



CONGRESSO NACIONAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FLÁVIO DINO, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 7697.

REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL)

INTERESSADOS: CONGRESSO NACIONAL e
PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

O **SENADO FEDERAL**, por meio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, e dos artigos 205, §§ 3º e 5º, 80 e 31 da Resolução nº 58, de 1972, com a redação conferida pela Resolução nº 6, de 2024 (Regulamento Administrativo do Senado Federal), e a **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, por meio da Advocacia da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 51, III e IV, e do art. 2º, inciso II, alínea “a”, da Resolução da Câmara dos Deputados nº 23, de 2021, vêm à presença de Vossa Excelência interpor, com fundamento no art. 317 do RISTF e no art. 1.021 do CPC,

**AGRAVO REGIMENTAL
COM PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO**

em razão da decisão monocrática prolatada por Vossa Excelência, pela qual foi sustada a execução de todas as emendas impositivas apresentadas por Deputados Federais e Senadores ao Orçamento da União até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem novos procedimentos para que a liberação dos recursos observe os requisitos de transparência, rastreabilidade e eficiência, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.



CONGRESSO NACIONAL

Nesses termos, pede-se e aguarda-se deferimento.

Brasília – DF, 15 de agosto de 2024.

[vide assinatura eletrônica]
ANDERSON DE OLIVEIRA NORONHA

Advogado do Senado Federal
OAB/DF 23.731

[vide assinatura eletrônica]
MATEUS FERNANDES VILELA LIMA

Advogado do Senado Federal
Coordenador do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos
OAB/DF 36.455

[vide assinatura eletrônica]
FERNANDO CEZAR CUNHA
Advogado-Geral Adjunto do Contencioso

[vide assinatura eletrônica]
GABRIELLE TATITH PEREIRA
Advogada-Geral do Senado Federal
OAB/DF 30.252

[vide assinatura eletrônica]
JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
Advogado da Câmara dos Deputados
OAB/DF 47.467



CONGRESSO NACIONAL

EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,

COLENDO PLENÁRIO,

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MINISTROS,

RAZÕES DO AGRAVO

1. DO OBJETO DA ADI E DA DECISÃO MONOCRÁTICA AGRAVADA.

Trata-se da ação direta de inconstitucionalidade nº 7.967, movida pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e voltada contra as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022.

O autor questiona a constitucionalidade das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que introduzem o orçamento impositivo no sistema orçamentário brasileiro, obrigando a execução das programações orçamentárias originadas de emendas parlamentares, tanto individuais quanto de bancada.

Nesse sentido, o partido alega, dentre outras coisas: (1) sua legitimidade Ativa para propor a ADI, com base no fato de ser um partido político com representação no Congresso Nacional, conforme estabelecido pela CRFB/1988 e pela Lei nº 9.868/1999; (2) a inconstitucionalidade material das referidas emendas por violarem princípios constitucionais fundamentais, especialmente o princípio da separação dos poderes, o princípio federativo e o princípio democrático, aduzem que a sistemática criam uma "parlamentarização" indevida da execução orçamentária, transferindo ao Legislativo poderes que deveriam ser do Executivo; (3) a introdução do orçamento impositivo é vista como uma violação à harmonia entre os poderes, criando uma situação em que o Legislativo pode impor despesas ao Executivo sem a devida responsabilidade política e controle; (4) a petição critica o que chama de "Modelo de Apropriação Orçamentária pelo Parlamento", argumentando que as



CONGRESSO NACIONAL

emendas criam um sistema em que o Legislativo tem poder excessivo sobre a execução do orçamento, o que pode levar a um desarranjo na gestão fiscal e à perda de eficiência nas políticas públicas; (5) argumenta no sentido de haver impactos negativos no Sistema de Freios e Contrapesos, sistema essencial para o equilíbrio entre os poderes, uma vez que o modelo introduzido pelas emendas altera a estrutura original de planejamento e execução orçamentária estabelecida pela Constituição, prejudicando a governabilidade e a eficácia das políticas públicas.

