

Documento 1

Tipo documento:

RELATÓRIO/VOTO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

24/06/2026 12:20:01

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5401441-79.2025.8.21.7000

Sequência Evento:

84



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5401441-79.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Controle de Constitucionalidade

RELATOR: DESEMBARGADOR NIWTON CARPES DA SILVA

AUTOR: MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO / RS

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO, por meio da ilustre Prefeita Municipal, em face do artigo 120-A, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento, bem como de dispositivos correlatos contidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 (Lei Municipal nº 8.482/2025) e na Lei Orçamentária Anual de 2026 (Lei Municipal nº 8.507/2025). A parte proponente sustentou, em sua exordial, a inconstitucionalidade material do dispositivo da Lei Orgânica Municipal, que fixou o limite das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória em 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior. Alegou, fundamentalmente, que tal patamar viola o princípio da simetria, na medida em que o artigo 166, §§ 9º e 9º-A, da Constituição Federal, parâmetro de observância compulsória pelos entes subnacionais por força dos artigos 1º e 8º da Constituição Estadual, estabelece um modelo para o Congresso Nacional, de natureza bicameral, que não pode ser transposto de forma literal e acrítica para uma Casa Legislativa unicameral, como é o caso da Câmara de Vereadores. Defendeu que, por simetria funcional e estrutural com a Câmara dos Deputados, o limite aplicável ao Legislativo municipal deveria ser de 1,55% da Receita Corrente Líquida. Aduziu que a norma impugnada tem gerado uma "hipertrofia" das despesas com emendas parlamentares, demonstrando, por meio de planilhas e dados orçamentários, que o crescimento acumulado de tais despesas no período de 2021 a 2026 (cerca de 194%) é manifestamente desproporcional ao crescimento do orçamento do próprio Poder Executivo no mesmo intervalo (aproximadamente 55%). Essa distorção, segundo alegou, afrontaria a lógica de contenção de gastos e de equilíbrio entre os Poderes, consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 854 e das ADIs nº 7.688, 7.695 e 7.697, notadamente a diretriz contida no "item 14" da fundamentação daquelas decisões, que veda o crescimento das emendas em patamar superior à menor variação observada entre as despesas discricionárias do Executivo, a variação da Receita Corrente Líquida e o teto fiscal aplicável. Defendeu, ainda, o risco de dano grave e de difícil reparação, uma vez que a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026 já se encontra aprovada e em plena vigência, com dotações que refletem o patamar de 2% da RCL. A manutenção de tal quadro, segundo a parte proponente, comprometeria a execução de políticas públicas essenciais, ao comprimir o espaço fiscal discricionário do Poder Executivo, e consolidaria dispêndios de caráter irreversível, caso a inconstitucionalidade venha a ser declarada apenas ao final do processo. Com base nesses fundamentos, requereu a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, na parte em que fixa o limite de 2% da RCL, atribuindo-se interpretação conforme para limitá-lo, provisoriamente, a 1,55% da RCL do exercício anterior, bem como para determinar a imediata adequação da Lei Orçamentária Anual de 2026 a esse novo limite, bem como à regra dinâmica de crescimento do "item 14" dos precedentes do STF, com a suspensão da execução de qualquer valor excedente e a consequente recomposição das dotações do Poder Executivo.

Foi concedida a medida liminar "para **SUSPENDER** a aplicabilidade do artigo 120-A, §1º, da Lei Orgânica de Sant'ana do Livramento, na parte em que estabelece o limite de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais impositivas, **ATRIBUIR INTERPRETAÇÃO CONFORME** à Constituição Estadual e, por simetria, à Constituição Federal, ao referido artigo 120-A, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, para assentar que o limite máximo para as emendas parlamentares individuais impositivas, no âmbito do Município de Sant'ana do Livramento, é de **1,55%** da Receita Corrente Líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto orçamentário e **DETERMINAR**, em consequência, a imediata suspensão da execução orçamentária e financeira, na Lei Orçamentária Anual de 2026 (Lei Municipal nº 8.507/2025), de qualquer valor destinado a emendas individuais que exceda o teto de 1,55% da Receita Corrente Líquida do exercício de 2024, devendo o montante excedente ser revertido ao Poder Executivo para a recomposição das dotações orçamentárias correspondentes" (evento 35, DESPADEC1).

A CAMARA MUNICIPAL opôs embargos de declaração em face da decisão liminar (evento 46, EMBDECL1), os quais foram desacolhidos (evento 59, DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, arguindo, preliminarmente, defeito de representação por ausência de procuração com poderes específicos e, no mérito, defendendo a manutenção do dispositivo fustigado no ordenamento jurídico (evento 57, PET1).

A Casa Legislativa, intimada, prestou informações defendendo a constitucionalidade da norma e, subsidiariamente, postulando a modulação de efeitos (evento 58, PET1).

O Ministério Público Estadual apresentou parecer pela intimação da proponente para regularizar a representação processual e, no mérito, pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade (evento 67, PARECER1).

Por fim, o proponente regularizou a representação processual com a juntada de procuração com poderes específicos (evento 71, PET1 e evento 71, OUT2).

Após, vieram-me conclusos.

É o relatório.

VOTO

Eminentes Colegas. Trata-se, consoante positivado no sumário relatório, de ação direta de inconstitucionalidade proposta em face do artigo 120-A, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento, que estabelece o limite de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais impositivas, cuja eficácia foi suspensa pela concessão de liminar judicial, em 10 de fevereiro de 2026.

1) Da regularização da representação processual -

Conforme se observa dos autos, o Município proponente regularizou a representação processual mediante a juntada de instrumento de procuração contendo outorga de poderes específicos para a propositura desta ação direta de inconstitucionalidade em face do artigo 120-A, § 1º, da Lei Orgânica Municipal (evento 71, OUT2).

Sanado o vício de representação, resta prejudicada a preliminar, impondo-se o exame de mérito.

