

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.906 RONDÔNIA

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

DECISÃO:

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia, contra a Emenda Constitucional nº 171, de 11 de 12 dezembro de 2024, que alterou os §§ 2º, 6º e 9º do art. 136-A da Constituição daquele estado.

Eis o teor emenda impugnada:

“A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA, nos termos do § 3º do artigo 38 da Constituição do Estado, promulga a seguinte Emenda ao texto Constitucional:

Art. 1º Fica alterada as redações dos §§ 2º, 6º e 9º do artigo 136-A da Constituição Estadual, que passa a vigorar com a seguinte redação:

‘§2º As dotações provenientes de emendas parlamentares individuais, de iniciativas de bancadas parlamentares e de comissões permanentes serão identificadas na Lei Orçamentária Anual.

[...]

§ 6º Os valores das emendas parlamentares de bancada, de comissão ou coletiva serão definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

[...]

ADI 7906 MC / RO

§ 9º A garantia de execução de que trata o § 1º deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as **emendas de comissão e de iniciativa de bancada de parlamentares** do Estado, no montante de 1% (um por cento), cada, da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.’ (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.” (grifei).

Alega o requerente ter legitimidade ativa, nos termos do art. 103, inciso V, da Constituição Federal, especialmente por que as normas impugnadas afetam os âmbitos financeiro e orçamentário do Estado, que dizem respeito às atribuições típicas do governador.

Aponta inconstitucionalidade formal no ato impugnado, uma vez que a matéria orçamentária seria de iniciativa exclusiva do chefe do poder executivo. No caso, a emenda teve origem parlamentar, incindindo, portanto, no alegado vício. Acresce que a iniciativa exclusiva do Governador em matéria orçamentária alcança inclusive a proposta de emendas à constituição que envolvam o tema.

Aduz também estar presente inconstitucionalidade material, em vista da violação ao princípio da simetria. Sustenta, em síntese, que não há previsão federal de emendas ao orçamento de execução obrigatória originadas em comissão; logo, não seria possível a criação desse tipo de emenda orçamentária no âmbito estadual.

Defende que as emendas impositivas devem ser interpretadas de forma restritiva. Dado que, na Constituição Federal, há previsão somente de emendas impositivas individuais ou de bancada, não poderia ser criada a nova espécie de emenda impositiva de comissão no contexto dos estados.

Requer medida cautelar, sem oitiva das autoridades, para suspender a eficácia da Emenda Constitucional nº 171 de 11/12/2024. No mérito, requer a procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade

ADI 7906 MC / RO

formal e material do ato impugnado.

É o relatório.

Decido.

Examinados os elementos havidos nos autos, em caráter excepcional, examino o pedido de medida cautelar monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei impugnada, conforme precedentes desta Corte, tais como ADPF nº 848/DF-MC, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 23/6/21; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 21/3/13; e ADI 5.184-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 9/12/14.

Estão presentes elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano** (art. 300 do Código de Processo Civil de 2015).

Esta Suprema Corte sedimentou o entendimento de que as normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados, devendo ser observada a simetria em tais matérias.

Sob esse entendimento, o Plenário declarou a inconstitucionalidade da Emenda à Constituição do Estado de Sergipe que vedava o cômputo de restos a pagar para o cumprimento da execução orçamentária e financeira obrigatória dos programas de trabalho incluídos pelas emendas no âmbito daquela unidade federativa. Nos termos do voto por mim proferido, entendeu-se que, ao atribuir às referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC nº 126/22), o constituinte derivado decorrente extrapolou os limites de sua competência legislativa suplementar (ADI nº 7.060, de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 3/8/23).

Na mesma linha, o Plenário declarou a inconstitucionalidade de

ADI 7906 MC / RO

legislação do Estado de Roraima que estabelecia limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019 (ADI nº 6.308, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 15/6/22).