Pleiteou-se, destarte, a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos *art. 166, §§ 11 e 12 e, por arrasamento horizontal, art. 165, §9º, inciso III e §10, art. 166, §§ 9º, 9º-A, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, art. 166-A; todos inseridos na Constituição Federal pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022.*

Requeru também a concessão de medida liminar para suspensão da eficácia dos referidos dispositivos.

Em 14 de agosto de 2024, o Exmo. Ministro Flávio Dino deferiu em parte a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para determinar:

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário deste Supremo Tribunal Federal, para, atribuindo interpretação conforme aos seguintes dispositivos: art. 165, §9º, inciso III (EC/100); art. 165, § 10; art. 166, § 9º (EC/126); art. 166, § 9º-A (EC/126); art. 166, § 10 (EC/86); art. 166, § 11 (EC/126); art. 166, § 12 (EC/100); art. 166, § 13 (EC/100); art. 166, § 14 (EC/100); art. 166, § 16 (EC/100); art. 166, § 17 (EC/126); art. 166, § 18 (EC/100); art. 166, § 19 (EC/126); art. 166, § 20 (EC/100); art. 166-A (EC/105), todos da Constituição Federal; DECLARAR E DETERMINAR, com efeitos ex nunc:

1. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares;
2. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares;
3. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais



CONGRESSO NACIONAL

aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue:

- a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;
- b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;
- c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;
- d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento;
- e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas. A execução de emendas impositivas fica sustada até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.

A análise dos demais questionamentos arguidos na petição inicial, inclusive a pleiteada eliminação definitiva e total das emendas impositivas por inconstitucionalidade insanável, será procedida após as manifestações previstas em lei, quando da decisão final. Nos termos do art. 21, IV e V, e §5º, do Regimento Interno do STF, e do art. 10, caput e § 3º, da Lei nº 9.868/1999, submeto esta decisão para referendo em Plenário a ser inserida na pauta da sessão virtual subsequente. Comunicuem-se ao Presidente da República e aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para ciência e cumprimento imediato desta decisão, solicitando-lhes informações a serem prestadas no prazo de 30 (trinta) dias, na forma do art. 6º da Lei nº 9.868/1999. Após esse prazo, abra-se vista, sucessivamente, no prazo de 15 (quinze) dias, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.868/1999.

A decisão agravada foi submetida a referendo extraordinário, em julgamento virtual, no dia 16 de agosto de 2024.

O Congresso Nacional compartilha com o relator o apreço pelos valores da transparência e eficiência nos serviços públicos, bem como efetivo controle e fiscalização no emprego dos recursos públicos. Interessa aos parlamentares que as emendas por eles apresentadas se traduzam em políticas públicas para transformar a vida da população. Entretanto, a ação parte de premissas



CONGRESSO NACIONAL

inteiramente equivocadas. Como se verá, assim, a decisão monocrática merece reforma ou reconsideração, uma vez consideradas as razões a seguir expostas.

2. DA VIOLAÇÃO AO JUÍZ NATURAL DA CAUSA, DA AUSÊNCIA DE PREVENÇÃO AO MINISTRO FLÁVIO DINO.

Segundo consta do sítio do STF, a presente ação foi distribuída diretamente ao Ministro Flávio Dino por prevenção, e o processo que justificaria tal prevenção seria a ADI 7688. Por sua vez, a ADI 7688 também foi distribuída ao Ministro Flávio Dino por prevenção, desta vez justificada pela ADPF 854. Deste modo, em última análise, a presente ação foi distribuída ao referido ministro por prevenção justificada pela ADPF 854.

Mas tal prevenção não ocorre por causa da **ausência de coincidência total ou parcial** entre os objetos da presente ação e da ADPF nº 854, conforme art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

A ADPF nº 854 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL em 14/06/2021, tendo sido distribuída inicialmente à Exma. Sra. Ministra Rosa Weber, por prevenção à ADPF nº 850. Na ADPF nº 854 se impugna “*atos do Poder Público relativos a execução do indicador de Resultado Primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021*”.

