

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

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DA PARAÍBA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

DECISÃO: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo Governador do Estado da Paraíba, em face da Lei Estadual 13.823, de 13 de agosto de 2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2026), promulgada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba.

Consoante narra a parte autora, em 14 de abril de 2025 o Governador da Paraíba encaminhou à Assembleia Legislativa local o Projeto de Lei Estadual nº 4.155, de 15 de abril de 2025, que “Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2026 e dá outras providências” (eDOC 3).

Relata que, em 28 de junho de 2025 (sábado), a Assembleia Legislativa lhe encaminhou de volta o referido PL, após aprovação com diversas alterações parlamentares (eDOC 02).

Aponta que, em seguida, os prazos dos processos legislativos em curso foram suspensos por conta do recesso parlamentar (01 de julho a 31 de julho de 2025), conforme comprovado por Portaria do Secretário Assembleia Legislativa, devidamente anexada aos autos (eDOC 07).

Considerando que o recebimento se deu no dia 30 de junho, primeiro dia útil subsequente após o envio, entende que o termo final do prazo constitucional de 15 dias úteis para o exercício da prerrogativa de veto ao PL 4.155/2025 deu-se em 21 de agosto de 2025.

Afirma que fez publicar na edição de 14 de agosto de 2025 do Diário Oficial do Estado o veto parcial ao texto, sancionando, no restante, a Lei Estadual nº 13.823, de 13 de agosto de 2025 (eDOC 05).

Constatou-se, no entanto, que ainda na edição de 13 de agosto de

ADI 7867 MC / PB

2025 do Diário Oficial do Poder Legislativo, o Presidente da Assembleia Legislativa promulgou na integralidade o projeto de lei, sem os vetos parciais apostos pelo Chefe do Poder Executivo (eDOC 16).

Posteriormente, em 19 de agosto de 2025, o Presidente da Assembleia encaminhou ao Governador do Estado Ofício com cópia do despacho que determinou a “devolução do Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 4.155/2025”, sob o argumento de ter ocorrido sanção tácita frente a ausência de manifestação formal do Chefe do Poder Executivo no prazo previsto. O Despacho da Secretaria Legislativa possui o seguinte teor (eDOC 06):

“DESPACHO Nº 001, DE 2025 – ALPB/GP

(DA SECRETARIA LEGISLATIVA)

CONSIDERANDO que a Assembleia Legislativa encaminhou ao Governo do Estado o Autógrafo nº 1.432/2025, referente ao Projeto de Lei nº 4.155/2025, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2026 e dá outras providências”, em 28 de junho de 2025, tendo esgotado o prazo constitucional para sanção ou veto, sem manifestação formal do Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO que, decorrido o prazo constitucional, configurou-se sanção tácita, nos termos do art. 65, §3º, da Constituição Estadual, cabendo a esta Casa Legislativa, diante do silêncio do Executivo, e em respeito à legalidade e à separação dos Poderes, promover a promulgação da norma, conforme art. 65, §7º, da Constituição Estadual c/c o art. 198, caput, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa (RI/ALPB), o que se concretizou em 13 de agosto de 2025, com a publicação da Lei Estadual nº 13.823/2025 no Diário do Poder Legislativo;

CONSIDERANDO que a Assembleia Legislativa recebeu, em 14 de agosto de 2025, o Veto Parcial governamental aposto

ADI 7867 MC / PB

ao Projeto de Lei nº 4.155/2025 fora do prazo constitucionalmente previsto, circunstância que inviabiliza seu recebimento e processamento por esta Casa Legislativa;

CONSIDERANDO que qualquer manifestação de veto posterior ao decurso do prazo constitucional é extemporânea, inválida e ineficaz, conforme parecer pacificado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 893, que assentou a impossibilidade do exercício do veto após a expiração do prazo de quinze dias úteis;

CONSIDERANDO que o art. 137, inciso II, alínea “b”, do RI/ALPB impõe a obrigação de devolução ao autor, pela Assembleia Legislativa, de qualquer proposição que verse sobre matéria evidentemente inconstitucional ou ilegal;

ENCAMINHO à Presidência o Veto Parcial governamental aposto ao Projeto de Lei nº 4.155/2025 para que seja devolvido ao Poder Executivo, por inconstitucionalidade formal insanável, em virtude da perda do prazo, ficando prejudicada qualquer apreciação pela Assembleia Legislativa, estando plenamente vigente a Lei Estadual nº 13.823/2025.”

