



Número: **0807892-30.2026.8.22.0000**

Classe: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Osny Claro de Oliveira**

Última distribuição : **10/06/2026**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
PREFEITO DO MUNICIPIO DE CACOAL (AUTOR)			
CÂMARA MUNICIPAL DE CACOAL (REQUERIDO)			
MUNICIPIO DE CACOAL (TERCEIRO INTERESSADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
32121328	15/06/2026 13:46	NOTIFICAÇÃO	NOTIFICAÇÃO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº: 0807283-47.2026.8.22.0000

Polo Ativo: Prefeito do Município de Cacoal

Procurador: Caio Raphael Ramalho Veche e Silva (OAB/RO 6.390)

Polo Passivo: Câmara de Vereadores do Município Município de Cacoal

Procurador: Erivelton Kloos (OAB/RO 6.710)

Relatora: Juíza Convocada Juliana Paula Silva da Costa

Vistos,

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo **Prefeito do Município de Cacoal/RO**, em face dos §§ 8º e 11 do art. 66 da Lei Orgânica do Município de Cacoal, dispositivos que disciplinam as emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada no âmbito municipal, introduzidos pela Proposta de Revisão à Lei Orgânica Municipal n. 1/2024, de 18 de novembro de 2024.

Sustenta o requerente, em síntese, que os dispositivos impugnados instituem regime de emendas parlamentares impositivas incompatível com a ordem constitucional vigente, ao preverem: a) emendas parlamentares individuais impositivas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao encaminhamento do projeto de lei orçamentária; e b) execução obrigatória de programações decorrentes de emendas de bancada partidária no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Afirma que os dispositivos questionados violam diversos preceitos da Constituição do Estado de Rondônia, especialmente aqueles relacionados à observância dos princípios constitucionais federais, à autonomia municipal exercida dentro dos limites constitucionais, à separação dos poderes, à disciplina das finanças públicas, ao processo legislativo orçamentário e à responsabilidade fiscal.

Alega que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar medida cautelar na ADI n. 7.906/RO, suspendeu dispositivos da Constituição do Estado de Rondônia relacionados ao regime das emendas parlamentares impositivas, assentando premissas que evidenciarão a incompatibilidade da reprodução automática, por entes subnacionais, do percentual global previsto no art. 166 da CF/88, bem como a impossibilidade de instituição de emendas de bancada em estruturas legislativas diversas daquelas contempladas pelo texto constitucional federal.

Aduz que os §§ 8º e 11 do art. 66 da Lei Orgânica Municipal afrontam os dispositivos da Constituição Estadual de Rondônia, especificamente o art. 1º, por violação ao dever de observância dos princípios constitucionais estruturantes, especialmente aqueles relacionados ao processo orçamentário, responsabilidade fiscal e separação dos poderes; o art. 6º, por extrapolação dos limites da autonomia municipal, que não autoriza a criação de modalidades de orçamento impositivo ou percentuais desvinculados do modelo constitucional aplicável; o art. 7º, diante do comprometimento do princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com indevida restrição da capacidade de planejamento e execução orçamentária do Poder Executivo; o art. 9º, pelo desrespeito às normas gerais de direito financeiro e orçamentário, cuja disciplina deve observar o modelo constitucional e a legislação federal pertinente; o art. 11, pois configuram afronta aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e responsabilidade administrativa, em razão da ampliação indevida das vinculações orçamentárias obrigatórias; o art. 132, pela inobservância das normas constitucionais e da legislação complementar federal que regem as finanças públicas e a responsabilidade fiscal; o art. 134, pelo desrespeito ao modelo constitucional do processo legislativo orçamentário, especialmente quanto à iniciativa do Poder Executivo e aos limites previstos nos arts. 165 e 166; bem como os dispositivos constantes nos arts. 135 e 136-A, configurando extrapolação dos limites constitucionais do orçamento impositivo mediante criação de regime mais amplo do que o constitucionalmente admitido, em afronta aos princípios da separação dos poderes e da responsabilidade fiscal.

Ao final, sustenta a evidência dos requisitos legais e a presença do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* e requer a concessão de medida cautelar para suspensão imediata da eficácia dos §§ 8º e 11 do art. 66 da Lei Orgânica do Município de Cacoal. No mérito, requer a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos, com eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes no âmbito municipal.

É o relatório. Decido.

Com efeito, a Lei n. 9.868/1999 dispõe, em seu art. 10, que a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, após a oitiva dos órgãos ou autoridades das quais emanou o ato normativo impugnado, ressalvada a hipótese de excepcional urgência, em que tal providência pode ser dispensada, conforme §3º do referido dispositivo.

Em síntese, as normas de regência estabelecem que a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade deve ser, como regra, apreciada pelo órgão competente para o julgamento do mérito, no caso, o Tribunal Pleno Judicial, após a oitiva do órgão ou da autoridade da qual emanou o ato normativo impugnado, providência que pode ser dispensada em situações de excepcional urgência.

A possibilidade de decisão monocrática ficou relegada apenas para o caso de recesso ou quando não houver expediente forense.

De outro lado, é assente que a medida cautelar possui natureza excepcional, em razão da presunção de constitucionalidade que recai sobre os atos normativos. Por essa razão, a regra geral é a sua concessão mediante decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal. Ainda assim, admite-se a concessão monocrática pelo relator *ad referendum* do Plenário, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei impugnada, quando configurada situação urgente e inadiável, como expressão do poder geral de cautela.

Por vezes, a excepcionalidade do caso concreto autoriza o deferimento da medida cautelar em razão de urgência qualificada, caracterizada pelo risco à ordem econômica, social ou a outros valores constitucionalmente relevantes, sobretudo quando inexistir tempo hábil para a apreciação imediata pelo órgão colegiado, ficando a decisão sujeita à posterior apreciação e referendo pelo colegiado competente. Tal orientação encontra respaldo consolidado em precedentes do Supremo Tribunal Federal, a saber:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – RATIFICAÇÃO - DIREITO TRIBUTÁRIO - LEIS COMPLEMENTARES 192 E 194/2022 - ACORDO FIRMADO NOS AUTOS DA ADI Nº 7.191 E DA ADC Nº 984, DE RELATORIA DO MINISTRO GILMAR MENDES - OBJETO DA AÇÃO DIRETA 7195 NÃO ABARCADO PELO ACORDO - EXPRESSA MENÇÃO À POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE LIMINAR AOS ESTADOS - FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA - EXCLUSÃO DA TUST E DA TUSD DA BASE DE CÁLCULO DO ICMS POR MEIO DE LEI COMPLEMENTAR - POSSIBILIDADE DE A COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL TER SIDO EXORBITADA - PREJUÍZO BILIONÁRIO AOS ESTADOS – INEXISTÊNCIA DE PERICULUM IN MORA REVERSO – ESTADOS NÃO EXCLUÍRAM OS VALORES DA BASE DE CÁLCULO.

1. O regime do ICMS, modificado pelas Leis Complementares nº 192, de 11 de março de 2022 e 194, de 23 de junho de 2022, foram impugnadas nos autos da ADI 7191 e na ADPF 984, ambas de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

2. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual de 14 de dezembro de 2022, homologou o acordo firmado entre as partes nos autos daquelas ações de controle concentrado.

3. O art. 2º da Lei Complementar nº 194/22, na parte em que modificou o inciso X do art. 3º da Lei Complementar nº 87/1996 - Lei Kandir, não foi objeto de transação naquela avença.

4. A exclusão da incidência do ICMS sobre o valor relativo aos serviços de transmissão e distribuição bem como aquele correspondente aos encargos setoriais vinculados às operações com energia elétrica restou determinada pelo dispositivo questionado.

5. O acordo homologado na ADI 7191 e na ADPF 984 deixou expressa a possibilidade de concessão de liminar nos autos desta Ação Direta de Inconstitucionalidade em relação à matéria. Verbis: Cláusula Quarta. Parágrafo Segundo. Os representantes da União nesta comissão especial não se opõem a concessão de medida cautelar nos autos da ADI 7195 enquanto o tema estiver em discussão no âmbito do grupo de trabalho previsto no parágrafo anterior.

6. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a concessão de medida cautelar pelo Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade com base no poder geral de cautela do magistrado, nos casos de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ad referendum do Plenário da Corte. (ADI-MC 2.849, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 3.4.2003; ADI-MC 4.232, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 25-5-2009; ADI 4.190-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 12-7-2009, DJE de 4-8-2009; ADI 4.307-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, julgamento em 2-10-2009, DJE de 8-10-2009; ADI-MC 4.451, Rel. Min. Carlos Britto, DJe de 12-9-2010; ADI-MC 4.598, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 2-8-2011 e ADI 3.273-MC, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 16-8-2004, DJ de 23-8-2004).

7. Reconsideração da decisão que aplicou o rito do art. 12 da Lei 9868/99 à presente demanda, visto que a causa, inobstante em uma análise perfunctória apresente elementos para a concessão da tutela liminar ainda não se encontra madura para julgamento.

8. Em exame do *fumus boni juris*, exsurge do contexto posto a possibilidade de que a União tenha exorbitado seu poder constitucional, imiscuindo-se na maneira pela qual os Estados membros exercem sua competência tributária relativamente ao ICMS, ao definir, de lege lata, os elementos que compõem a base de cálculo do tributo.

9. A inclusão dos encargos setoriais denominados Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) na base de cálculo do imposto estadual suscita controvérsia conducente à probabilidade do direito. É que a discussão remete à definição sobre qual seria a base de cálculo adequada do ICMS na tributação da energia elétrica, vale dizer, se o valor da energia efetivamente consumida ou se o valor da operação, o que incluiria, neste último caso, os referidos encargos tarifários. A questão pende de

juízo em regime de recurso especial repetitivo no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (Tema repetitivo 986, Rel. Min. Herman Benjamin).

10. O periculum in mora é extraível dos valores apresentados pela entidade autora que dão conta de prejuízos bilionários sofridos pelos cofres estaduais mercê da medida legislativa questionada. Conforme informações trazidas no e-doc. 110, a estimativa é a de que, a cada 6 meses, os Estados deixam de arrecadar, aproximadamente, 16 bilhões de reais, o que também poderá repercutir na arrecadação dos municípios, uma vez que a Constituição Federal determina que 25% da receita arrecadada com ICMS pelos estados deverá ser repassada aos municípios (Art. 158, inciso IV).

11. O periculum in mora reverso, decorrente da concessão da medida não se mostra factível, visto que a possibilidade de as faturas de energia elétrica sofrerem um acréscimo a partir da reinclusão dos encargos setoriais na base de cálculo do ICMS não se denota da realidade fática. É que a partir das informações publicadas pela imprensa especializada, a maioria dos Estados da Federação nunca excluiu da base de cálculo do ICMS cobrado sobre a energia elétrica os encargos setoriais.

12. Tutela cautelar ratificada para suspender os efeitos do art. 3º, X, da Lei Complementar nº 87/96, com redação dada pela Lei Complementar nº 194/2022, até o julgamento de mérito da ação direta. (ADI 7195 MC-Ref, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 06-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-03-2023 PUBLIC 22-03-2023). Destaquei

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSFERÊNCIA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA CONTA DO PODER EXECUTIVO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR POR DECISÃO MONOCRÁTICA A SER REFERENDADA PELO PLENÁRIO. PRECEDENTES.

1. É possível, excepcionalmente, a concessão de medida cautelar por decisão do relator em ação direta de inconstitucionalidade, destinada à suspensão de processos que tratem da mesma controvérsia e das decisões neles proferidas, à vista de urgência qualificada decorrente de situação excepcional superveniente. Precedentes.

2. Decisão judicial determinando o sequestro de quantias vultosas, com aparente descumprimento de contrato e de regras bancárias, e ameaça de prisão em flagrante de empregados da instituição financeira.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - ADI: 5365 PB, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 12/11/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/05/2016). Destaquei

Quanto ao deferimento da medida de urgência, resultante do exercício do poder geral de cautela conferido aos juízes e tribunais, sua concessão somente se justifica diante da presença concomitante de seus pressupostos específicos, quais sejam: a plausibilidade jurídica da pretensão deduzida (*fumus boni juris*) e o risco de lesão irreparável ou de difícil reparação decorrente da demora na prestação jurisdicional (*periculum in mora*).

Trata-se de providência excepcional, porquanto os atos normativos gozam de presunção de constitucionalidade até pronunciamento definitivo em sentido contrário. Nesse sentido: STF, ADI 6670 MC, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03-05-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-109 DIVULG 08-06-2021 PUBLIC 09-06-2021; e, ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001.

Retomando a análise do caso concreto, verifica-se, em juízo de cognição sumária, a presença concomitante dos requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar. Transcrevo, a seguir, a redação do ato normativo impugnado:

[...]

Art. 66. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e à proposta de orçamento anual serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno, respeitados os dispositivos deste artigo.

[...]

§ 8º 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.

[...]

§ 10 É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 8º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação.

§ 11 A garantia de execução de que trata o §10 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada partidária, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

[...]

1. DO *FUMUS BONI JURIS*

Sobre a plausibilidade jurídica, verifica-se, nesta fase de cognição sumária, a presença do *fumus boni juris*.

Os dispositivos impugnados instituem emendas parlamentares individuais impositivas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior e estendem a garantia de execução obrigatória às programações incluídas por emendas de bancada partidária até o montante de 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Em exame preliminar, a disciplina normativa questionada revela relevantes indícios de inconstitucionalidade.

1.1. DOS INDÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que as normas constitucionais relativas ao processo legislativo orçamentário constituem parâmetro de observância obrigatória pelos demais entes federativos, impondo-se o respeito aos

limites estabelecidos pela Constituição da República em matéria de orçamento impositivo.

Nesse sentido:

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. (STF, 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). Destaquei

As emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, previstas no art. 166, §12, da CF/88, possuem significado constitucional específico e restrito, referindo-se às emendas coletivas apresentadas pelas bancadas estaduais no Congresso Nacional para atendimento de interesses estruturantes das respectivas unidades federativas.

Trata-se de instituto concebido para realidade federativa própria, cuja incidência pressupõe a existência de estrutura institucional compatível com aquela contemplada pela Constituição da República.

Todavia, os §§ 8º e 11 do art. 66 da Lei Orgânica do Município de Cacoal, introduzidos pela Proposta de Revisão à Lei Orgânica Municipal n. 1/2024, ao conferirem natureza impositiva às emendas de bancada partidária no âmbito municipal, aparentam reproduzir instituto constitucional concebido para realidade diversa, sem que exista previsão correspondente na Constituição Federal para as Câmaras Municipais.

Não se trata, em princípio, de mera ausência de regulamentação infraconstitucional, mas da inexistência de autorização constitucional expressa para a transposição do instituto ao âmbito municipal.

A propósito, a previsão do art. 166, §12, da CF/88 possui sentido próprio no âmbito federal, porquanto se refere às bancadas estaduais e distrital existentes no Congresso Nacional.

Mostra-se relevante ainda a discussão acerca da compatibilidade constitucional da reprodução integral do percentual de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida para as emendas parlamentares individuais.

À toda evidência, referido percentual foi concebido para o Congresso Nacional, estrutura legislativa bicameral composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, sendo posteriormente repartido entre ambas as Casas Legislativas.

A sua reprodução automática por entes dotados de estrutura legislativa unicameral, como ocorre no âmbito municipal, suscita dúvida constitucional relevante quanto à observância do modelo constitucional adotado pela Constituição da República.

Os indícios de inconstitucionalidade formal mostram-se ainda mais evidentes quando examinados à luz dos arts. 132, 134, 135 e 136-A da CERO. Isso porque tais dispositivos incorporam ao ordenamento estadual as diretrizes constitucionais relativas ao processo legislativo orçamentário, às finanças públicas e ao regime das emendas parlamentares, impondo aos entes locais observância ao modelo constitucional estabelecido pela Constituição da República.

A questão torna-se ainda mais sensível quando se observa que o próprio constituinte estadual, ao disciplinar o orçamento impositivo no art. 136-A da CERO, estabeleceu o limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para as emendas parlamentares individuais.

Entretanto, os dispositivos impugnados, ao preverem emendas individuais impositivas no percentual de 2% (dois por cento) e, cumulativamente, emendas de bancada de execução obrigatória no percentual de 1% (um por cento), elevam o comprometimento potencial da receita corrente líquida municipal para 3% (três por cento).

Em juízo preliminar, tal circunstância reforça a plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade, pois o regime instituído pela Lei Orgânica Municipal aparenta estabelecer vinculação orçamentária mais ampla do que aquela prevista pela própria

CERO para o âmbito estadual, ampliando as hipóteses de orçamento impositivo sem correspondência clara no modelo constitucional federal ou estadual.

Em outras palavras, enquanto a CERO limita o orçamento impositivo ao percentual de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida, os §§ 8º e 11 do art. 66 da Lei Orgânica Municipal de Cacoal possibilitam, em conjunto, a vinculação compulsória de até 3% (três por cento) da receita corrente líquida do Município.

Em juízo preliminar, os fundamentos acima evidenciam plausível afronta ao princípio da simetria constitucional e às normas de reprodução obrigatória que disciplinam o processo legislativo orçamentário, circunstância apta a caracterizar indícios de inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados.

1.2. DOS INDÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Além dos indícios de inconstitucionalidade formal acima apontados, também se mostram presentes relevantes indícios de inconstitucionalidade material.

Por outro lado, no julgamento da ADI n. 7.060, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que as emendas parlamentares impositivas constituem exceção ao regime ordinário de elaboração e execução do orçamento público, razão pela qual sua interpretação e aplicação devem ocorrer de forma estrita e cautelosa, por representarem limitação à esfera de atuação constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo.

A Constituição da República atribui ao Poder Executivo a formulação do planejamento governamental, a definição das prioridades administrativas e a execução das políticas públicas, reservando ao Poder Legislativo as funções típicas de legislar e fiscalizar a atuação administrativa.

Embora a participação parlamentar na elaboração das leis orçamentárias seja inerente ao regime democrático, não se pode desconsiderar que o orçamento impositivo representa exceção ao modelo constitucional ordinário, justamente porque restringe a margem de conformação administrativa conferida ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, a ampliação das hipóteses de execução obrigatória de despesas públicas por iniciativa parlamentar pode representar significativa limitação à capacidade de planejamento e gestão atribuída ao Poder Executivo.

Em juízo preliminar, observa-se que a instituição de emendas individuais impositivas em percentual correspondente a 2% (dois por cento) da receita corrente líquida, cumulada com a previsão de emendas de bancada de execução obrigatória no montante de 1% (um por cento), tende a deslocar parcela expressiva das escolhas orçamentárias para o Poder Legislativo, ampliando sua influência vinculante sobre a destinação dos recursos públicos.

Em análise preliminar, tal sistemática parece desbordar das funções típicas constitucionalmente atribuídas ao Parlamento. Ao Poder Legislativo compete legislar e fiscalizar a atuação administrativa, não lhe cabendo assumir protagonismo na definição concreta da execução orçamentária e financeira do Município.

A ampliação progressiva das despesas de execução obrigatória indicadas pelos vereadores tende a reduzir a capacidade de planejamento governamental e a liberdade de conformação administrativa do Chefe do Poder Executivo, circunstância que evidencia possível afronta ao princípio da separação dos Poderes, consagrado no art. 7º da Constituição do Estado de Rondônia.

Também sob essa perspectiva, a disciplina impugnada aparenta colidir com os arts. 1º, 6º, 9º e 11 da CERO, na medida em que a autonomia municipal deve ser exercida dentro dos limites constitucionais, observadas as normas estruturantes do sistema orçamentário e os princípios que regem a Administração Pública.

Em síntese, os dispositivos impugnados revelam, nesta análise preliminar, indícios de inconstitucionalidade formal, por possível afronta ao princípio da simetria constitucional e aos arts. 132, 134, 135 e 136-A da CERO, bem como indícios de inconstitucionalidade material, por potencial comprometimento da separação dos Poderes, da autonomia municipal exercida dentro dos limites constitucionais e da competência atribuída ao Chefe do Poder Executivo para o planejamento, a gestão fiscal e a execução das políticas públicas, em possível violação aos arts. 1º, 6º, 7º, 9º e 11 da CERO.

1.3. DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA TESE - DO PRECEDENTE DA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.906 RONDÔNIA NO STF

Não bastassem os fundamentos deduzidos acima, a pretensão liminar encontra respaldo na orientação recentemente adotada pelo Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.906/RO, na qual o Relator, Ministro Dias Toffoli, em decisão proferida em 12/12/2025, deferiu monocraticamente a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário e com efeitos *ex nunc*, para suspender a eficácia da Emenda Constitucional n. 171/2024, que alterou os §§ 2º, 6º e 9º do art. 136-A da Constituição do Estado de Rondônia, bem como do § 9º do referido dispositivo na redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 148/2021, a saber:

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

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

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

[...]

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

[...]

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

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

(Destaquei)

[...]

No referido *decisum*, ficou assentado que as normas constitucionais relativas ao processo legislativo orçamentário possuem observância obrigatória pelos Estados-membros, em razão do princípio da simetria, todavia o orçamento impositivo constitui exceção ao modelo constitucional ordinário de elaboração e execução orçamentária, por restringir parcela relevante das atribuições constitucionalmente conferidas ao Chefe do Poder Executivo para o planejamento, gestão e execução das políticas públicas, motivo pelo qual sua interpretação deve ocorrer de forma estrita e cautelosa.

A decisão também reconheceu que a Constituição da República atribuiu caráter impositivo apenas às emendas parlamentares individuais e às emendas de bancada estadual apresentadas no âmbito do Congresso Nacional, inexistindo autorização constitucional para que os Estados ampliem esse regime a hipóteses não contempladas pelo texto constitucional federal.

Nesse contexto, concluiu-se que a criação, pelo constituinte estadual, de mecanismos que ampliem as limitações impostas ao Poder Executivo em matéria orçamentária, sem correspondente previsão na Constituição Federal de 1.988, configura aparente afronta ao princípio da separação dos poderes e ao dever de observância das balizas constitucionais federais que disciplinam a repartição de competências entre os Poderes.

Também foi consignado que a manutenção de normas potencialmente incompatíveis com a Constituição Federal de 1.988 acarreta risco concreto de ingerência indevida no planejamento governamental e na execução orçamentária, circunstância apta a caracterizar o perigo de dano necessário à concessão da tutela de urgência.

Registre-se, ainda, que o referendo da medida cautelar mencionada foi iniciado perante o Plenário do Supremo Tribunal Federal em sessão virtual iniciada em 06/02/2026, oportunidade em que os Ministros Dias Toffoli, Relator, e Alexandre de Moraes votaram pela confirmação da medida cautelar deferida, mantendo a suspensão da Emenda Constitucional n. 171/2024 e do § 9º do art. 136-A da Constituição do

Estado de Rondônia, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 148/2021. Na mesma ocasião, propuseram a suspensão da Emenda Constitucional n. 178/2025, por entenderem que as alterações posteriormente promovidas não afastaram os vícios de inconstitucionalidade apontados na petição inicial. O julgamento, contudo, foi interrompido em razão de destaque formulado pelo Ministro Edson Fachin, Presidente da Corte.

2. DO PERICULUM IN MORA

Igualmente, o *periculum in mora* também se encontra presente.

Embora ainda não tenha ocorrido o repasse de valores referentes às emendas de bancada, em razão da inexistência de previsão específica para reserva orçamentária destinada a essa modalidade na Lei Orçamentária Anual de 2026 do Município de Cacoal/RO, a elaboração das peças orçamentárias para o exercício em curso já considerou a execução das emendas parlamentares individuais impositivas. Assim, a Lei Orçamentária Anual de 2026 consignou o montante global de **R\$3.992.000,00 (três milhões, novecentos e noventa e dois mil reais)** e igual valor para o Fundo Municipal de Saúde, totalizando **R\$7.984.000,00 (sete milhões, novecentos e oitenta e quatro mil reais)** destinados à execução das programações indicadas pelos vereadores.

Além disso, conforme consignado no Memorando n. 202/CGO/SEMPPLAN/2026 (ID n. 32070346 - Págs. 1/4), elaborado pela Coordenadoria-Geral de Orçamento da Secretaria Municipal de Planejamento, a aplicação simultânea dos percentuais previstos nos §§ 8º e 11 do art. 66 da Lei Orgânica Municipal elevaria o montante das emendas impositivas dos atuais **R\$7.984.000,00 (sete milhões, novecentos e oitenta e quatro mil reais)** para **R\$13.297.428,45 (treze milhões, duzentos e noventa e sete mil, quatrocentos e vinte e oito reais e quarenta e cinco centavos)** na proposta orçamentária de 2027.

Segundo o referido estudo técnico, haveria acréscimo potencial de **R\$5.313.428,45 (cinco milhões, trezentos e treze mil, quatrocentos e vinte e oito reais e quarenta e cinco centavos)**, correspondente a aproximadamente 66,55% do comprometimento orçamentário atualmente existente com emendas parlamentares impositivas.

Tal circunstância evidencia risco concreto de agravamento da restrição imposta à capacidade de planejamento e gestão orçamentária do Poder Executivo Municipal, sobretudo porque a manutenção da eficácia dos dispositivos impugnados

poderá influenciar diretamente a elaboração das próximas peças orçamentárias e a destinação de parcela cada vez mais significativa dos recursos públicos a despesas de execução obrigatória.

Desse modo, eventual demora na prestação jurisdicional poderá acarretar situação potencialmente incompatível com a ordem constitucional, com repercussões diretas sobre a programação financeira, a gestão fiscal e a implementação das políticas públicas municipais, circunstância suficiente para caracterizar o perigo de dano necessário à concessão da medida cautelar.

Assim, sem antecipação do juízo definitivo de mérito, reputo presentes elementos suficientes para reconhecer, em sede de cognição sumária, a plausibilidade jurídica da pretensão deduzida na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Firme nessas considerações, **DEFIRO MONOCRATICAMENTE A MEDIDA CAUTELAR** pleiteada, *ad referendum* do Tribunal Pleno Judicial desta Egrégia Corte, para suspender a eficácia dos §§ 8º e 11 do art. 66 da Lei Orgânica do Município de Cacoal, introduzidos pela Proposta de Revisão à Lei Orgânica Municipal n.º 1/2024, de 18 de novembro de 2024, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Comuniquem-se, com urgência, o Prefeito do Município de Cacoal e o Presidente da Câmara Municipal de Cacoal para imediato cumprimento desta decisão.

Requisitem-se informações à **Câmara Municipal de Cacoal**, nos termos do art. 12 da Lei n. 9.868/1999 c/c art. 345 do RI/TJRO, para que se manifeste, no prazo de 10 (dez) dias, acerca da medida cautelar deferida *ad referendum* do Tribunal Pleno Judicial e do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Decorrido o prazo para apresentação das informações, colham-se, sucessivamente, as manifestações da Procuradoria-Geral do Estado e da Procuradoria-Geral de Justiça, no prazo de 5 (cinco) dias para cada órgão, nos termos do art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

Após, inclua-se o feito em pauta para referendo da medida cautelar e, eventualmente, julgamento conjunto do mérito da ação pelo Tribunal Pleno Judicial.

Providencie-se o necessário.

Cumpra-se e intime-se.

Porto Velho (RO), 15 de junho de 2026.

Juliana Paula Silva da Costa

Juíza Convocada