Conforme aponta a doutrina processualista, a prevenção é critério para exclusão dos demais juízos competentes de um foro ou tribunal. Nesse contexto, a prevenção funciona como um **mecanismo de integração em caso de conexão**: é o instrumento para que se saiba em qual juízo serão reunidas as ações conexas¹.

No presente caso, não há conexões entre ações, diante da diversidade de objetos, razão pela qual não há que se cogitar de prevenção ao Exmo. Ministro Flávio Dino.

¹ DIDIER, Fredie. Curso de Direito Processual Civil, v. 1. 17ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2015, p. 237.



CONGRESSO NACIONAL

Ademais, mesmo que se entenda pela coincidência total ou parcial dos objetos, ainda assim **não há prevenção, porquanto já houve o trânsito em julgado** da ADPF nº 854 em 09 de março de 2023. Nos termos do art. 55, §1º, do CPC, os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado. No mesmo sentido, a Súmula 235 do STJ dispõe que a conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado.

No âmbito da ADI nº 3562, reconheceu-se a impossibilidade de distribuição por prevenção ao Relator da ADI nº 3436, mesmo com identidade de objetos, em razão do trânsito em julgado da ação anterior, conforme decisão da Presidência do Supremo Tribunal Federal lavrada em 22 de setembro de 2005.

Portanto, a distribuição da **presente ADI 7967** diretamente ao Ministro Flávio Dino, por prevenção à **ADI 7688**, que por sua vez lhe foi distribuída por prevenção à **ADPF 854**, constitui **violação ao juízo natural da causa** (art. 5º, LIII, da Constituição da República).

Entendimento contrário significaria admitir a instalação de um juízo universal para toda e qualquer ação que trate de emendas parlamentares ao orçamento, como se fosse um juízo temático ou especializado, o que evidentemente não encontra respaldo regimental, legal nem constitucional. Diante do exposto é que se **requer, preliminarmente, a livre distribuição do feito**.

Registre-se, por fim, que a distribuição por prevenção da ADI 7688 e também da ADI 7695 já foram devidamente questionadas por meio de recurso por parte do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, não tendo ainda sido apreciado.

3. DA NECESSIDADE DE REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA POR CONTRARIEDADE MANIFESTA À LEI FEDERAL QUE REGE O PROCEDIMENTO RELATIVO ÀS ADIs.

É preciso destacar, respeitosamente, que a decisão monocrática não observa os preceitos legais impositivos atinentes à espécie.



CONGRESSO NACIONAL

Com efeito, a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que rege o processo constitucional de controle concentrado pelos instrumentos de ADI e de ADC, jamais previu a possibilidade de deferimento de medida cautelar por decisão monocrática do relator.

Não se trata de mera omissão legislativa, e isso por duplo fundamento: primeiro, porque a lei trata especificamente da possibilidade de deferimento monocrático, mas apenas em uma hipótese, qual seja, a de decisão pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, restrita ao período de recesso da Corte; segundo, porque a Lei que rege a ADPF, e que lhe é contemporânea, previu especificamente a competência extraordinária e excepcional do relator para o deferimento de cautelar monocrática.

Assim, é claro que a legislação de regência no caso das ações diretas de inconstitucionalidade **não autoriza o relator a deferir medidas cautelares monocraticamente**. A inobservância da norma processual não perfaz costume constitucional, em especial porque em cada ocasião o Poder Legislativo, e particularmente o Senado Federal, tem registrado a sua irrisignação – tal como agora.

E mais: a norma é especial e aplica-se apenas ao Supremo Tribunal Federal, de tal modo que se torna indubitosa a sua prevalência sobre eventual disposição do Regimento Interno dessa Corte, que não pode afastar incidência de lei que trata inteiramente da matéria e que, ao mesmo tempo, tem natureza especial, principalmente porque tais normas infraconstitucionais devem ser interpretadas conforme o disposto no art. 97 da Constituição Federal, que estabelece o princípio da reserva de plenário.