2) Do mérito -

A essência da pretensão deduzida na presente demanda judicial, em que pese de conteúdo sintético, está na afirmação de que a legislação municipal, ora em discussão, que estabeleceu o limite de emendas impositivas individuais em 2% da Receita Corrente Líquida, afronta o consagrado princípio constitucional da simetria federativa e viola as regras do processo legislativo-orçamentário, pois as Casas Legislativas unicamerais devem observar o limite de 1,55% da Receita Corrente Líquida, equivalente à cota destinada à Câmara dos Deputados.

Com efeito, de modo preambular, a emprestar consistência à fundamentação, imprescindível se afigura a transcrição integral da norma inquinada do vício supremo da inconstitucionalidade. O artigo 120-A, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento tem a seguinte redação (evento 1, OUT2), **expressis verbis**:

Art. 120-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por Emendas Individuais, Coletivas ou de Bancada do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual. (Emenda nº 42, Emenda nº 44 e Emenda nº 50).

§ 1º. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Emenda nº 50)

Ao despachar a petição inicial da demanda, na condição de Relator, determinei a manifestação prévia do ilustre Presidente da Câmara de Vereadores de Santana do Livramento e do eminente Procurador-Geral de Justiça, adotando o rito do artigo 10 da Lei nº 9.868/99 (evento 11, DESPADEC1).

Após, então, de posse das informações prestadas, foi possível reunir as condições necessárias para bem examinar a **vetata quaestio** e lançar liminar de suspensão da aplicação e vigência do mencionado dispositivo da legislação municipal, que foi vazada nos seguintes termos, **in litteris**:

Trata-se, consoante sumário relatório, de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Município de Santana do Livramento em face do art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica do Município, que estabelece o limite de 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais impositivas. O autor sustenta, em síntese, que a norma municipal viola o princípio da simetria, ao replicar o teto global do Congresso Nacional, que é bicameral, em vez do limite de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) aplicável à Câmara dos Deputados, parâmetro que deveria ser observado por uma casa legislativa unicameral.

Transcrevo, por oportuno, o dispositivo tismado de inconstitucional (evento 1, OUT2), **sic**:

Art. 120-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por Emendas Individuais, Coletivas ou de Bancada do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual. (Emenda nº 42, Emenda nº 44 e Emenda nº 50).

§ 1º. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Emenda nº 50)

A análise do pleito liminar pressupõe a verificação da plausibilidade do direito invocado (**fumus boni iuris**) e do perigo de dano irreparável ou de difícil reparação decorrente da demora na prestação jurisdicional (**periculum in mora**), requisitos que reputo demonstrados.

A plausibilidade do direito invocado pelo Município de Sant'Ana do Livramento se afigura, em sede de cognição sumária, bastante robusta e alicerçada em sólida jurisprudência, notadamente do Colendo Supremo Tribunal Federal.

O cerne da questão constitucional reside na aplicação do **princípio da simetria** à disciplina das emendas parlamentares impositivas no âmbito municipal, princípio positivado nos arts. 1º e 8º da Constituição Estadual, **ad litteram**:

*Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos **universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal** a todas as pessoas no âmbito de seu território. (Constituição Estadual)*

*Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, **observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição**. (Constituição Estadual)*

A Constituição da República, em seu artigo 166, estabelece as normas gerais do processo

orçamentário federal, que, por força do federalismo cooperativo e da necessidade de uniformidade em matéria de finanças públicas, **constituem parâmetros de observância obrigatória** pelos Estados e Municípios, consoante sedimentada jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal, **expressis verbis**:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 151, § 12, da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. Emenda parlamentar impositiva. Vedação do cômputo de “restos a pagar” para o cumprimento da execução orçamentária e financeira obrigatória dos programas de trabalho incluídos no âmbito daquela unidade federativa. Inconstitucionalidade. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II, § 1º, da CF/88). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/88). Emendas Constitucionais nºs 86/15 e 100/19 e Lei Federal nº 4.320/64. Reprodução obrigatória. Princípio da simetria. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. 1. A Constituição Federal determina que é da União a competência para a edição de normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II), reservando aos estados e ao Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar, de forma a adicionar situações específicas que somente podem ser observadas no âmbito local. Ademais, as normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, sobre gestão financeira e sobre critérios para a execução de programações de caráter obrigatório (como as emendas parlamentares impositivas) estão reservadas a lei complementar federal (arts. 163 e 165 da CF). 2. A Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, originária da “PEC do Orçamento Impositivo”, passou a prever as chamadas emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA) e representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas, tendo por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (art. 166, § 11, da CF). 3. O constituinte sergipano, no intuito de garantir a execução total do orçamento impositivo no mesmo exercício financeiro da respectiva lei orçamentária, inovou ao impedir que se considere o cômputo de qualquer percentual de despesas inscritas em restos a pagar, para fins do cumprimento da execução orçamentária e financeira no âmbito do Estado de Sergipe (§ 12 do art. 151 da CE). In casu, ao atribuir às referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC nº 126/22), o constituinte derivado decorrente extrapolou os limites de sua competência suplementar legislativa. **4. O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados.** Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal do § 12 do art. 151 da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020.

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

Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas estaduais que tratam de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, 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. 2. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 3. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 4. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. **As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie.** Precedentes. 5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, pedidos julgados procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu.

(ADI 6308, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 14-06-2022 PUBLIC 15-06-2022)

A Emenda Constitucional nº 126/2022, ao alterar o referido artigo 166 da Carta Magna, fixou o limite global de 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida para as emendas individuais, mas, de forma expressa em seu §9º-A, distribuiu esse montante entre as duas Casas do Congresso Nacional: 1,55% para a Câmara dos Deputados e 0,45% para o Senado Federal, **in litteris**:

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. (Incluído 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)

Tal repartição não é meramente procedimental, pois reflete a estrutura bicameral do Legislativo Federal, em que a Câmara dos Deputados representa o povo e o Senado Federal, os Estados-membros. As Câmaras Municipais, assim como as Assembleias Legislativas, são, por natureza, Casas unicamerais de representação popular. A simetria estrutural e funcional, portanto, se estabelece com a Câmara dos Deputados, e não com o Congresso Nacional em sua totalidade.