Destaca que, no momento, portanto, estão vigentes no Estado da Paraíba duas leis com a mesma numeração e data (Lei Estadual 13.823, de 13 de agosto de 2025), mas com versões diferente - uma sancionada, com vetos, pelo Governador; e outra promulgada, sem vetos, pelo Presidente da AL/PB.

Sustenta que a Assembleia Legislativa alterou, de forma abrupta, injustificada e sem prévia comunicação ao Chefe do Poder Executivo, sua compreensão quanto à suspensão de prazo para sanção e veto pelo Governador do Estado durante o recesso parlamentar.

Busca comprovar, a partir da juntada de expedientes encaminhados ao Chefe do Poder Executivo pela Assembleia em anos anteriores, que na reiterada prática procedimental daquela Casa, a suspensão de prazos do

ADI 7867 MC / PB

processo legislativo implicava na suspensão do prazo previsto para a fase de deliberação Executiva, visto se tratar de etapa indispensável do processo legislativo (eDOC 08 e 09). Afirma, ainda, que essa foi a regra procedimental observada quando da tramitação do projeto de lei estadual que resultou na LDO para o exercício de 2025.

Alega então a inconstitucionalidade formal da Lei Estadual 13.823/2025, por vício na sua promulgação, segundo o parâmetro estabelecido no § 3º do art. 66 da Constituição da República e os princípios da harmonia entre os Poderes, da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima.

Subsidiariamente, argumenta a inconstitucionalidade material dos artigos 33, *caput* e § 8º, e 38, parágrafo único da Lei 13.823/2025, que possuem a seguinte redação:

Art. 33. A lei orçamentária anual conterá dotação consignada à reserva de contingência em valor equivalente a até 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida, para atender ao disposto no inciso III do art. 5º da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, e de 0,9 (zero vírgula nove por cento) da mesma receita (RCL) consignada a Reserva para cobertura de Emendas Parlamentares no Código 9999.9998.0287, para atender às emendas individuais impositivas dos parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual, quando de sua tramitação no Poder Legislativo, sendo que metade deste percentual será destinada obrigatoriamente a ações e serviços públicos em saúde.(...)

§ 8º A transferência dos recursos das emendas de que trata o art. 169-A da Constituição Estadual, deverá ser efetuada aos seus respectivos destinatários por parte do Governo do Estado até no máximo o dia 15 de maio do exercício financeiro de 2026.

Art. 38. Fica estabelecido que os valores das propostas orçamentárias para o exercício de 2026, e respectivos limites para fixação das despesas, dos Poderes Legislativo e Judiciário,

do Tribunal de Contas do Estado, do Ministério Público e da Defensoria Pública serão os valores aprovados na Lei nº 13.549, de 10 de janeiro de 2025 - LOA 2025, somados das suplementações orçamentárias publicadas no Diário Oficial do Estado até o mês de junho de 2025, vinculados à fonte/destinação de recursos "500 - Recursos não Vinculados de Impostos", acrescidos do percentual de 4,83% (quatro vírgula oitenta e três por cento), para os referidos Poderes e Órgãos.

Parágrafo único. Aplicar-se-á, como índice de correção para a regra prevista no caput, a variação percentual da receita realizada vinculada à fonte de recursos "500 - Recursos não Vinculados de Impostos", correspondente ao período de julho de 2024 a junho de 2025, em comparação à receita realizada vinculada à referida fonte no período de julho de 2023 a junho de 2024, quando superior a 4,83%.

No tocante ao art. 33, *caput*, assevera que a dotação para cobertura de emendas parlamentares impositivas no percentual de 1,5% afronta o patamar fixado no julgamento da ADI 7.697/DF como limite para o crescimento dessa espécie de emenda parlamentar.

Argumenta que as emendas parlamentares individuais não podem crescer em proporção superior ao crescimento da despesa discricionária do Executivo ou da receita corrente líquida. Nesse sentido, conclui que "considerando a variação entre os exercícios de 2023 e 2024, o crescimento estaria limitado a 8,24%" (eDOC 1, p. 16).

Informa ainda que na LDO para o exercício de 2025 o percentual destinado às emendas parlamentares individuais impositivas correspondeu a 0,9% da Receita Corrente Líquida, a evidenciar o crescimento desproporcional das despesas com emendas impositivas.

Já em relação à fixação de prazo diferenciado para o repasse de emendas parlamentares impositivas, conforme prevê o § 8º do art. 33, aduz ser norma inconciliável com a dinâmica do ciclo de execução

ADI 7867 MC / PB

orçamentária, que viola frontalmente o art. 166, §§ 13, 14 e 18 da CRFB, bem como ao princípio da separação dos poderes e ao devido processo orçamentário.

Afirma que esta Suprema Corte já enfrentou essa controvérsia no julgamento da ADI 7.643, decidindo pela inconstitucionalidade da norma, também do Estado da Paraíba.

Por fim, no tocante ao art. 38, parágrafo único, sustenta que o dispositivo, incluído por emenda parlamentar, *“inovou a ordem jurídica e estabeleceu novo critério de reajuste dos valores das propostas orçamentárias dos outros Poderes e órgãos para o exercício de 2026, bem como os respectivos limites para fixação das despesas”* (eDOC 1, p. 20).

Teria havido, assim, a imposição de reajuste das propostas orçamentárias e dos respectivos limites para fixação das despesas dos outros Poderes e órgãos, sem indicar os recursos necessários, e, ainda, sem considerar as concretas possibilidades do Tesouro Estadual.

Reforça que o art. 166, § 3º, II, da CRFB pressupõe que a atuação do Poder Legislativo nas leis orçamentárias dependa da indicação dos recursos necessários.

Por fim, alega que a norma em questão compromete a equidade na execução orçamentária, violando, como consequência, a responsabilidade fiscal e a separação e independência dos Poderes.

Argumenta ser patente o perigo na demora, eis que caso não seja suspensa a norma impugnada, a Lei Orçamentária Anual de 2026 será maculada pelos vícios intrínsecos à LDO.

Requer a concessão de medida cautelar *“preferencialmente nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.808/1999, ou na forma do art. 12, para suspender a eficácia da Lei Estadual nº 13.823/2025 (LDO para o exercício de 2026), promulgada pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Paraíba, ou, subsidiariamente, do art. 33, caput e § 8º, e do parágrafo único do art. 38 da referida lei;”* (eDOC 1, p. 24)

No mérito, pugna pela procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 13.823/2025, promulgada pelo

ADI 7867 MC / PB

Presidente da Assembleia Legislativa da Paraíba, ou, subsidiariamente, do art. 33, caput e § 8º, e do parágrafo único do art. 38 da referida lei, com efeitos *ex tunc*.

Em manifestação protocolada nos autos, a Assembleia Legislativa busca assegurar “o exercício de seu direito de manifestação, nos termos do art. 10, da Lei nº 9.868/1999, antes da apreciação do pedido de medida liminar” (eDOC 19, p. 5).

Busca afastar a existência de urgência a justificar a antecipação da tutela pretendida, sob o argumento de que a legislação impugnada trata de execução orçamentária futura, atinente ao exercício de 2026, não havendo qualquer risco imediato de lesão à ordem financeira ou à governabilidade. Acrescenta, ainda, que eventual deferimento da medida cautelar, sem a oitiva da Assembleia Legislativa, representaria restrição desnecessária ao espaço democrático de deliberação daquela Casa.

Despachei, na forma do art. 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, requisitando informações à Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba e oportunizando as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

É, em síntese, o relatório.

Decido.

Da leitura da inicial constato duas espécies de alegação: uma acerca de suposto vício formal de inconstitucionalidade, relacionado à validade do veto parcial oposto pelo Governador; já a segunda, trata de possíveis ofensas materiais à ordem constitucional.

A controvérsia acerca da tempestividade do veto parcial oposto ao PL 4.155/2025 pelo Governador do Estado da Paraíba consiste em saber se a contagem do prazo para exercício daquela prerrogativa encontrava-se suspenso ou não durante o recesso parlamentar da Assembleia Legislativa local, ocorrido entre 01 de julho a 31 de julho de 2025.

No entanto, tendo sido demonstrado pela Autor que a prática usual

ADI 7867 MC / PB

daquela Casa nas legislaturas anteriores era outra, entendo que também se mostra indispensável a comprovação da devida comunicação da alteração procedimental ou regimental ao Chefe do Poder Executivo, levando-se em conta os princípios do diálogo entre os Poderes, da publicidade e da boa-fé.

Dessa forma, ao menos em um juízo perfunctório, inerente à análise da tutela cautelar ora pleiteada, não é possível averiguar a verossimilhança das alegações deduzidas pela autora de que o veto parcial apostado pelo Governador de Estado ao foi tempestivo.

Já no tocante à impugnação específica do conteúdo material dos artigos 33, *caput* e § 8º, e 38, parágrafo único da Lei 13.823/2025, antevejo possível violação à ordem constitucional.

Preliminarmente, cabe evidenciar que a figura das emendas parlamentares impositivas passaram a ter previsão no modelo orçamentário federal com as ECs nº 86/2015 e nº 100/2019. Eis o teor do art. 166, §12, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 100/2019:

“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.

(...)

§ 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.”

Observa-se que a disposição constitucional que reputa como impositiva uma fração delimitada e residual do orçamento bem evidencia que as emendas devem abranger volume orçamentário que não é central e preponderante, sob pena de se inverter a própria iniciativa das leis

ADI 7867 MC / PB

orçamentárias, a qual compete ao Poder Executivo em decorrência de sua função prioritária na gestão e formulação de políticas públicas.

De fato, constata-se um quadro de progressivo avanço e preponderância do Poder Legislativo em relação à formulação e execução do orçamento, em volume de recursos tal e sem aderência a programas de governos que parecem não coadunar com a própria excepcionalidade do poder de emenda.

O art. 165 da Carta da República, ao estabelecer a LDO e a LOA como instrumentos cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo não pode se tornar norma destituída de eficácia e esvaziada de sentido. Assim, o Poder Executivo deve manter o seu poder de reger e cadenciar a execução do orçamento, sob pena de afronta à separação entre os poderes (art. 2º da CRFB).

Partindo das premissas acima fixadas, considero presentes os requisitos, em exceção à regra, sob caráter de urgência, para concessão da medida cautelar.

Passo à análise da compatibilidade do caput do art. 33 com os parâmetros de controle acima esboçados, bem como com a recente orientação jurisprudencial deste Supremo Tribunal Federal.

Em decisão proferida em 02.12.2024 pelo e. Relator Ministro Flávio Dino e, posteriormente, ratificada pelo Plenário desta Suprema Corte, no bojo da ADI 7696, que trata da execução e transparência das emendas parlamentares impositivas no âmbito da União, restou fixada regra de limitação de crescimento dessa espécie de emenda. Sobre esse ponto específico, assim foi redigido o dispositivo da decisão:

“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

ADI 7867 MC / PB

(RCL), o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI 7697.”