Dessa forma, requer, preliminarmente, a imediata sustação dos efeitos da decisão agravada.

4. DO MÉRITO.



CONGRESSO NACIONAL

Em apertada síntese, pode-se dizer que toda a argumentação da autora se baseia na afirmação de que o caráter impositivo de emendas feitas pelo parlamento no âmbito de despesas discricionárias seria uma invasão nas prerrogativas constitucionais do Poder Executivo. Tal espécie de impositividade violaria a separação dos poderes, o princípio federativo, o princípio democrático e comprometeria a independência e a harmonia entre os poderes.

Para que se verifique qual o posicionamento do Poder Legislativo sobre o tema, ao longo de vários anos, é vital que se tragam registros dos pareceres (aprovados) dos relatores das PECs que deram origem às Emendas Constitucionais combatidas na presente ação, com o objetivo de explicitar a fundamentação do Constituinte Reformador em proceder às respectivas mudanças no modelo orçamentário constitucional.

Inicialmente, no que tange à **PEC 565/2006 (que deu origem à EC nº 86/2015)** cabe destacar que, no decorrer do processo legislativo, houve modificações, com apensações e desapensações de outras propostas àquela inicial. O relator na Câmara dos Deputados das renumeradas **PEC 358-A/2013** e **PEC 359/2013**, que gerariam a **EC nº 86/2015**, destacou em parecer² este histórico, que transcrevo para melhor elucidar o tema:

1. RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição em exame, originária do Senado Federal, tem por objetivo alterar os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para **tornar obrigatória a execução de montante mínimo da programação orçamentária originária de emendas individuais dos parlamentares.**

Após aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 27 de agosto de 2013, na forma da **PEC nº 565/2006**, a mesma foi revista e aprovada pelo Senado Federal nos termos da PEC nº 22-A/2000, tendo retornado a esta Casa em 13 de novembro de 2013. O novo texto foi **renumerado nesta Casa como PEC nº 353/2013.**

Posteriormente, em 27 de novembro de 2013, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou o Requerimento nº 181/2013, de autoria do Deputado Ronaldo Caiado, que requeria o **desmembramento da PEC nº 353/2013 em duas proposições separadas.** Esse desmembramento deu origem às **PECs nºs 358 e 359/2013**, que passaram a tramitar

² Íntegra do parecer proferido na PEC 358-A/2013 na Câmara dos Deputados, disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1245769&filename=PRL+I+PEC35813+%3D%3E+PEC+358/2013, consultado em 14/08/2024.



CONGRESSO NACIONAL

separadamente, a primeira tratando especificamente do orçamento impositivo das emendas individuais e a segunda do montante mínimo a ser gasto em ações e serviços públicos de saúde.

Entretanto, em 11 de dezembro de 2013, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados deferiu o Requerimento nº 9.223/2013, de autoria do Dep. Eduardo Cunha, que requeria ao Plenário a apensação da PEC nº 359/2013 à PEC nº 358/2013.

Nessa mesma data, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou, por maioria (contra os votos dos Deputados Alessandro Molon e Marcelo Almeida), Parecer do Relator Dep. Odair Cunha, pela admissibilidade da proposição e da apensada, em termos de sua constitucionalidade e técnica legislativa.

Por Ato da Presidência de 18 de fevereiro de 2014, foi criada, nos termos do art. 202, § 2º, do RICD, esta Comissão Especial.

Feita esta observação, quanto ao mérito cumpre registro de trecho do parecer³ proferido quando da apreciação da **PEC 565/2006** (numeração inicial de uma das propostas que deram origem à **EC nº 86/2015**):

A proposta do orçamento impositivo surge no cenário brasileiro imbuído de duas ideias-força: a primeira, mais ampla, move-se pela necessidade de se resgatar a seriedade e a importância do planejamento público e da instituição orçamentária, na medida em que contingenciamentos frustram expectativas legítimas da sociedade sobre um orçamento comumente chamado de “peça de ficção”, incapaz de cumprir suas promessas; a segunda, restrita especialmente ao corpo legislativo, é centrada na frustração de parlamentares pelo recorrente adiamento ou falta de execução das emendas incluídas na LOA, e também pela percepção da manipulação na liberação de emendas como forma de domínio político do Executivo sobre a agenda do Legislativo.