Naquela assentada, o relator sublinhou a **necessidade de se interpretar e aplicar as normas relativas ao orçamento impositivo de forma estrita e cautelosa, por estarem relacionadas ao próprio princípio da separação dos poderes**. Transcrevo o trecho do voto do Ministro **Roberto Barroso** relativo a esse tópico:

“(…) A figura das emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, conquanto admitida na Constituição Federal após as ECs nº 86/2015 e nº 100/2019, representa exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, subtraindo relevante parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive em termos de planejamento e gestão pública. Representa também exceção à própria regra da iniciativa legislativa do Poder Executivo nessa matéria, conforme previsto no caput do art. 165 da Constituição Federal. Em última análise, o orçamento impositivo é figura que toca no próprio princípio constitucional da separação dos Poderes. Até por essa razão, sua interpretação e aplicação devem dar-se de forma estrita e cautelosa.”

A presente ação direta tem como objeto a Emenda Constitucional nº 171/2024, que alterou os §§ 2º, 6º e 9º do art. 136-A da Constituição daquele estado, tornando impositivas as **emendas de comissão e de iniciativa de bancada de parlamentares do Estado**. A proposição teve como justificativa o

“princípio da simetria constitucional, o qual orienta que as normas constitucionais estaduais devem observar as diretrizes

estruturais e organizacionais estabelecidas pela Constituição Federal, amoldando-se às peculiaridades do Estado” (e-doc. 4).

No entanto, **a referida emenda constitucional na verdade extrapola a disciplina do orçamento impositivo prevista na Constituição de 1988, pelas razões que passo a expor.**

A Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, originária da “**PEC do Orçamento Impositivo**”, passou a prever as chamadas **emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA)**, incluindo os §§ 9º a 18 no art. 166 da Constituição Federal, parcialmente modificados pelas Emendas nº 100, de 26 de junho de 2019, e nº 126, de 21 de dezembro do 2022, as quais acrescentaram os §§ 9º-A, 19 e 20 ao citado art. 166, bem como o § 9º ao art. 165.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 criou uma **exceção às emendas parlamentares autorizativas**, tornando **obrigatória** a execução das **emendas parlamentares individuais** (orçamento impositivo). As emendas impositivas determinam que seja obrigatória a **execução orçamentária** (empenho e liquidação) e **financeira** (pagamento). Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100/19, que conferiu nova redação ao **§ 12 do art. 166 da Constituição Federal**, tornou-se possível a proposição de emendas impositivas por intermédio das **bancadas de parlamentares dos estados ou do Distrito Federal**.

A Carta Federal também fixou balizas ao orçamento impositivo, limitando o montante destinado às emendas impositivas, mediante a fixação de percentuais máximos da Receita Corrente Líquida (RCL). As emendas individuais estão limitadas a 2% da RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto (alterada pela EC nº 126/22) – devendo metade desse valor ser destinado a ações e serviços públicos de saúde –; já as emendas de bancada estão limitadas a 1% da RCL.

Eis o teor das normas da Constituição de 1988 relativas às emendas parlamentares impositivas no que interessa à análise da presente controvérsia:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum:

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de

2019)

Portanto, a **Constituição de 1988** somente tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira (i) das emendas individuais e (ii) das emendas de bancada de parlamentar de Estado ou do Distrito Federal.

Em síntese, é esse o desenho do orçamento impositivo instituído na Constituição de 1988, o qual deve balizar a atuação do poder constituinte derivado decorrente, por se tratar de disciplina relativa à própria relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução do orçamento público.

Diante de tais balizadas, entendo que a Emenda Constitucional nº 171/2024 **extrapolou a disciplina do orçamento impositivo prevista na Constituição de 1988, ao instituir modalidades de emendas impositivas não previstas na Constituição de 1988.**

A Constituição de 1988 não tornou obrigatória a execução financeira e orçamentária das **emendas de comissão**, que são aquelas apresentadas por “comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, observadas suas competências regimentais, para ações orçamentárias de interesse nacional ou regional” (art. 4º, **caput**, da Lei complementar nº 210/2004). Essa modalidade de emenda não se confunde, evidentemente, com as emendas individuais e com as emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, às quais a CF/88 atribui caráter impositivo.