Ao transpor, de forma literal e acrítica, o teto global de 2% para a sua Lei Orgânica, o Município de Sant'Ana do Livramento incorreu em evidente quebra de simetria, visto que a norma municipal impugnada atribuiu a uma única Casa Legislativa um poder de emenda superior àquele conferido à própria Câmara dos Deputados, o que gera uma distorção no equilíbrio entre os Poderes e na repartição de competências orçamentárias.

Esse exato raciocínio foi adotado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.869/PB, de relatoria do eminente Ministro ALEXANDRE DE MORAES, que, em decisão de 22 de setembro de 2025, suspendeu a eficácia de norma da Constituição do Estado da Paraíba com idêntico teor, assentando que o limite aplicável a casas legislativas unicamerais é o de 1,55% da RCL. Transcrevo, pela sua clareza e pertinência, o excerto central da referida decisão, ***in verbis***:

(...) A matriz orçamentária federal, sobretudo seu respectivo processo legislativo, consubstancia norma de reprodução obrigatória para os estados-membros, razão pela qual as Constituições Orçamentárias subnacionais devem espelhar os paradigmas federais na disciplina das emendas impositivas. (...)

(...) conforme me manifestei no julgamento em curso da ADI 7493 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, julgamento iniciado na SV de 28/6 a 6/8/2024, pendente de conclusão), em que apreciado objeto semelhante, constante da Constituição do Estado do Mato Grosso, **a correta simetria entre o modelo federal e a norma local exige que o percentual a incidir sobre a base de cálculo acima referida seja apenas aquele destinado à Câmara dos Deputados (1,55% conforme o art. 166, § 9º-A) e não aquele aplicado ao Congresso Nacional como um todo (2% nos termos do art. 166, § 9º).**

É que a Assembleia Legislativa estadual se aproxima na arquitetura federal à Câmara dos Deputados, ambas casas de representação popular em seus respectivos planos federativos.

(...) Atualmente, na ausência de uma segunda câmara para revisar as deliberações da primeira em âmbito estadual, para representar interesses políticos distintos da Assembleia e para estabilizar suas decisões, há de se compreender que o órgão materializa, na legislatura subnacional, instância análoga à da Câmara dos Deputados para fins do orçamento impositivo.

Não fosse esta a interpretação levada a cabo nesta ação, os deputados estaduais contariam com um percentual substancialmente maior da respectiva receita corrente líquida para introduzir emendas impositivas ao orçamento estadual do que seus pares federais.

(...) Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para atribuir interpretação conforme ao art. 169-A da Constituição do Estado da Paraíba e ao art. 85 do seu ADCT, acrescidos pela EC nº 59/2025, **de modo a assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,55%** (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Esse precedente, embora ainda pendente de referendo, em razão de destaque pelo Ministro EDSON FACHIN, após o voto-vista do Ministro GILMAR MENDES e dos votos dos Ministros DIAS TOFFOLI, FLÁVIO DINO E CÂRMEN LÚCIA acompanhando o eminente Relator, sinaliza de forma inequívoca o entendimento da Corte Suprema e serve como forte alicerce para a configuração do ***fumus boni iuris*** no presente caso.

Ademais, a plausibilidade do direito se robustece com a análise da evolução orçamentária do Município, que demonstra uma "hipertrofia" do orçamento legislativo em detrimento do Executivo, em aparente violação à diretriz do "item 14" da decisão proferida pelo Ministro Flávio Dino na ADI 7688, que veda o crescimento das emendas em ritmo superior à evolução das despesas discricionárias do Executivo, da RCL ou do teto de gastos, ***ipsis litteris***:

14. Em face da equivalência entre os Poderes, prevista na Constituição e adotada pela LC nº. 210/2024, as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC nº. 200/2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida (RCL), o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI 7697.

In casu, a documentação acostada à inicial revela que, enquanto o orçamento do Poder Executivo cresceu aproximadamente 55% entre 2021 e 2026, as emendas impositivas tiveram uma expansão de cerca de 194% no mesmo período, um descompasso que, por si só, indica um desequilíbrio na repartição do espaço fiscal (evento 1, OUT6).

Reproduzo, em reforço, os apontamentos do órgão ministerial relacionados à verossimilhança, da lavra da eminente Procuradora-Geral de Justiça Para Assuntos Jurídicos, Dra. JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO, **ipsis verbis**:

3.2. Em relação à verossimilhança, assiste razão ao proponente, especialmente diante do atual estágio do controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

O ponto nodal da controvérsia reside na aplicação do princípio da simetria. Como é sabido, a Emenda Constitucional nº 126/2022 alterou o art. 166, § 9º, da Constituição Federal, elevando o teto das emendas individuais para 2% da Receita Corrente Líquida (RCL). Todavia, esse percentual foi concebido para o Congresso Nacional, que possui estrutura bicameral, sendo a verba distribuída entre a Câmara dos Deputados (1,55%) e o Senado Federal (0,45%).

Ao enfrentar essa exata questão na ADI nº 7.869/PB, o Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática em 22 de setembro de 2025, concedendo medida cautelar para assentar que:

As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do projeto (...).

Posteriormente após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes e dos votos dos Ministros Dias Toffoli, Flávio Dino e Cármen Lúcia, todos acompanhando o Ministro Alexandre de Moraes (Relator), o processo foi destacado pelo Ministro Edson Fachin (Presidente), Plenário, Sessão Virtual de 31.10.2025 a 10.11.2025, consoante dados colhidos do andamento processual, site do STF.

A fundamentação da Suprema Corte repousa na premissa de que a transposição automática do teto de 2% para Casas Legislativas unicamerais - como as Assembleias Legislativas e, por óbvia extensão, as Câmaras de Vereadores - desnatura o modelo federal e fere a autonomia do Poder Executivo. Ao concentrar em uma única Casa o percentual que, na União, é dividido entre duas, o legislador local acaba por expandir o poder de emenda para além do parâmetro de simetria obrigatória, reduzindo indevidamente a margem de discricionariedade do Chefe do Executivo na gestão das políticas públicas.

No caso em apreço, o art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica de Sant'Ana do Livramento, ao fixar o teto em 2%, incorreu em mimetismo inconstitucional. A norma local ignorou que a Câmara Municipal, por ser unicameral, deve espelhar a cota da Câmara dos Deputados (1,55%) e não o somatório global do Congresso Nacional.

Portanto, a verossimilhança das alegações (fumaça do bom direito) é nítida, uma vez que o dispositivo impugnado diverge frontalmente da interpretação que o guardião da Constituição Federal, até o momento, conferiu ao tema, criando uma desproporção orçamentária que vulnera o equilíbrio entre os poderes municipais.

Tenho, assim, que está presente o **fumus boni iuris** no caso em análise.

Por sua vez, o perigo da demora se manifesta de forma cristalina, uma vez que a Lei Orçamentária Anual para 2026 (Lei Municipal nº 8.507/2025) já está em vigor desde 1º de janeiro de 2026 e sua execução é um ato contínuo. A manutenção da eficácia da norma impugnada implica a obrigação, por parte do Poder Executivo, de empenhar e liquidar despesas com base em um teto de emendas que se afigura inconstitucional.

O dano, portanto, não é meramente potencial, mas iminente e contínuo. Permitir que o exercício financeiro de 2026 transcorra sob a égide de um teto orçamentário viciado significa consolidar uma lesão ao erário e à ordem constitucional, tornando parcialmente inócua a tutela jurisdicional ao final do processo. O prejuízo não é apenas financeiro, mas também institucional, pois a compressão do orçamento discricionário do Executivo afeta diretamente sua capacidade de implementar políticas públicas planejadas e de responder às demandas da coletividade.

Reproduzo, em reforço, os apontamentos do órgão ministerial relacionados ao perigo da demora, da lavra da eminente Procuradora-Geral de Justiça Para Assuntos Jurídicos, Dra. JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO, **ipsis verbis**:

(...) 3.3. Já no que se refere ao perigo da demora, este se revela na iminência e no curso da execução orçamentária do exercício de 2026. Como demonstrado pelo proponente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) para

o referido exercício já se encontra aprovada e vigente, estabelecendo obrigações de execução financeira que, caso mantidas sob o teto inconstitucional de 2% da RCL, produzirão efeitos imediatos e de difícil reversão.

O risco reside na consolidação de atos administrativos complexos, tais como empenhos, liquidações e repasses financeiros a entidades e projetos diversos, calcados em dotações que extrapolam as balizas constitucionais. A manutenção da eficácia do dispositivo impugnado permite que o Poder Legislativo municipal faça uso de uma parcela do orçamento superior à permitida pelo princípio da simetria, comprimindo o espaço discricionário do Poder Executivo, com potencial prejuízo à condução de políticas públicas estruturantes.

Conforme alertado na inicial, a execução de programações orçamentárias “hipertrofiadas” pode gerar um cenário de instabilidade institucional, pois a eventual declaração final de inconstitucionalidade, após o exaurimento dos repasses, tornaria a recomposição do erário sobremaneira gravosa, senão impossível. Além disso, a continuidade de um modelo que permite o crescimento das emendas em ritmo exponencialmente superior ao do orçamento do Executivo pode comprometer a racionalidade do planejamento fiscal e a gestão de prioridades públicas essenciais.

Portanto, o *periculum in mora* é qualificado pela necessidade urgente de conter a execução de valores excedentes, antes que se perfectibilizem situações de fato consolidadas, assegurando que o ciclo orçamentário de 2026 seja reconduzido aos parâmetros de equilíbrio e proporcionalidade ditados pela Constituição Federal (...).

Presente, igualmente, portanto, o ***periculum in mora***.

De modo subsidiário, a Câmara Municipal de Vereadores postulou a modulação dos efeitos de eventual decisão, para que esta produza eficácia somente a partir do exercício financeiro de 2027. O pedido se baseia na necessidade de preservar a segurança jurídica e a estabilidade do orçamento de 2026, já aprovado e em execução.

Contudo, tal pleito não merece acolhida, uma vez que, no caso concreto, o excepcional interesse social milita em favor da imediata cessação da execução de despesas que, em cognição sumária, mostram-se incompatíveis com a Constituição. Manter a execução de um orçamento com dotações viciadas por um ano inteiro, sob o pretexto de preservar a segurança jurídica, seria, na verdade, convalidar uma ilegalidade e perpetuar o dano ao erário e ao equilíbrio entre os Poderes.

Ademais, a medida cautelar aqui deferida não implica a anulação integral da Lei Orçamentária, mas sim uma adequação pontual e cirúrgica do teto das emendas, com a suspensão apenas da parcela que excede o limite constitucionalmente adequado (1,55%). Essa abordagem minimiza a desorganização administrativa, pois não paralisa a execução orçamentária como um todo. A recomposição do orçamento do Executivo com os valores excedentes é medida que restaura o equilíbrio e permite a continuidade da gestão, sem impor um vácuo normativo. A proteção a terceiros de boa-fé é igualmente resguardada, uma vez que as emendas não são integralmente suspensas, mas apenas ajustadas ao patamar constitucional.

Dessa forma, não se vislumbram razões de excepcional interesse social que justifiquem a postergação dos efeitos da decisão. Pelo contrário, o interesse público exige a imediata recondução do processo orçamentário à legalidade constitucional.

Por fim, tenho que não é caso de suspensão do presente processo, em razão de o Colendo Supremo Tribunal Federal estar, na ADI nº 7.869/PB, apreciando questão extremamente semelhante relacionada ao Estado da Paraíba, notadamente diante da inexistência de qualquer comando nesse sentido pela Corte Superior, a qual, se vislumbrasse a possibilidade e pertinência de determinar a suspensão, assim o teria feito. Assim, a atuação deste Tribunal, em controle concentrado de constitucionalidade, não se subordina à conclusão definitiva de processos em outras esferas, podendo e devendo exercer sua competência para garantir a supremacia da Constituição Estadual e, por simetria, dos princípios da Constituição Federal.