(...) Portanto, o orçamento impositivo não seria defensável caso não houvesse salvaguarda de garantia de racionalidade no gasto público. **A factibilidade da impositividade da LOA suporta-se ainda nos seguintes fatos: iniciativa exclusiva pelo Poder Executivo; necessidade de o Legislativo indicar os recursos, no caso de aprovar emendas; e a possibilidade de o Poder Executivo promover vetos.**

[grifos nossos]

Seguindo cronologicamente, em parecer⁴ proferido quando da apreciação da **PEC 34/2019**, que deu origem à **EC nº 100/2019**, colhe-se o seguinte

³ Íntegra do parecer proferido na PEC 565/2006 no âmbito da Câmara dos Deputados, disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1099710&filename=SBT+1+PEC56506+%3D%3E+PEC+565/2006, consultado em 14/08/2024.

⁴ Íntegra do parecer proferido na PEC 34/2019 no âmbito da Câmara dos Deputados, disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1759332&filename=PRL+1+PEC03419+%3D%3E+PEC+34/2019, consultado em 14/08/2024.



CONGRESSO NACIONAL

excerto onde o relator destaca o posicionamento do Congresso Nacional sobre a natureza da lei orçamentária:

A inclusão do § 10 no art. 165 da Constituição Federal enuncia, no direito pátrio, o dever jurídico de execução das programações orçamentárias destinadas a prover a entrega de bens e serviços à sociedade. Identifica-se aqui uma importante inflexão relativamente à prática e à cultura orçamentária atual, que aceita como facultativa a execução pelo gestor do programa de trabalho, ainda que inexistente impedimento fiscal ou técnico.

No modelo autorizativo, o ordenador não se considerava responsável pela execução das programações, tampouco se via obrigado a justificar sua inação, o que favorece a inércia e a falta de eficiência do setor público.

O debate no Congresso Nacional acerca do caráter mandatório (determinante ou vinculante) da lei orçamentária não é novidade. Já de algum tempo uma visão revisionista passou a considerar que o caráter mandatório da lei orçamentária decorre de a mesma ser produto do planejamento, que é determinante para o setor público (art. 174 da Constituição), provedor de políticas públicas.

O debate ressurgiu na Câmara dos Deputados em 2013, quando da apreciação da referida PEC 22-A/2000, do Senado Federal, o que redundou na EC 86/2016, com base na proposta que enunciou a obrigatoriedade de execução apenas das emendas individuais, sob parâmetro pré-determinado (1,2 % da RCL do ano anterior, sendo metade para a saúde). Admitiu-se o afastamento da obrigatoriedade de execução em caso de necessidade de contingenciamento ou de impedimento técnico.

Exame da execução das emendas individuais por autor, antes e depois do orçamento impositivo, comprova sua efetividade quanto à utilização de critérios objetivos e imparciais no empenho das emendas por parlamentar.

A PEC nº 34/2019 replica, para as emendas de bancada estadual, a sistemática do regime do “orçamento impositivo” vigente para as emendas individuais, garantindo-se sua execução dentro de determinados limites.

Em relação à versão inicial aprovada pela Câmara, a garantia de execução das emendas de bancada estadual no ano subsequente ao da promulgação da Emenda Constitucional, foi reduzida de 1 % para 0,8% da receita corrente líquida.

Assim como ocorre com as programações incluídas por emendas individuais, as de bancada estadual deixam de ser de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica. Admitem-se, igualmente, em caso de reestimativa da receita e da despesa, contingenciamentos proporcionais à limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. A garantia de execução proporcional das emendas “protege” o Legislativo contra o contingenciamento.

De acordo com a PEC nº 34/2019, caberá agora à lei de diretrizes orçamentárias estabelecer o cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes destinados às emendas individuais e de bancada.

Mantiveram-se as determinações relativas à desnecessidade de adimplência do ente federativo destinatário de programações incluídas por emendas individuais e de bancada estadual.”



CONGRESSO NACIONAL

[grifos nossos]

Avançando um pouco mais no tempo, extrai-se do parecer⁵ proferido quando da apreciação da **PEC 48/2019**, que deu origem à **EC nº 105/2019**, o trecho abaixo, em que há mesmo o enfrentamento da questão de eventual inconstitucionalidade por afronta ao pacto federativo:

Os antecedentes históricos que levaram o Congresso Nacional a debater o cumprimento obrigatório das emendas parlamentares individuais teve sua gênese na edição da PEC nº 22, de 2000, que teve como primeiro signatário o Senador Antônio Carlos Magalhães.

Na execução das programações discricionárias relativas a custeio e investimento no âmbito das transferências aos Municípios, incluindo repasses por meio das emendas parlamentares, registrou-se uma média em torno de 76% no empenho em relação às dotações autorizadas no período de 2000 a 2010. No entanto, entre 2011 e 2013, esta média de execução caiu em mais de 20 pontos percentuais, atingindo os menores níveis de empenho, chegando a pouco mais da metade da programação (...).

Para mudar tal realidade, **o Congresso Nacional incluiu na lei de diretrizes orçamentárias para o ano de 2014 a obrigatoriedade de execução das emendas individuais**, levando mais tarde a matéria a ser recepcionada em sede constitucional por meio da EC nº 86, de 2016.

A partir de então, o empenho das emendas recuperou o patamar médio anterior de 75% entre 2014 e 2018, ficando sem execução apenas aquelas com impedimentos técnicos insuperáveis e as atingidas pelos contingenciamentos.

Com o sucesso alcançado no tratamento das emendas individuais, o Congresso Nacional decidiu também que as emendas de bancadas passariam a obedecer a mesma trajetória, primeiramente nos textos das LDOs, à condição de impositividade e passou a apresentar médias de execução de quase 85% nos anos de 2017 e 2018, para, em seguida, ser recepcionada em sede constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 100, de 2019.

Superada a baixa execução orçamentária das emendas individuais, a efetividade da entrega dos bens e serviços às comunidades beneficiárias por meio destas programações ainda não foi alcançada, pois a execução financeira dos investimentos se mostrou excessivamente demorada, levando cerca de cinco anos para atingir uma média de 76% dos recursos liberados (...).

(...) A alteração dessa realidade, com **a viabilização da entrega efetiva de bens e serviços às comunidades atendidas pelas emendas parlamentares individuais**, sem se olvidar dos mecanismos eficientes de fiscalização da aplicação dos recursos, **é a principal preocupação do Substitutivo que estamos ora apresentando ao exame de nossos pares nesta Comissão**.

⁵ Integra do parecer proferido na PEC 48/2019 no âmbito da Câmara dos Deputados, disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&filename=PRL+I+PEC04819+%3D%3E+PEC+48/2019, consultado em 14/08/2024.



CONGRESSO NACIONAL

(...) Desse modo, nosso substitutivo estabelece uma nova sistemática para que as emendas parlamentares individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária passem a alocar recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios sem a necessidade de realização de convênios ou instrumentos congêneres, na forma que passamos a denominar transferência especial, sem prejuízo de opção pela forma como atualmente ocorre, ou seja, mediante transferência com finalidade definida, ambas espécies de transferências obrigatórias já definidas no § 16 do art. 166 da Constituição Federal.

Por oportuno, alguns dos expositores levantaram a **hipótese de uma possível inconstitucionalidade em relação ao equilíbrio federativo** na adoção da transferência especial por meio das emendas individuais impositivas.

Em relação aos apontados problemas de equidade, concordamos em gênero, número e no caso, como gostava de dizer o saudoso Deputado Roberto Campos, com a posição do Dr. Rodrigo Medeiros de Lima, Diretor-Adjunto da Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON, que de modo muito convincente entende que **este não é um problema particular das emendas transferidas a título de doação, já que é comum às demais emendas, ainda que associadas a programas nacionais nas diversas áreas de intervenção do Poder Público.**

Para o Dr. Rodrigo Medeiros, com o que também concordamos, é importante que tais repasses por meio das emendas parlamentares, por não terem natureza recorrente no tempo, não devem financiar despesa de natureza recorrente, para não comprometerem os futuros orçamentos, daí a preferência pela sua aplicação em investimentos de interesse da população local.

Diante disto, achamos por bem impor restrições mais severas para a realização destas transferências à conta do OGU.”

[grifos nossos]

Para finalizar a análise temporal, cito trecho do parecer⁶ proferido quando da apreciação da **PEC 32/2022**, que deu origem à **EC nº 126/2022**, em que expressamente se conclui que a proposta não objetiva suprimir as cláusulas pétreas como a forma federativa de Estado ou a separação dos Poderes:

A matéria já passou pelo exame de constitucionalidade por parte do Senado Federal quando de sua primeira votação. Assim, reiteramos os argumentos expendidos naquela oportunidade. A PEC nº 32, de 2022, atende as seguintes condições estipuladas pelo art. 60 da CF: i) conta com o apoio de mais de um terço dos Senadores; ii) alvitra a modificação da Lei Maior em um cenário de ausência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; iii) **não objetiva suprimir as cláusulas pétreas, quais sejam, a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais**; e iv) não trata de assunto contido em proposta

⁶ Íntegra do parecer proferido na PEC 32/2022 no âmbito do Senado Federal, disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9230132&ts=1678113005520&disposition=inline>, consultado em 14/08/2024.



CONGRESSO NACIONAL

rejeitada ou prejudicada nesta sessão legislativa. A proposição cumpre os requisitos de juridicidade, pois inova o ordenamento jurídico e é dotada de abstratividade, coercibilidade, generalidade e imperatividade. Cumpre ainda as regras de técnica legislativa constantes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, com fundamento no art. 59 da CF. Ademais, **quanto às alterações feitas pela Câmara dos Deputados, também não observamos vícios de constitucionalidade formal ou material.**

Quanto ao mérito, nos posicionamos pela aprovação da matéria com as modificações introduzidas pela Câmara dos Deputados no sentido de **adequar o arcabouço constitucional do orçamento público à recente decisão do Supremo Tribunal Federal**, como explicitaremos a seguir.

Em primeiro lugar, **houve inclusão de novos dispositivos no texto para alocação de dotações no espaço fiscal criado pela recente decisão do STF, a saber:**

- i. a inclusão, no art. 1º, de dispositivo que viabiliza aumento do percentual da RCL vinculada às emendas individuais, com ajustes nas regras de distribuição entre Deputados e Senadores; e**
- ii. autorização para que o Relator-Geral do PLOA 2023 apresente emendas até o valor de R\$ 9,85 bilhões, classificadas com o indicador de Resultado Primário 2 (RP 2), destinando recursos para ações voltadas à execução de políticas públicas.**

Além disso, houve a supressão da excepcionalização das despesas custeadas com recursos oriundos de operações financeiras com organismos multilaterais do limite do teto de gastos. Por fim, considerando a louvável preocupação externada pelos nobres colegas parlamentares quanto à sustentabilidade fiscal, a excepcionalização do montante de R\$ 145 bilhões do limite do teto de gastos passa a ser válida apenas para o exercício de 2023. Isso exigirá compromisso do novo governo com o envio tempestivo de projeto de lei complementar para instituir regime fiscal sustentável, garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, de forma que esse novo regime comece a vigorar a partir do exercício de 2024.