A previsão de execução obrigatória das **emendas de iniciativa de bancada de parlamentares** também extrapola o disciplina do orçamento impositivo posta na Constituição de 1988. A garantia de execução dessas emendas, prevista pela Emenda Constitucional nº 171 de 11/12/2024, já constava da Constituição do Estado de Rondônia desde antes da norma questionada na presente ação direta, tendo sido **inserida pela Emenda Constitucional nº 148/2021 à Constituição estadual.**

A reprodução literal, no âmbito estadual, das normas sobre o

processo legislativo orçamentário encontra limites nas situações em que não há paralelismo de formas ou de desenho institucional entre os poderes legislativo federal e estadual.

As emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, de que trata o art. 166, § 12, da CF/88, têm um sentido específico e restrito, referindo-se à “emenda coletiva de autoria das bancadas estaduais no Congresso Nacional relativa a **matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal**”¹. Essas emendas “somente poderão destinar recursos a **projetos e ações estruturantes para a unidade da Federação representada pela bancada**, vedada a individualização de ações e de projetos para atender a demandas ou a indicações de cada membro da bancada” (art. 2º da Lei complementar nº 210/2004).

A Emenda Constitucional nº 171/2024, ao conferir caráter impositivo às emendas de bancada de parlamentares do Estado, parece ter pretendido reproduzir, no plano estadual, a previsão constante do art. 166, § 12, da Constituição Federal de 1988, inserido pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019. Ocorre que a **Constituição de 1988 se limita a conferir natureza impositiva às emendas de bancada do interesse dos Estados e do Distrito Federal tão somente.**

No meu entendimento, a previsão do art. 166, § 12, da Constituição de 1988 tem sentido somente no âmbito federal. Obviamente, **os parlamentares estaduais não formam bancadas estaduais**. Ademais, qualquer interpretação que busque alargar a previsão constitucional federal, admitindo a apresentação dessas emendas impositivas por bancadas municipais, **representa limitação, não prevista na Carta Federal, à competência do Chefe do Poder Executivo estadual para o planejamento orçamentário.**

Pela mesma razão, entendo que a previsão do art. 166, § 12, da

¹ Fonte: Glossário de Termos Orçamentários da Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em 30 de outubro de 2025.

Constituição Federal de 1988 não se aplica às Câmaras Municipais. A essa conclusão, de natureza normativo-constitucional, alia-se uma constatação de natureza fática, qual seja, o cenário de deterioração fiscal apresentado pelas entidades municipais, o pior da história, segundo a Confederação Nacional dos Municípios².

Ademais, conforme evidenciado no julgamento da ADI nº 6.308, a Constituição Federal comete ao Chefe do Poder Executivo papel preponderante no planejamento orçamentário, de modo que a atuação do Poder Legislativo que acarrete interferência relevante na condução do orçamento público **precisa ser analisada com bastante cautela**.

As razões que subjazem a presente decisão cautelar fundamentaram **a cautelar por mim deferida ad referendum do Plenário na ADI nº 7807**, pela qual suspendi o art. 164, § 16-B, da Constituição do Estado de Mato Grosso, com redação conferida pela Emenda constitucional nº 102/2021, a qual tornou obrigatória a execução de emendas de iniciativa de bancada e de bloco parlamentar. Iniciado o julgamento virtual do referendo, o processo foi destacado para julgamento presencial.

Por fundamentos semelhantes, reajustei o meu voto na **ADI nº 7493**, da **minha relatoria**. Essa ação tem como objeto o art. 164, § 15, também da Constituição do Estado do Mato Grosso (redação da Emenda Constitucional nº 111, de 21 de setembro de 2023), que aumentou o percentual das **emendas individuais** de execução obrigatória de 1% para 2% da receita corrente líquida.

Na sessão iniciada em 1º/8/25, aderindo ao voto do Ministro **Flávio Dino**, reajustei meu voto para assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária de execução obrigatória serão aprovadas no limite de **1,55%** (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida. É esse o percentual que a Constituição de 1988 reserva à Câmara dos Deputados dentro de limite de 2% da receita

² Fonte: Com 54% no vermelho e déficit de R\$ 33 bilhões, Municípios enfrentam pior cenário fiscal da história. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/com-54-no-vermelho-e-deficit-de-r-33-bilhoes-municipios-enfrentam-pior-cenario-fiscal-da-historia>. Acesso em 10 de dezembro de 2025.