Por conseguinte, considerando os comemorativos do caso concreto, defiro a medida cautelar, para **SUSPENDER** a aplicabilidade do artigo 120-A, §1º, da Lei Orgânica de Sant'ana do Livramento, na parte em que estabelece o limite de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais impositivas, **ATRIBUIR INTERPRETAÇÃO CONFORME** à Constituição Estadual e, por simetria, à Constituição Federal, ao referido artigo 120-A, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, para assentar que o limite máximo para as emendas parlamentares individuais impositivas, no âmbito do Município de Sant'ana do Livramento, é de **1,55%** da Receita Corrente Líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto orçamentário e **DETERMINAR**, em consequência, a imediata suspensão da execução orçamentária e financeira, na Lei Orçamentária Anual de 2026 (Lei Municipal nº 8.507/2025), de qualquer valor destinado a emendas individuais que exceda o teto de 1,55% da Receita Corrente Líquida do exercício de 2024, devendo o montante excedente ser revertido ao Poder Executivo para a recomposição das dotações orçamentárias correspondentes.

POSTO ISSO, defiro a medida liminar, para o fim de suspender a aplicabilidade do artigo 120-A, §1º, da Lei Orgânica de Sant'ana do Livramento, na parte em que estabelece o limite de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais impositivas, atribuir interpretação conforme à Constituição Estadual e, por simetria, à Constituição Federal, ao referido artigo 120-A, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, para assentar que o limite máximo para as emendas parlamentares individuais impositivas, no âmbito do Município de Sant'ana do Livramento, é de 1,55% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto orçamentário e determinar, em consequência, a imediata suspensão da execução orçamentária e financeira, na Lei Orçamentária Anual de 2026 (Lei Municipal nº 8.507/2025), de qualquer valor destinado a emendas individuais que exceda o teto de 1,55% da Receita Corrente Líquida do exercício de 2024, devendo o montante excedente ser revertido ao Poder Executivo para a recomposição das dotações orçamentárias correspondentes (...).

No exame da matéria de fundo, **data venia**, mas repristino, praticamente na íntegra os fundamentos da liminar antes transcrita, por absoluta pertinência temática e adequação jurídica, além de ter sido confirmada ao longo do processado, pelo que adianto a manutenção da procedência da demanda com o decreto de inconstitucionalidade do dispositivo municipal mencionado e reproduzido, de modo que ratifico a liminar concedida.

A mesma conclusão, de procedência da demanda, exsurge da leitura do ilustre Parecer da eminente Procuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos (evento 67, PARECER1), Dra. JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO, quando destaca o seguinte, **in verbis**:

(...) 4. No mérito, a controvérsia reside na constitucionalidade do § 1º do art. 120-A da Lei Orgânica de Sant'Ana do Livramento, que fixa em 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) o limite para emendas parlamentares individuais impositivas.

Não obstante a tese defensiva da Câmara Municipal de que tal patamar se insere na autonomia municipal, é imperativo reconhecer que a disciplina do processo legislativo orçamentário, por envolver normas de finanças públicas e repartição de competências entre os Poderes, constitui matéria de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais, por força dos artigos 1º e 8º, caput da Constituição Estadual (...).

(...) O modelo federal instituído pela Emenda Constitucional nº 126/2022 previu, de fato, o teto global de 2% da RCL para emendas individuais. Todavia, tal percentual foi concebido para o Congresso Nacional, estrutura eminentemente bicameral, sendo expressamente repartido entre a Câmara dos Deputados (1,55%) e o Senado Federal (0,45%), nos termos do art. 166, § 9º-A, da Constituição Federal. Nessa toada, a transposição literal do índice de 2% para uma Casa Legislativa unicameral - caso da Câmara de Vereadores - desnatura o parâmetro de simetria. Como bem assentado pelo Ministro Alexandre de Moraes, em decisão cautelar proferida no dia 22 de setembro de 2025, na ADI nº 7.869/PB, a equivalência funcional das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais dá-se com a Câmara dos Deputados, órgão de representação popular, e não com o somatório das duas casas do Legislativo Federal.

Esse entendimento, firmado em sede cautelar pelo Supremo Tribunal Federal, já encontrou eco no plano do mérito em tribunal estadual, em caso factualmente idêntico ao ora examinado.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, por unanimidade, julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de Tangará da Serra/MT contra emenda à lei orgânica municipal que fixara, nos mesmos termos da norma aqui impugnada, o limite de 2% da RCL.

(...) Como se vê, não se trata de orientação interpretativa facultativa, passível de flexibilização pelo legislador local. Na esteira do que assentou o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso no julgado supraespecificado, a fixação do percentual de 1,55% como limite para emendas parlamentares individuais em estruturas legislativas unicamerais não é mera sugestão, ou orientação facultativa. De acordo com a Corte Suprema, decorre da própria arquitetura institucional prevista no art. 166 da Constituição Federal, que constitui norma de reprodução obrigatória.

Permitir que o legislador local se aproprie da cota integral reservada ao Congresso Nacional criaria uma "assimetria às avessas", conferindo ao parlamentar municipal um poder de manejo orçamentário

superior ao do próprio Deputado Federal, em evidente prejuízo à margem de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na gestão das políticas públicas.

Dessa forma, a norma padece de inconstitucionalidade material.

Como referi na liminar que concedi de modo tempestivo, evento suso transcrito, a fixação do percentual de 1,55% como limite para as emendas individuais impositivas em estruturas legislativas unicamerais decorre do princípio da simetria federativa, que impõe a reprodução obrigatória das normas constitucionais federais de processo legislativo orçamentário, consoante sedimentada jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal, **ad litteram**:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 151, § 12, da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. Emenda parlamentar impositiva. Vedação do cômputo de “restos a pagar” para o cumprimento da execução orçamentária e financeira obrigatória dos programas de trabalho incluídos no âmbito daquela unidade federativa. Inconstitucionalidade. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II, § 1º, da CF/88). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/88). Emendas Constitucionais nºs 86/15 e 100/19 e Lei Federal nº 4.320/64. Reprodução obrigatória. Princípio da simetria. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. 1. A Constituição Federal determina que é da União a competência para a edição de normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II), reservando aos estados e ao Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar, de forma a adicionar situações específicas que somente podem ser observadas no âmbito local. Ademais, as normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, sobre gestão financeira e sobre critérios para a execução de programações de caráter obrigatório (como as emendas parlamentares impositivas) estão reservadas a lei complementar federal (arts. 163 e 165 da CF). 2. A Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, originária da “PEC do Orçamento Impositivo”, passou a prever as chamadas emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA) e representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas, tendo por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (art. 166, § 11, da CF). 3. O constituinte sergipano, no intuito de garantir a execução total do orçamento impositivo no mesmo exercício financeiro da respectiva lei orçamentária, inovou ao impedir que se considere o cômputo de qualquer percentual de despesas inscritas em restos a pagar, para fins do cumprimento da execução orçamentária e financeira no âmbito do Estado de Sergipe (§ 12 do art. 151 da CE). In casu, ao atribuir às referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC nº 126/22), o constituinte derivado decorrente extrapolou os limites de sua competência suplementar legislativa. **4. O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados.** Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal do § 12 do art. 151 da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. (ADI 7060, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-08-2023 PUBLIC 03-08-2023)

Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas estaduais que tratam de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, 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. 2. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 3. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria

de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 4. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. **As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie.** Precedentes. 5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, pedidos julgados procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu. (ADI 6308, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 14-06-2022 PUBLIC 15-06-2022)

A Emenda Constitucional nº 126/2022, ao alterar o referido artigo 166 da Carta Magna, fixou o limite global de 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida para as emendas individuais, mas, de forma expressa em seu §9º-A, distribuiu esse montante entre as duas Casas do Congresso Nacional: 1,55% para a Câmara dos Deputados e 0,45% para o Senado Federal, *in litteris*:

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. (Incluído 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)

Tal repartição não é meramente procedimental, pois reflete a estrutura bicameral do Legislativo Federal, em que a Câmara dos Deputados representa o povo e o Senado Federal, os Estados-membros. As Câmaras Municipais, assim como as Assembleias Legislativas, são, por natureza, Casas unicamerais de representação popular. A simetria estrutural e funcional, portanto, se estabelece com a Câmara dos Deputados, e não com o Congresso Nacional em sua totalidade.

Ao transpor, de forma literal e acrítica, o teto global de 2% para a sua Lei Orgânica, o Município de Sant'Ana do Livramento incorreu em evidente quebra de simetria, visto que a norma municipal impugnada atribuiu a uma única Casa Legislativa um poder de emenda superior àquele conferido à própria Câmara dos Deputados, o que gera uma distorção no equilíbrio entre os Poderes e na repartição de competências orçamentárias.

Esse exato raciocínio foi adotado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.869/PB, de relatoria do eminente Ministro ALEXANDRE DE MORAES, que, em decisão de 22 de setembro de 2025, suspendeu a eficácia de norma da Constituição do Estado da Paraíba com idêntico teor, assentando que o limite aplicável a casas legislativas unicamerais é o de 1,55% da RCL. Transcrevo, pela sua clareza e pertinência, o excerto central da referida decisão, *in verbis*:

(...) A matriz orçamentária federal, sobretudo seu respectivo processo legislativo, consubstancia norma de reprodução obrigatória para os estados-membros, razão pela qual as Constituições

Orçamentárias subnacionais devem espelhar os paradigmas federais na disciplina das emendas impositivas. (...)

*(...) conforme me manifestei no julgamento em curso da ADI 7493 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, julgamento iniciado na SV de 28/6 a 6/8/2024, pendente de conclusão), em que apreciado objeto semelhante, constante da Constituição do Estado do Mato Grosso, **a correta simetria entre o modelo federal e a norma local exige que o percentual a incidir sobre a base de cálculo acima referida seja apenas aquele destinado à Câmara dos Deputados (1,55% conforme o art. 166, § 9º-A) e não aquele aplicado ao Congresso Nacional como um todo (2% nos termos do art. 166, § 9º).***

É que a Assembleia Legislativa estadual se aproxima na arquitetura federal à Câmara dos Deputados, ambas casas de representação popular em seus respectivos planos federativos.

(...) Atualmente, na ausência de uma segunda câmara para revisar as deliberações da primeira em âmbito estadual, para representar interesses políticos distintos da Assembleia e para estabilizar suas decisões, há de se compreender que o órgão materializa, na legislatura subnacional, instância análoga à da Câmara dos Deputados para fins do orçamento impositivo.

Não fosse esta a interpretação levada a cabo nesta ação, os deputados estaduais contariam com um percentual substancialmente maior da respectiva receita corrente líquida para introduzir emendas impositivas ao orçamento estadual do que seus pares federais.

*(...) Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para atribuir interpretação conforme ao art. 169-A da Constituição do Estado da Paraíba e ao art. 85 do seu ADCT, acrescidos pela EC nº 59/2025, **de modo a assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,55%** (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.*

Nesse contexto, a confirmação da liminar e a procedência da ação neste ponto são medidas que se impõem.

Resta examinar a pretensão veiculada pela parte proponente na alínea "g" de seus pedidos de mérito, na qual postula que a evolução anual do montante global destinado às emendas parlamentares individuais impositivas do Legislativo municipal seja submetida, cumulativamente, à regra de contenção dinâmica do denominado "item 14" estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7688. Segundo a referida tese, em cada exercício, o valor consolidado das emendas não poderia crescer acima da menor variação verificada entre a Receita Corrente Líquida, as despesas discricionárias do Executivo e o teto fiscal aplicável.

Com a devida vênia à posição defendida pela proponente, entendo que a presente ação deve ser julgada improcedente especificamente em relação a este pedido.

A regra de crescimento limitada à menor variação (sintetizada no "item 14" da ADI 7688/DF) constitui uma criação pretoriana extraordinária e temporária do Colendo Supremo Tribunal Federal, formulada no contexto de um complexo processo estrutural destinado a mediar o conflito institucional entre o Congresso Nacional e o Governo Federal. Aquela decisão buscou compatibilizar o regime de emendas federais (RP 8 e RP 9) com as exigências específicas do Novo Arcabouço Fiscal nacional (Leis Complementares nº 200/2023 e nº 210/2024), que possuem contornos, metas de resultado e regras de teto concebidos de forma exclusiva para a realidade macroeconômica da União.

As regras contidas no arcabouço fiscal federal e as travas dinâmicas estabelecidas pelo Supremo na ADI 7688/DF não constituem normas de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais. O Município de Sant'Ana do Livramento é dotado de autonomia orçamentária e financeira, regendo-se por suas próprias leis de diretrizes e metas fiscais, as quais devem ser respeitadas pelo Judiciário. Impor ao ente municipal, por meio de controle concentrado de constitucionalidade da Lei Orgânica, uma regra dinâmica e mutável de crescimento fundada em

critérios macroeconômicos federais configuraria indevida e excessiva ingerência na autonomia orçamentária local, além de gerar extrema dificuldade operacional na elaboração e execução anual da LOA.

Ademais, o teto nominal máximo de 1,55% da Receita Corrente Líquida, por si só, atende plenamente ao parâmetro constitucional fixado pela simetria e bem limita as emendas parlamentares individuais impositivas, mantendo-as em proporção adequada e equilibrada em relação à base de receitas do Município. Como a RCL é calculada anualmente com base na arrecadação efetiva do exercício anterior, o limite de 1,55% já flutua de forma orgânica e proporcional à saúde financeira do próprio Município, crescendo quando a receita se expande e retraindo-se em períodos de frustração de arrecadação, o que assegura a responsabilidade fiscal sem a necessidade de travas adicionais complexas.

A aplicação do teto de 1,55% da RCL já representa uma importante redução em relação ao patamar de 2% atualmente previsto (em Sant'Ana do Livramento, isso importa em uma redução de mais de R\$ 1,7 milhão no orçamento de 2026, conforme demonstrado em petição inicial), restabelecendo o equilíbrio necessário entre os Poderes e contendo de forma suficiente a hipertrofia das emendas impositivas. A imposição cumulativa de novas travas revela-se desnecessária para a preservação da simetria e excessivamente restritiva à atuação do Legislativo municipal.

Dessarte, imperativo reconhecer que, enquanto os pedidos de inconstitucionalidade do patamar de 2% e de fixação do teto de 1,55% devem ser acolhidos, a pretensão de submeter as emendas locais às regras dinâmicas de crescimento do item 14 (pedido "g") deve ser julgada improcedente, preservando-se a autonomia orçamentária e legislativa do Município na fixação de suas metas fiscais anuais.

No que diz respeito à modulação de efeitos, leciona MARCELO NOVELINO que, via de regra, a declaração de inconstitucionalidade produz efeitos retroativos, admitindo-se, excepcionalmente, a modulação de efeitos por razões de segurança jurídica ou interesse social (NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 16 ed. Editora JusPodvm. pg. 245), **expressis verbis**:

A declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo produz, em regra, efeitos retroativos (ex tunc), por ser a lei inconstitucional considerada um ato nulo (teoria da nulidade), com vício de origem. Excepcionalmente, no entanto, a declaração poderá ter eficácia apenas a partir do trânsito em julgado (ex nunc) ou de momento futuro (pro futuro) fixado na decisão.

Para a modulação temporal dos **efeitos** da decisão devem ser observados dois requisitos: **razões de segurança jurídica ou de interesse social a justificar o afastamento do princípio da nulidade;** e **quórum de dois terços dos membros do Tribunal** (Lei 9.868/1999, art. 27). Quando a declaração de **inconstitucionalidade** não faz expressa referência ao momento, os **efeitos** temporais são presumidamente retroativos.

Exige-se, ademais, quórum qualificado para tanto, consoante art. 27 da Lei n. 9868/1999, **sic**:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Portanto, a declaração de inconstitucionalidade, como afirmado por abalizada doutrina, possui, como regra geral, eficácia **ex tunc**, desfazendo o ato normativo viciado desde a sua origem, como se nunca tivesse existido no mundo jurídico. A modulação de seus efeitos é medida excepcionalíssima, reservada a situações em que a aplicação da regra geral de nulidade retroativa pudesse causar um abalo ainda maior à ordem jurídica ou social do que a própria manutenção temporária da norma inconstitucional.

No caso concreto, essa situação de excepcionalidade não se verifica.

A presente ação direta de inconstitucionalidade foi proposta em 23 de dezembro de 2025, antes mesmo do início da vigência e da execução material da Lei Orçamentária Anual de 2026. Logo em seguida, em 10 de fevereiro de 2026, este Relator deferiu a medida cautelar suspendendo a eficácia da norma impugnada no que excedesse o teto de 1,55% da receita corrente líquida e ordenando a imediata suspensão da execução orçamentária e financeira do excedente na LOA de 2026 (evento 35, DESPADEC1).

A concessão da medida liminar logo no início do exercício financeiro garantiu que o Poder Executivo e a Câmara Municipal tivessem plena ciência dos limites constitucionais aplicáveis ao orçamento de 2026.

Sendo assim, a eficácia da decisão liminar já produziu efeitos práticos no curso do exercício de 2026, impedindo a consolidação de gastos excessivos e inconstitucionais. Desse modo, não se justifica postergar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para o exercício de 2027, sob pena de esvaziar a utilidade da prestação jurisdicional e permitir a continuidade de dispêndios contrários à ordem constitucional.

Tal cenário erodiria a força normativa da Constituição e incentivaria a proliferação de atos administrativos viciados, devendo ser desestimulada a edição de leis írritas à Constituição, consoante sedimentada jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal, *ipsis litteris*:

*CAPACIDADE POSTULATÓRIA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Cabe distinguir, seja o processo subjetivo, seja objetivo, legitimidade – condição da ação – de capacidade postulatória. EMBARGOS DECLARATÓRIOS – ERRO MATERIAL. Uma vez constatado erro material na referência a dispositivo legal, cumpre afastá-lo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PEDIDO – PROCEDÊNCIA – GUERRA FISCAL – MODULAÇÃO. **Considerados a nulidade do ato normativo, a prevalência da Constituição, o desestímulo à edição de leis inconstitucionais e a jurisprudência do Tribunal sobre a guerra fiscal, descabe a modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.***

(ADI 3674 ED-segundos, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 05-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 22-09-2020 PUBLIC 23-09-2020)

*CARTA ESTADUAL – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO GOVERNADOR – INCONSTITUCIONALIDADE. Surge inconstitucional disciplina, na Carta do Estado, de matéria cuja iniciativa de projeto é reservada ao Governador, como ocorre se, mediante preceito, dispõe-se sobre a revisão concomitante e automática de valores incorporados à remuneração de servidores públicos em razão do exercício de função ou mandato quando reajustada a remuneração atinente à função ou ao cargo paradigma – artigo 89, § 6º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PRONUNCIAMENTO POSITIVO – MODULAÇÃO. **A modulação de pronunciamento do Supremo, considerada a passagem do tempo, implica, a um só tempo, desconhecer írrito o ato contrário à Constituição Federal e estimular atuação normativa à margem desta última, apostando-se na morosidade da Justiça e em ter-se o dito pelo não dito, como se, até então, a Lei Fundamental não houvesse vigorado.***

(ADI 3848, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 11-02-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 05-03-2015 PUBLIC 06-03-2015)

Assim, inexistindo razões de segurança jurídica ou de relevante interesse social que justifiquem a manutenção provisória do patamar inconstitucional de 2% em um exercício já protegido por medida liminar, rejeito o pedido de modulação de efeitos formulado pela Câmara Municipal de Vereadores, devendo a presente decisão de procedência produzir efeitos retroativos.

Em derradeiro, de conseguinte, voto no sentido de confirmar integralmente a liminar concedida e julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, para o fim de declarar a inconstitucionalidade parcial do artigo 120-A, parágrafo 1º, da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento, na parte em que estabelece o limite de 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais impositivas, bem como para atribuir interpretação conforme à Constituição Estadual e, por simetria, à Constituição Federal, ao referido artigo 120-A, parágrafo 1º, da Lei Orgânica Municipal, para assentar que o limite máximo para as emendas parlamentares individuais impositivas, no âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento, é de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto orçamentário.

Voto, igualmente, por indeferir o pedido de modulação de efeitos formulado pela Câmara Municipal de Vereadores de Sant'Ana do Livramento, mantendo-se a eficácia retroativa da declaração de inconstitucionalidade.

POSTO ISSO, voto por confirmar a liminar, julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, atribuir interpretação conforme à Constituição Estadual e, por simetria, à Constituição Federal, ao referido artigo 120-A, parágrafo 1º, da Lei Orgânica Municipal, para assentar que o limite máximo para as emendas parlamentares individuais impositivas, no âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento, é de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto orçamentário, e por indeferir o pedido de modulação de efeitos.

Documento assinado eletronicamente por **NIWTON CARPES DA SILVA, Desembargador Relator**, em 24/06/2026, às 08:21:43, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20011147578v32** e o código CRC **afde3867**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): NIWTON CARPES DA SILVA
Data e Hora: 24/06/2026, às 08:21:43

5401441-79.2025.8.21.7000

20011147578 .V32

Documento 2

Tipo documento:

ACÓRDÃO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

24/06/2026 12:20:01

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5401441-79.2025.8.21.7000

Sequência Evento:

84



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5401441-79.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Controle de Constitucionalidade

RELATOR: DESEMBARGADOR NIWTON CARPES DA SILVA

AUTOR: MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO / RS

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. ARTIGO 120-A, § 1º, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS. LIMITE DE 2% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA FIXADO EM LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. CASA LEGISLATIVA UNICAMERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME. MODULAÇÃO DE EFEITOS INDEFERIDA.

1) Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta em face do artigo 120-A, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento, que estabelece o limite de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais impositivas, cuja eficácia foi suspensa pela concessão de liminar judicial, em 10 de fevereiro de 2026.

2) As normas constitucionais federais sobre o processo legislativo orçamentário são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais, por força do princípio da simetria, conforme sedimentada jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal.

3) A EC nº 126/2022 fixou o limite global de 2% da Receita Corrente Líquida para o Congresso Nacional, estrutura bicameral, distribuindo expressamente o percentual entre a Câmara dos Deputados (1,55%) e o Senado Federal (0,45%), nos termos do art. 166, §§ 9º e 9º-A, da CF/1988.

4) As Câmaras Municipais, por serem casas unicamerais de representação popular, guardam simetria estrutural e funcional com a Câmara dos Deputados, e não com o Congresso Nacional em sua totalidade. A transposição literal do teto de 2% para a Lei Orgânica Municipal atribui à Câmara de Vereadores poder de emenda superior ao da própria Câmara dos Deputados, em violação ao equilíbrio entre os Poderes, impondo-se o limite de 1,55% da Receita Corrente Líquida ao caso dos autos, por meio de interpretação conforme à Constituição.

5) A regra dinâmica de contenção de crescimento das emendas estabelecida no "item 14" da ADI 7.688/DF constitui criação pretoriana temporária, formulada no contexto do arcabouço fiscal federal, e não configura norma de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais. O limite de 1,55% da Receita Corrente Líquida, por si só, assegura o equilíbrio entre os Poderes e a responsabilidade fiscal, sem necessidade de travas adicionais que impliquem indevida ingerência na autonomia orçamentária municipal.

6) A modulação de efeitos é medida excepcional, condicionada à existência de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Caso dos autos em que a concessão de medida liminar no início do exercício financeiro de 2026 impediu a consolidação de gastos excessivos e inconstitucionais, afastando a excepcionalidade necessária à modulação.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. PEDIDO DE MODULAÇÃO DE EFEITOS INDEFERIDO.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, confirmar a liminar e julgar

parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, atribuindo interpretação conforme à Constituição Estadual e, por simetria, à Constituição Federal, ao referido artigo 120-A, parágrafo 1º, da Lei Orgânica Municipal, para assentar que o limite máximo para as emendas parlamentares individuais impositivas, no âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento, é de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto orçamentário, indeferindo o pedido de modulação de efeitos. Não participou deste julgamento o Desembargador Jorge Alberto Schreiner Pestana, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 18 de junho de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **NIWTON CARPES DA SILVA, Desembargador Relator**, em 24/06/2026, às 08:21:43, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20011147579v9** e o código CRC **a3f089f5**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): NIWTON CARPES DA SILVA

Data e Hora: 24/06/2026, às 08:21:43

5401441-79.2025.8.21.7000

20011147579 .V9