

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.807 MATO GROSSO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : **ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**AM. CURIAE.** : **UNIÃO NACIONAL DOS LEGISLADORES E LEGISLATIVOS ESTADUAIS - UNALE**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**  
**ADV.(A/S)** : **ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**  
**ADV.(A/S)** : **ALVARO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**

**DECISÃO:**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Mato Grosso, **com pedido de medida cautelar**, tendo por objeto o **art. 164, § 16-B, da Constituição do Estado de Mato Grosso**, com redação conferida pela Emenda nº 102/2021, que estabelece a **execução obrigatória das programações orçamentárias decorrentes de emendas de bancada e de bloco parlamentar a projeto de lei orçamentária anual**.

A referida norma possui o seguinte teor:

“Art. 164. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

[...]

§ 15 As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2,00% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior.

[...]

## ADI 7807 MC / MT

**§ 16-B A garantia de execução de que trata o § 15 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de Bancada e de Bloco Parlamentar, no montante de até 0,2% (dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, devendo a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa fazer a gestão plena das mesmas de forma centralizada”.**

Preliminarmente, o requerente afirma ter legitimidade ativa para deflagrar o controle de constitucionalidade abstrato no âmbito do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 103 da Constituição, além de estar presente o requisito exigido aos legitimados especiais de demonstração de pertinência temática, uma vez que, segundo aduz, o dispositivo impugnado “representa claro impacto na dinâmica orçamentária do Estado de Mato Grosso” (fl. 3, e-doc. 1).

Quanto ao mérito, sustenta-se que o art. 164, § 16-B da Constituição do Estado de Mato Grosso ostenta vícios de inconstitucionalidade de natureza formal e material.

A **inconstitucionalidade formal**, segundo assevera o requerente, encontra-se demonstrada na medida em que a previsão normativa matogrossense “objetiva estatuir normas gerais sobre direito financeiro e orçamentário” ao criar “hipótese de emendas orçamentárias impositivas não constantes do modelo previsto na Constituição Federal”, malferindo-se, assim, o art. 24, I e II, e § 1º, da Constituição Federal (fls. 4 e 5, e-doc.1).

Com relação à **inconstitucionalidade material**, alega-se precipuamente que o art. 166, § 12, da Constituição Federal - o qual prevê a execução obrigatória das programações oriundas de emendas de bancadas de Estados e do Distrito Federal - “é inaplicável aos Parlamentos Estaduais, na medida em que, naturalmente, não há possibilidade de divisão destes Parlamentos em bancadas estaduais” e que, dado o direcionamento específico da norma federal ao Congresso Nacional, “não pode ser interpretado extensivamente para servir de

## ADI 7807 MC / MT

fundamento de validade à norma estadual que busque estabelecer impositividade às emendas de bancada e de bloco parlamentar no Parlamento Estadual” (fls. 6 e 7, e-doc. 1).

Ao final, requer-se a concessão de medida cautelar para suspender a vigência do art. 164, § 16-B, da Constituição do Estado de Mato Grosso até o julgamento definitivo desta ação. No mérito, pugna-se pela declaração de inconstitucionalidade da norma mato-grossense.

Adotado o **rito abreviado** previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999 (e-doc. 6), foram prestadas **informações** pela **Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso**.

A Casa Legislativa estadual defende a constitucionalidade da norma, com argumento de que “o dispositivo impugnado [limitou-se] a reproduzir, com as adequações necessárias para a realidade do ente subnacional, disposição de natureza orçamentária com previsão em sede constitucional”. Entende o Parlamento mato-grossense que “o Poder Constituinte reformador, ao materializar o art. 166, § 12, da Constituição Federal, concebendo as emendas coletivas obrigatórias (denominadas de bancada), alterou a sistemática orçamentária da federação brasileira”, com a finalidade de “fortalecer o aspecto coletivo na indicação das emendas, bem como a sua distributividade mais eficiente, justa e equitativa”. Ao assim proceder, afirma que se modificou “a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, não apenas da União, mas, em igual medida, dos entes subnacionais”, haja vista o equilíbrio que impera sobre o desempenho das respectivas funções (e-doc. 9).

Na sequência, o **Advogado-Geral da União** se manifestou pela improcedência do pedido, por entender que a instituição de emendas de bancada de execução obrigatória, na esfera estadual, é manifestação legítima da autonomia dos entes federados, que replica a previsão contida no art. 166, § 12, da Lei Maior.

O **Procurador-Geral da República**, por seu turno, se manifestou pela improcedência do pedido, sob o fundamento de que a norma estadual questionada observa o regramento de mentas impositivas previsto na

## ADI 7807 MC / MT

Constituição de 1988.

Admiti o ingresso no processo da União Nacional dos Legisladores e Legislativos estaduais - UNALE como **amicus curiae**.

É o relatório.

**Decido.**

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

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

### **Probabilidade do direito**

Esta Suprema Corte sedimentou o entendimento de que as normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados, devendo ser observada a simetria em tais matérias (ADI nº 7.060, de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 3/8/23; ADI nº 6.308, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 15/6/22).

No entanto, isso não significa a transferência **ipsis litteris** das normas federais para o âmbito regional. Decerto ser necessário que, na atividade de interpretação constitucional, o intérprete não se afaste do modelo constitucional estabelecido para os órgãos representativos das funções constitucionais, nas três ordens legislativas que se superpõem no modelo adotado em nosso País (federal, estadual e municipal).

## ADI 7807 MC / MT

É o que informa o princípio da **justeza**, da **conformidade**, da **exatidão** ou da **correção funcional**, o qual preconiza que a interpretação constitucional não pode subverter o esquema organizacional da Constituição. Acerca desse princípio, lecionam o **Ministro Gilmar Mendes**, decano nesta Casa, e o Procurador-Geral da República **Paulo Gustavo Gonet**, que

“o princípio da correção funcional, como mais um critério orientador da atividade interpretativa, conduz a que não se deturpe, por meio da interpretação de algum preceito, o sistema de repartição de funções entre os órgãos e pessoas designados pela Constituição. Esse princípio corrige leituras desviantes da distribuição de competências entre as esferas da Federação ou entre os Poderes constituídos” (Curso de Direito Constitucional, 7º ed., São Paulo: Saraiva, 2022, p. 97).

À luz dessa principiologia, fica claro que **a reprodução literal, no âmbito estadual, das normas sobre o processo legislativo orçamentário encontra limites nas situações em que não há paralelismo de formas ou de desenho institucional entre os poderes legislativo federal e estadual.**

**Parece ser essa a situação tratada nesse processo.**

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

Essa emenda criou uma **exceção às emendas parlamentares autorizativas**, tornando **obrigatória** a execução das emendas parlamentares **individuais** (orçamento impositivo). As emendas impositivas determinam que seja obrigatória a **execução orçamentária**

## ADI 7807 MC / MT

(empenho e liquidação) e **financeira** (pagamento). As emendas individuais estão limitadas a 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto (alterada pela EC nº 126/22) – devendo metade desse valor ser destinado a ações e serviços públicos de saúde –; já as emendas de bancada estão limitadas a 1% da RCL.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100/19, que inseriu o **§ 12 do art. 166 da Constituição Federal**, tornou-se possível, com o mesmo efeito, a proposição de emendas impositivas por intermédio das **bancadas de parlamentares dos estados ou do Distrito Federal**.

Sobre o tema das emendas de bancada, preconiza o texto da Constituição Federal:

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:

(...)

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

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

## ADI 7807 MC / MT

**anterior.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

O art. 166, § 12, da Constituição Federal de 1988, inserido pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019, tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações incluídas pelas **emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal**.

A **bancada parlamentar** é o “agrupamento organizado de parlamentares, que pode estar previsto regimentalmente ou baseado em pautas ou interesses”<sup>1</sup>; o **bloco parlamentar**, por seu turno, é a “aliança de representações parlamentares de dois ou mais partidos políticos que passam a atuar na Casa Legislativa como uma só bancada, sob liderança comum”<sup>2</sup>.

Nesse quadro, a **bancada parlamentar estadual**, de que trata o art. 166, § 12, da CF/88, tem um **sentido específico e restrito**, referente ao “agrupamento organizado de parlamentares **de uma mesma unidade da Federação**”<sup>3</sup>, sendo a **emenda de bancada** a “emenda coletiva de autoria das bancadas estaduais no Congresso Nacional relativa a **matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal**”<sup>4</sup>. A emenda de bancada está regulada no art. 46 da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional.

O art. 164, § 16-B, da Constituição do Estado de Mato Grosso, com redação conferida pela Emenda nº 102/2021, norma questionada nessa ação, **confere caráter impositivo às emendas de bancada ou de bloco parlamentar**. Ela buscou reproduzir, no plano estadual, a previsão constante do art. 166, § 12, da Constituição Federal de 1988, inserido pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019.

Ocorre que, como visto, a **Constituição de 1988 se limita a conferir**

---

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

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

**natureza impositiva às emendas de bancada do interesse dos Estados e do Distrito Federal tão somente.** Assim, ao estabelecer o caráter impositivo das emendas de bancada e de bloco parlamentar, **o art. 164, § 16-B, da Constituição do Estado de Mato Grosso instituiu nova modalidade de emenda impositiva, não prevista na Constituição de 1988.**

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

Pela mesma razão, entendo que a previsão do art. 166, § 12, da Constituição Federal de 1988 também não se aplica às Câmaras Municipais. A essa conclusão, de natureza normativo-constitucional, alia-se outra, de natureza fática, que é o cenário de déficit fiscal apresentado pelas entidades municipais, o maior da história<sup>5</sup>.

A Constituição Federal comete ao Chefe do Poder Executivo papel preponderante no planejamento orçamentário, de modo que a atuação do Poder Legislativo que acarrete interferência relevante na condução do orçamento público **precisa ser analisada com bastante cautela.** Nesse sentido foi a observação do Ministro **Luís Roberto Barroso** na ADI nº 6.308:

“(…) A figura das emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, conquanto admitida na Constituição Federal após as ECs nº 86/2015 e nº 100/2019,

---

<sup>5</sup> Fonte: Com 54% no vermelho e déficit de R\$ 33 bilhões, Municípios enfrentam pior cenário fiscal da história. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/com-54-no-vermelho-e-deficit-de-r-33-bilhoes-municipios-enfrentam-pior-cenario-fiscal-da-historia>. Acesso em 30 de outubro de 2025.

## ADI 7807 MC / MT

representa exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, subtraindo relevante parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive em termos de planejamento e gestão pública. Representa também exceção à própria regra da iniciativa legislativa do Poder Executivo nessa matéria, conforme previsto no caput do art. 165 da Constituição Federal. Em última análise, o orçamento impositivo é figura que toca no próprio princípio constitucional da separação dos Poderes. Até por essa razão, sua interpretação e aplicação devem dar-se de forma estrita e cautelosa.”

As razões que subjazem a presente decisão cautelar fundamentaram o meu voto reajustado na **ADI nº 7493**, da **minha relatoria**.

A ação tem como objeto o art. 164, § 15, também da Constituição do Estado do Mato Grosso (redação da Emenda Constitucional nº 111, de 21 de setembro de 2023), que aumentou o percentual das **emendas individuais** de execução obrigatória de 1% para 2% da receita corrente líquida.

Na sessão iniciada em 1º/8/25, aderindo ao voto do Ministro **Flávio Dino**, reajustei meu voto para assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária de execução obrigatória serão aprovadas no limite de **1,55%** (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida. É esse o percentual que a Constituição de 1988 reserva à Câmara dos Deputados dentro de limite de 2% da receita corrente líquida destinada às emendas individuais - cabendo os 0,45% restantes ao Senado Federal (art. 16, § 9º-A, da CF/88). O julgamento ainda não foi concluído, estando com pedido de vista do Ministro **Gilmar Mendes**.

Naquele caso, a simples reprodução, em âmbito estadual, do percentual de 2% da receita corrente líquida para as emendas individuais representa, na verdade, **subversão do texto constitucional**, decorrente da ausência de correspondência entre as Assembleias Legislativas estaduais,

## ADI 7807 MC / MT

de estrutura unicameral, e o Congresso Nacional, bicameral.

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

Com base nesse mesmo entendimento, o Ministro **Alexandre de Moraes** deferiu a liminar na **ADI nº 7869**, para atribuir interpretação conforme ao dispositivo da Constituição do Estado da Paraíba que também prevê o limite de 2% da receita corrente líquida para as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, ajustando esse percentual para 1,55%. O referendo da decisão está pautada para a sessão virtual de 31/10/2025 a 10/11/2025.

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

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

### **Perigo de dano**

Por fim, perigo de dano também está configurado, visto que, conforme argumenta o autor da ação, **a vigência do dispositivo questionado compromete o planejamento e a execução orçamentária do do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso em até 0,2% de sua receita corrente líquida,**

“(…) especialmente porquanto não há qualquer garantia

## ADI 7807 MC / MT

de que as emendas impositivas previstas neste artigo se insiram no contexto do planejamento que conduziu à elaboração das leis orçamentárias estaduais.

Em decorrência da escassez dos recursos públicos, existe, naturalmente, um custo de oportunidade na sua utilização, de modo que a alocação desse percentual em programações oriundas de emendas impositivas impedirá que o valor correspondente a esse montante seja destinado a programações decorrentes do planejamento orçamentário realizado pelo Poder Executivo”. (e-Doc. 1, p. 12).

Ante o exposto, defiro a medida cautelar, **ad referendum** do Plenário, para suspender o **art. 164, § 16-B, da Constituição do Estado de Mato Grosso**, com redação conferida pela Emenda nº 102/2021.

Intime-se.

Publique-se.

Brasília, 3 de novembro de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

*Documento assinado digitalmente*