ADI 7906 MC / RO

corrente líquida destinada às emendas individuais - cabendo os 0,45% restantes ao Senado Federal (art. 16, § 9º-A, da CF/88). Iniciado o julgamento virtual do referendo, o processo foi destaque para julgamento presencial.

No meu entendimento e dos Ministros que me acompanharam no julgamento virtual iniciado (Ministro **Gilmar Mendes, Flávio Dino e Alexandre de Moraes**), a simples reprodução, em âmbito estadual, do percentual de 2% da receita corrente líquida para as emendas individuais representa **subversão do texto constitucional**, decorrente da ausência de correspondência entre as Assembleias Legislativas estaduais, de estrutura unicameral, e o Congresso Nacional, bicameral.

A consequência da reprodução literal do percentual de 2% na norma constitucional estadual corresponde, como bem expôs o Ministro **Flávio Dino**, à atribuição aos deputados estaduais de um poder de emenda superior ao conferido aos deputados federais e à sujeição da Assembleia Legislativa estadual a parâmetros menos rigorosos do que os impostos às Casas do Congresso Nacional.

Com base nesse mesmo entendimento, o Ministro **Alexandre de Moraes** deferiu a liminar na **ADI nº 7869**, para atribuir interpretação conforme ao dispositivo da Constituição do Estado da Paraíba que também prevê o limite de 2% da receita corrente líquida para as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, ajustando esse percentual para 1,55%. Iniciado o julgamento virtual do referendo à medida cautelar, o processo foi destacado. Até aquele momento, acompanhavam o relator eu, o Ministro **Gilmar Mendes**, o Ministro **Flávio Dino** e a Ministra **Cármem Lúcia**.

Tanto nos casos citados quanto na presente ação direta, **estamos diante de normas constitucionais estaduais que contêm limitação à competência do Chefe do Poder Executivo estadual para o planejamento orçamentário sem correspondência na Constituição de 1988, contrariando balizas fundamentais para o equilíbrio entre os três poderes, as quais devem ser obrigatoriamente observadas pelos demais**

entes federativos.

Nesse quadro, **está configurada a probabilidade do direito.**

Destaco que o requerente não impugnou o § 9º do art. 136-A da Constituição estadual com a redação da Emenda Constitucional nº 148/2021 à Constituição do Estado de Rondônia, a qual já garantia da execução das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares do Estado.

A suspensão apenas da Emenda Constitucional nº 171/2024 repristinaria a redação anterior do § 9º do art. 136-A da Constituição estadual, tornando sem efeito a presente decisão no que tange às emendas de bancada. Nesse quadro, **os princípios da efetividade da tutela jurisdicional, da instrumentalidade das formas e da indisponibilidade do interesse público justificam a suspensão cautelar também do § 9º na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 148/2021.**

Por fim, o **perigo de dano** também está configurado, visto que, se mantida a eficácia das referidas normas, será prolongada a situação de ingerência no planejamento governamental, com risco de prejuízos à execução orçamentária. Nesse linha foi a argumentação do autor da ação, **in verbis,**

“enquanto vigente as redações legais aqui questionadas, acaso ocorram novas emendas parlamentares à lei orçamentária estadual do presente ano, fatalmente novas realocações ocorrerão ‘à toque de caixa’, impedindo o integral cumprimento do estabelecido no PPA e LDO atualmente vigentes” (p. 11).

DISPOSITIVO

Ante o exposto, defiro a medida cautelar, com efeito **ex nunc**, **ad referendum** do Plenário, para suspender a **Emenda Constitucional nº 171/2024, que alterou os §§ 2º, 6º e 9º do art. 136-A da Constituição do**

ADI 7906 MC / RO

Estado de Rondônia, e o § 9º do art. 136-A da Constituição estadual com a redação da Emenda Constitucional nº 148/2021.

Solicito, desde logo, **informações à parte requerida**, no prazo de **5 dias**, intimando-se ainda o **Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República** para se manifestarem no prazo de **3 dias** (art. 10, **caput** e § 1º, da Lei nº 9.868/1999).

Intime-se.

Publique-se.

Brasília, 12 de dezembro de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente