

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.869 PARAÍBA**

|                       |                                                                              |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RELATOR</b>        | <b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>                                            |
| <b>REQTE.(S)</b>      | <b>: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA</b>                                     |
| <b>PROC.(A/S)(ES)</b> | <b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA</b>                               |
| <b>INTDO.(A/S)</b>    | <b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO<br/>DA PARAÍBA</b>                     |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA<br/>LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA</b> |

**DECISÃO**

Trata-se de Ação Direta, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado da Paraíba em face do art. 169-A da Constituição Estadual, assim como o art. 85 do ADCT, ambos atualizados pela EC 59/2025, normas locais que tratam das emendas individuais de execução obrigatória no orçamento estadual. Eis o teor do objeto:

Constituição do Estado da Paraíba

Art. 169-A. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 85. A implementação do limite estabelecido no Art. 169-A desta Constituição ocorrerá de forma gradual, obedecendo aos seguintes percentuais:

I - 1,50% (um inteiro e cinquenta centésimos por cento) da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao encaminhamento do projeto, a ser executado no ano de 2026;

II - 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao encaminhamento do projeto, a

ser executado no ano de 2027;

O Requerente aponta que as emendas individuais impositivas em âmbito estadual devem guardar simetria com o modelo federal (art. 166, § 9º, CF), mas com nuances derivadas do unicameralismo característico do ente subnacional.

Argumenta que, como o Poder Legislativo estadual é unicameral e representativo, corresponderia funcionalmente à Câmara dos Deputados, razão pela qual *“o percentual destinado à Assembleia Legislativa Estadual deve ser equivalente àquele 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)”*.

Pontua que *“a própria Constituição Federal confirma essa correspondência ao determinar que o número de deputados estaduais seja estabelecido proporcionalmente à representação do Estado-membro na Câmara dos Deputados”,* sendo que *“se deputados estaduais pudessem dispor de 2% da receita corrente líquida estadual para emendas individuais, teriam poder orçamentário individual superior ao dos deputados federais, limitados a 1,55% da receita corrente líquida federal”*.

Aduz, quanto ao art. 85 do ADCT, sua inconstitucionalidade formal eis que, derivado de PEC estadual de autoria parlamentar, teria usurpado a iniciativa do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo orçamentário (art. 165, CF).

Defende, ainda, que a implementação cadenciada do limite violaria a compreensão desta SUPREMA CORTE sobre a impossibilidade de as emendas parlamentares crescerem *“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”*, tal qual decidido na ADI 7697.

Por fim, argumenta também haver violação ao escopo material da lei de diretrizes orçamentárias (art. 165, II, §§ 2º e 12, CF) pois *“a norma ora*

## ADI 7869 MC / PB

*impugnada inovou a ordem jurídica e estabeleceu sistemática de execução concreta dos novos limites impostos ao repasse de verbas para emendas parlamentares impositivas”, além de gerar aumento de despesas sem indicação dos recursos necessários para cobri-las (art. 166, § 3º, CF).*

Requer, assim, concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do do art. 169-A da Constituição do Estado da Paraíba e do art. 85 do seu ADCT, acrescidos pela EC nº 59/2025.

É o relatório.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais. Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 14/6/1991), bem como da plausibilidade

## ADI 7869 MC / PB

inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais quais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

No caso sob análise, ainda que em sede de cognição sumária, fundada em juízo de mera probabilidade, entendo presentes os requisitos necessários para o deferimento do pedido cautelar.

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. São vários os precedentes desta SUPREMA CORTE que confirmam tal compreensão:

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.

(ADI 6308, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 15/6/2022)

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.

(ADI 7060, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 3/8/2023).

A Constituição do Estado da Paraíba deve, portanto, ao fixar balizas normativas locais para o poder de emenda orçamentário, reportar-se à Constituição Federal, prevendo uma base de cálculo pautada na receita corrente líquida do *“exercício anterior ao do encaminhamento do projeto”* e a aplicação mínima de 50% das emendas individuais impositivas em *“ações e serviços públicos de saúde”* (art. 166, § 9º, CF).

Este alinhamento federativo foi reconhecido pela própria Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, ao analisar a PEC do objeto ora impugnado: *“está plenamente alinhada com a normatividade constitucional federal, respeitando os limites máximos estabelecidos para a destinação de emendas parlamentares impositivas. A proposta adota o mesmo patamar previsto no artigo 166, §9º, da Constituição Federal, garantindo a simetria constitucional e evitando qualquer desequilíbrio na gestão orçamentária do Estado”*.

Contudo, 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

## ADI 7869 MC / PB

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. A experiência do bicameralismo estadual, nos moldes norte-americanos, foi pontual e passageira no Brasil, limitando-se a alguns estados como o de São Paulo no início do período republicano, legitimados a tal pelo Decreto 802 de 4/10/1890.

### Decreto 802 de 4/10/1890

Art. 4º Em cada Estado a primeira assembléa legislativa organizar-se-ha, segundo a Constituição anteriormente promulgada, com uma ou duas camaras e o numero de representantes que ella determinar.

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.

Assim, ao menos em juízo de cognição sumária, considerando a aprovação recente da LDO 2026 pelo Estado da Paraíba (Lei 13.823/2025) e a próxima fase do ciclo orçamentário, especificamente a confecção da lei anual, reputo necessário adequar as balizas do poder de emenda subnacional ao modelo federal.

Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e

## ADI 7869 MC / PB

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.

Comunique-se ao Governador e à Assembleia Legislativa Estaduais, para ciência e cumprimento imediato desta decisão, solicitando a essa Casa Legislativa a apresentação de informações definitivas sobre o mérito da presente Ação Direta, no prazo de 10 (dez dias).

Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para a devida manifestação definitiva sobre a controvérsia.

Publique-se.

Brasília, 22 de setembro de 2025.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*