabelecer os percentuais referentes à aplicação de recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esta Corte, no julgamento da medida cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.894, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, assentou que **o artigo 198, § 3º, da Constituição Federal refere-se a uma única lei complementar, de competência da União, evidenciando, assim, a necessidade de uma uniformização do tema para a aplicação e efetivação desses preceitos constitucionais.**

O Plenário reconheceu, assim, que leis complementares estaduais disciplinarem sobre o sistema único de saúde de que trata o artigo 198 da Constituição Federal afronta a reserva

ADI 6081 / SC**de lei complementar da União.**

À ocasião, ainda que em sede cautelar, entendeu-se que a Constituição determina que os percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 141/2012 devem ser suficientes para se obter a parcela anual das receitas orçamentárias correspondente aos recursos mínimos que cada ente federado precisa aplicar em ações e serviços públicos de saúde. Não caberia ao ordenamento jurídico estadual disciplinar ou complementar a vinculação desses recursos, em nome do tratamento uniforme que a Carta Maior pretendia conferir à questão.

De todo o modo, sendo a Lei Complementar 141/2012 a norma à qual o artigo 198, § 3º, Carta Maior conferiu legitimidade para criar vinculação de receita, **restam inconstitucionais disposições da Constituição Estadual ou Leis Orgânicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios que estabeleçam percentuais superiores àqueles fixados na legislação federal, tal como o regramento estabelecido pela Emenda Constitucional 72/2016 do Estado de Santa Catarina.**

Sem respaldo constitucional, a vinculação de receita de impostos veiculada por meio da Emenda Constitucional 72/2016 do Estado de Santa Catarina, de iniciativa parlamentar, viola os artigos 198, § 3º, I; 167, IV, e 165 da Constituição Federal, sendo, portanto, inconstitucional – grifei.

Com a inserção dessas disposições normativas de origem parlamentar, a emenda constitucional **restringiu** as prerrogativas do Poder Executivo em matéria orçamentária e **ofendeu** o princípio da não afetação ou da não vinculação da receita (arts. 198, §3º, I, 165 e 167, IV, da Constituição Federal).

Ao fim, a própria separação dos poderes, as regras democráticas e a

ADI 6081 / SC

responsabilidade fiscal foram vilipendiadas, dado que a **Constituição Federal transfere ao Poder Executivo a incumbência precípua da gestão financeira e da aplicação de recursos de receita pública.**

As assertivas expendidas no presente tópico pretenderam, portanto, evidenciar a contundente **relação** entre o art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual n. 17.527/2018, do Estado de Santa Catarina, objeto desta ADI n. 6.081, e a Emenda Constitucional n. 72/2016, do mesmo estado federativo, a qual constituiu o objeto da ADI n. 5.897.

A aferição de ambas as ações requer, verdadeiramente, debruçada interpretação sobre as possibilidades e as limitações de matérias constitucionais como separação dos poderes, competência legislativa e vinculação orçamentária.

Naquela última ação direta de inconstitucionalidade, mostrou-se nítida a ausência de autorização expressa para a elevação, por parte da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, dos percentuais estatuídos pela Lei Complementar n. 141/2012 no exercício do poder normativo conferido pelo art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal.

Nesta ADI n. 6.081, por sua vez, a imposição de repasse mensal obrigatório de recursos consignados no orçamento estatal a fundo estadual de saúde resvalou na usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para definir a programação, a gestão e o dispêndio dos recursos públicos.

A fixação de data limite mensal e a instituição de execução financeira com base em regime de repasse orçamentário duodecimal revelam-se manifestamente inconstitucionais.

Nas duas ações, vê-se, o núcleo de disposições constitucionais

ADI 6081 / SC

violadas é o mesmo: a separação dos poderes e a sistemática de distribuição de competências.

Estando os conteúdos correlacionados, o destino da lei catarinense impugnada deve ser o mesmo que já enfrentou a emenda constitucional: a decretação de sua invalidade, por ofensa à Constituição da República.

Concluo, nos termos da fundamentação acima e em observância aos diversos julgamentos deste Supremo Tribunal Federal já mencionados, pela **incompatibilidade formal e material** da legislação impugnada frente à Constituição Federal.

A procedência do pedido formulado é, pois, de rigor.

Finalizo.

Do dispositivo

Posto isso, converto o exame da medida cautelar em análise de mérito e **julgo procedente** o pedido formulado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, para **declarar a inconstitucionalidade** do art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual n. 17.527/2018, do Estado de Santa Catarina,

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.081

PROCED. : SANTA CATARINA/SC

RELATOR(A) : MIN. CRISTIANO ZANIN

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA (82083/DF,
21613/SC, 552874/SP)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, converteu o exame da medida cautelar em análise de mérito e julgou procedente o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual n. 17.527/2018, do Estado de Santa Catarina, nos termos do voto do Relator, Ministro Cristiano Zanin. Plenário, Sessão Virtual de 21.8.2026 a 28.8.2026.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Registrado: OFÍCIO ELETRÔNICO 21210_2026 ADI 6081 Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

De comunicacao sej <comunicacao sej@stf.jus.br>

Data Qua, 2026-09-09 08:36

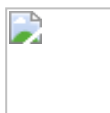
Para Secretaria Geral <secgeral@ale.sc.gov.br>

 1 anexo (643 KB)

OFÍCIO ELETRÔNICO 21210_2026 ADI 6081 Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.pdf;



Este é um Email Registrado™ enviado por comunicacao sej.



Supremo Tribunal Federal

De ordem, encaminho-lhe, para ciência e adoção das providências cabíveis, o (OFÍCIO ELETRÔNICO 21210_2026 ADI 6081 Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina).

Os canais oficiais do Supremo Tribunal Federal para recebimento de informações são:

- Malote Digital (protocolo judicial) – exclusivo para órgãos do Poder Judiciário;
- Peticionamento Eletrônico (<https://peticionamento.stf.jus.br/>) – para partes habilitadas nos autos (envio de peças, inclusive sigilosas; certificado digital obrigatório);
- Protocolo Eletrônico (<https://peticionamento.stf.jus.br/>) – para partes não habilitadas (certificado digital desejável). Sem certificado: (61) 3217-3000, opção 1, para cadastramento de senha.
- Fax (excepcionalmente): (61) 3217-7921 / 7922
- Correios: Protocolo Judicial do STF, Praça dos Três Poderes, Brasília/DF, CEP 70175-900.

Para processos eletrônicos, a documentação deve ser enviada **exclusivamente pelos meios eletrônicos indicados**. Documentos físicos só serão aceitos para processos que tramitam em meio físico. Outras formas serão desconsideradas.

Nos termos do art. 9º da Resolução/STF nº 661, de 9 de fevereiro de 2020, o sistema de mensagem eletrônica registrada não se presta ao envio de informações ou peças processuais ao STF.

Atenciosamente,

Secretaria Judiciária
Supremo Tribunal Federal

Tel: (61) 3217-3612



(envio por mensagem eletrônica registrada, nos termos da Resolução/STF nº 661, de 2020)

mpf

 RPOST® PATENTEADO

Esta mensagem se trata de correspondência eletrônica para uso exclusivo de seu destinatário e pode conter informações confidenciais, que todas as informações contidas devem ser tratadas como confidenciais e não devem ser divulgadas a terceiros sem o prévio consentimento do seu remetente; e, caso não seja o destinatário e/ou a tenha recebido por engano, deve devolvê-la ao remetente e eliminá-la do seu sistema, não divulgando ou utilizando de forma total ou parcial as informações contidas em seu texto e/ou anexos.