Decidiu esta Suprema Corte, portanto, que as emendas parlamentares individuais não podem crescer de um exercício financeiro para o seguinte em proporção superior ao crescimento da despesa discricionária do Poder Executivo ou da receita corrente líquida (RCL), o que for menor.

Conforme informações apresentadas na inicial, em conjunto com os cálculos elaborados pela Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (eDOC 14), o valor destinado às Emendas Parlamentares para 2026, considerando o limite do menor crescimento, deveria ser o das despesas discricionárias do Executivo, resultando no valor máximo de R\$ 182.370.489,00.

No entanto, uma vez aplicada a previsão de dotação no percentual de 1,5% da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do PL da LDO - *in casu*, 2024 - o valor das emendas impositivas para o exercício financeiro de 2026 estaria estimado em R\$ 283.921.215,00, ultrapassando substancialmente o cálculo acima.

Assim, vislumbro que o percentual de dotação previsto no *caput* do art. 33 da lei questionada possivelmente viola as balizas e limites estipulados na ADI 7.697/DF.

Passo à análise do disposto no § 8º do art. 33 da lei 13.823/2025, promulgado pelo Presidente da AL/PB. Também aqui antecipo possível ofensa material ao texto Constitucional, conforme decidido por esta Suprema Corte.

Em julgamento unânime, o Plenário desta Suprema Corte referendou medida cautelar deferida pelo Ministro André Mendonça, na ADI 7593 - MC, DJe 21.06.2024, para suspender os efeitos de normas, de iniciativa do Poder Legislativo local que estabeleciam as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2024. O acórdão restou assim ementado no que interessa :

“REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO PARA O EXERCÍCIO DE 2024. ARTS. 32, §§10 A 15, 58, §§6º E 7º, 76, PARÁGRAFO ÚNICO, E 77 DA LEI Nº 18.297, DE 2023, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. POTENCIAL VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º, 24, INC. I E §1º, 163, 165, §§2º, 3º E 9º, 167, INC. IV, 168, §2º, TODOS DA PARTE DOGMÁTICA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988, E AO ART. 113 DO ADCT. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* CARACTERIZADOS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO TRIBUNAL PLENO.

1. A controvérsia constitucional deduzida, em abstrato, nos autos consiste em saber se ofende a Constituição Financeira um conjunto de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024 do Estado de Pernambuco que tratam do rateio da receita arrecadada pelo ente estadual entre os Poderes e órgãos autônomos, especialmente no que diz respeito a eventual excesso de arrecadação percebido no ano de 2023. Está também em xeque a higidez da relação institucional entre o Poder Executivo e o Legislativo no ciclo orçamentário, sobretudo as faculdades de influência dos parlamentares na orçamentação, por meio de emendas ou da propositura de projetos de lei os quais importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa do Estado pernambucano.

(...)

5. Art. 58, §§6º e 7º: plausibilidade das alegações. Impende decidir sobre a determinação constante em LDO para que o Poder Executivo edite decreto para operacionalização de transferências especiais, mediadas por emendas parlamentares,

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

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

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

(...)

8. Medida cautelar referendada.”

Quando da concessão da liminar em sede monocrática, assim se manifestou o Relator:

“41. No que diz respeito ao rol de competências constitucionais pertinentes ao ciclo orçamentário, é bem verdade que cabe ao Poder Legislativo aprovar, fiscalizar e apreciar as contas prestadas referentes ao orçamento público, porém se revela da atribuição do Poder

Executivo propor e executar a lei orçamentária, onde se incluem os créditos adicionais. Nesse sentido, não me parece prima facie coadunarse com o texto constitucional disposição legislativa que pretenda determinar a abertura de créditos adicionais, impondo ao Executivo, inclusive, prazo (março de 2024) para que este exerça competência constitucional que lhe é própria e privativa.

42. Nessa linha, confira-se, entre diversos outros precedentes, o que assentado pelo STF na ADI nº 546/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 11/03/1999, p. 14/04/2000, onde se lê na ementa: “tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua”. Igualmente, no MS nº 22.690/CE, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 17/04/1997, p. 07/12/2006, esta Corte entendeu que o poder de agir em sede legislativa é competência própria da Chefia do Poder Executivo, não cabendo a qualquer lei impor o exercício compulsório dessa faculdade de matriz constitucional:

(...)

43. Noutro giro, quanto à consolidada sistemática dos duodécimos, é comum a este Supremo Tribunal Federal ser instado a mediar conflitos financeiros entre Poderes, oportunidades nas quais o órgão judicial desenha os fundamentos e os limites dessa interação republicana. É o que se depreende, por exemplo, do MS nº 34.483-MC/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 22/11/2016, p. 08/08/2017.

44. Nesse escopo, é remansosa a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a manipulação de prazos, diante da absoluta indispensabilidade dos duodécimos na qualidade de condição de possibilidade da autonomia financeira dos poderes e órgãos autônomos, demonstra-se ato abusivo e atentatório à ordem constitucional brasileira. É o que decidiu a Corte tanto na ADI nº 37-MC/DF, Rel. Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, j. 12/04/1989, p. 23/06/1989, quanto na ADPF nº 384/MG, Rel. Min. Edson Fachin,

Tribunal Pleno, j. 06/08/2020, p. 08/10/2020, assim ementados, respectivamente:

(...)

45. No caso dos autos, a contrario sensu, o mesmo raciocínio deve prevalecer, ora em favor das competências constitucionais do Poder Executivo em promover a execução orçamentária, uma vez que esta inclui certa margem de conformação sobre a conveniência e a oportunidade na abertura de créditos adicionais.

46. Por todas essas razões, em sede preambular, entendo necessário suspender a eficácia do art. 32, §§11 a 15, da legislação vergastada, até o julgamento definitivo desta ação direta.”

Nesse mesmo sentido, afirmou o Ministro Gilmar Mendes naquele julgamento (g.n.):

“Bem assim, a norma que prevê a instituição de prazos estritos para que o Executivo regulamente e execute as despesas oriundas de emendas parlamentares destinadas aos Municípios, sob pena da realização automática de transferências (Lei Estadual 18.297/2023, art. 58, §§ 6º e 7º), aparenta violar não apenas a competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (Constituição, art. 24, I), como também a margem de atuação do Chefe do Executivo na execução do orçamento público (Constituição, art. 165, III), indo frontalmente de encontro ao modelo constitucional de repartição de funções orçamentárias que deve ser necessariamente observado pelos Estados.”

Rememorando o firme entendimento desta Suprema Corte de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria, entendo que a fundamentação adotada

ADI 7867 MC / PB

pelo plenário no julgamento da ADI 7593 - MC em tudo se aplica ao presente caso.

A imposição de prazo pelo Poder Legislativo para a execução de emendas impositivas configura desvirtuamento da proposta orçamentária e implica no alijamento do governo da definição de metas e prioridades na alocação de recursos. Resta, assim, evidenciada violação ao princípio da separação dos Poderes e à sistemática constitucional da repartição de competências.

Finalmente, tem-se que o parágrafo único do art. 38 da norma hostilizada, originada por emenda de iniciativa parlamentar, também conflita com a Constituição Federal.

Alega-se que a imposição de novo critério de reajuste dos valores das propostas orçamentárias dos outros Poderes e de novos limites para fixação de despesa, sem observância da exigência constitucional de indicação dos recursos necessários, implica em violação à iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária, bem como ao inciso II do §3º do art. 166, da CF.

É certo que a iniciativa para a proposição das leis orçamentárias é do chefe do Poder Executivo, nos termos do disposto nos art. 84, XXIII, e art. 165 da CRFB, depreendendo-se, do art. 166, a possibilidade de emenda no âmbito do Parlamento, nos seguintes termos:

“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.

(...)

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas

caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.”

Assim, em geral, os projetos de iniciativa de chefe do Poder Executivo podem ser emendados desde que “(i) não acarretem aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei” (ADI 6072, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019).

O protagonismo atribuído ao Poder Executivo pelo constituinte originário em matéria orçamentária, associado à limitação do poder de emenda de parlamentares durante a discussão da legislação orçamentária foram fundamentais para assegurar a previsibilidade ao processo político, a implementação e fiscalização de políticas públicas e evitar a paralisia decisória.

Deriva dessa mesma direção axiológica a regra que veda que a emenda parlamentar implique aumento de despesa, consoante o art. 63, I, da CRFB, o qual, por sua vez, ressalva expressamente o art. 166, §§ 3º e 4º, sendo este último justamente a referência às emendas ao PLDO.

Da leitura do parágrafo único do art. 38 da Lei 13.823/2025 constato

ADI 7867 MC / PB

potencial ofensa à exigência geral de que as emendas parlamentares aos projetos de iniciativa do Poder Executivo não impliquem aumento de despesas.

A alteração do mecanismo de correção monetária das propostas orçamentárias para o exercício de 2026, e respectivos limites para fixação das despesas, dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado, do Ministério Público e da Defensoria Pública pode, na prática, significar relevante aumento de despesa, capaz de acarretar desvirtuamento da proposta orçamentária e o comprometimento de metas e prioridades na alocação de recursos.

Assim, para além da ausência de indicação dos recursos necessários em caso de aumento de despesas, entendo que a norma em questão afeta a competência orçamentária do Poder Executivo.

A iniciativa para a apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com indicação das metas e prioridades da administração pública federal, cabe ao Poder Executivo, razão pela qual eventual aumento de despesas criado por emenda parlamentar, sem o estrito cumprimento dos requisitos constitucionais, constitui afronta esse princípio.

Por todo o exposto, entendo, em sede de cognição preambular e precária, que a plêiade de compreensões jurisprudenciais desta Corte corroboram *prima facie* a plausibilidade jurídica das alegações aventadas pelo Requerente no tangente aos vícios de inconstitucionalidade material. Igualmente, também está suficientemente configurado o *periculum in mora*, dado o fundado receio de que os vícios apontados na Lei de Diretrizes Orçamentárias contaminem o projeto da Lei Orçamentária Anual de 2026, cujo prazo para envio se aproxima.

Ademais, ao julgar medida cautelar em ADI, esta Corte recorre à categoria da “relevância do pedido”, a qual abarca o *fumus boni iuris* e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo. A esse respeito, veja-se a ementa da ADI-MC 400, de relatoria para acórdão do Ministro Marco Aurélio:

“DEMANDA DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE-LIMINAR. A CONCESSÃO DA LIMINAR PRESSUPOE A RELEVÂNCIA DO PEDIDO QUE DECORRE DO CONCURSO DO SINAL DE BOM DIREITO E DO RISCO DE PRESERVAR-SE, COM PLENA EFICÁCIA, O QUADRO LEGAL. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - INICIATIVA DE LEI. EM PRIMEIRO EXAME NÃO CONFLITA COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL PRECEITO DE LEI BÁSICA ESTADUAL QUE REVELA CABER AO MINISTÉRIO PÚBLICO A INICIATIVA DE LEI, SATISFEITOS OS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA PRÓPRIA CARTA.”

Desse modo, sem prejuízo de posterior análise mais detida sobre a questão, e diante da verossimilhança do direito (*fumus boni iuris*) e do perigo de dano iminente pela demora do julgamento (*periculum in mora*) antevisto, o que justifica a urgência em caráter de exceção, concedo a medida cautelar pleiteada, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 21, V do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, para suspender a eficácia do art. 33, caput e § 8º, e do parágrafo único do art. 38 Lei 13.823/2025, do Estado da Paraíba.

Publique-se.

Brasília, 18 de setembro de 2025.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

Documento assinado digitalmente