Esse é o panorama das alterações promovidas na Câmara dos Deputados, com as quais concordamos na integralidade. **Em virtude da recente decisão do STF, em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 850, ADPF 851, ADPF 854 e ADPF 1.014), restou necessário o ajuste do processo de emendamento do orçamento público para reforçar a transparência e a equidade**, sem perder o foco principal da PEC na urgência e na importância do socorro à população em situação de vulnerabilidade social com o programa de transferência de renda atualmente denominado “Auxílio Brasil”, permitindo a manutenção do benefício em R\$ 600,00, mais adicional de R\$ 150,00 por criança até 6 anos, para 2023. Além disso, o texto recebido da Câmara dos Deputados mantém o compromisso da União com a responsabilidade e a hígidez fiscal ao exigir o estudo cauteloso mas tempestivo de um novo arcabouço fiscal a ser introduzido em nosso regime jurídico já em 2024.”

[grifos nossos]



CONGRESSO NACIONAL

Todo este quadro permite a conclusão de que a formatação em que se concebe parte do orçamento como impositivo teve respaldo da maioria dos representantes do povo, em conformidade com os limites formais e materiais do Poder Constituinte Derivado Reformador conferido ao Poder Legislativo, tendo em vista que as emendas constitucionais questionadas não suprimiram os dispositivos da Constituição Federal que impõem a necessidade de observância dos princípios da publicidade, da eficiência e da fiscalização e controle dos gastos públicos. Também não suprimiram a participação ou as prerrogativas do Poder Executivo, mas, sim, aperfeiçoaram os mecanismos já existentes de atuação também do Poder Legislativo na destinação dos recursos públicos, por meio dos representantes eleitos pelo povo, permitindo maior equilíbrio e atuação democrática em tal deliberação, evitando-se a concentração de tal prerrogativa apenas ao Poder Executivo, em prol também dos Estados e Municípios da Federação, fortalecendo o pacto federativo.

5. DAS EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA E INDIVIDUAIS. DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE EMENDA CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO DO CONSTITUINTE DERIVADO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À CLÁUSULA PÉTREA. DENSIFICAÇÃO DE OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Com o devido respeito, as condicionantes impostas pela decisão monocrática desnaturam o regime jurídico impositivo das emendas parlamentares de bancadas e individuais, em descompasso com a teleologia do instituto.

Ressalte-se, primeiramente, que a sistemática das emendas impositivas foi estruturada não por legislação ordinária, mas sim por diversas emendas à Constituição. O Poder Constituinte Derivado Reformador, com fundamento no art. 60 da Constituição da República, estabeleceu um regime de execução orçamentária com características próprias, o que não pode ser olvidado.



CONGRESSO NACIONAL

O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais tem caráter excepcional e exige inequívoca afronta a cláusula pétrea da Constituição, conforme entendimento consolidado deste Supremo Tribunal Federal.

O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais tem caráter excepcional e exige inequívoca afronta a alguma cláusula pétrea da Constituição. Mais excepcional ainda é o controle preventivo de constitucionalidade, visando impedir a própria tramitação de proposta de emenda constitucional. Salvo hipóteses extremas, não deve o Judiciário impedir a discussão de qualquer matéria no Congresso Nacional.

(MS 37.721 AgR, rel. min. Luís Roberto Barroso, j. 26-9-2022, 1ª T, DJE de 29-9-2022).

Nas palavras do então Ministro Sepúlveda Pertence, “[c]om relação a emendas constitucionais, o parâmetro de aferição de sua constitucionalidade é estreitíssimo, adstrito às limitações materiais, explícitas ou implícitas, que a Constituição imponha indubitavelmente ao mais eminente dos poderes instituídos, qual seja o órgão de sua própria reforma”⁷.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade do direito constitucional secundário somente é cabível por violação do devido processo legislativo (rito para aprovação de emendas constitucionais) ou por violação das cláusulas pétreas:

É admissível a aferição de constitucionalidade do chamado Direito Constitucional secundário (correspondente ao exercício do denominado poder constituinte derivado), uma vez que, segundo a doutrina e a jurisprudência dominantes, a reforma constitucional deve observar não apenas as exigências formais do art. 60, I, II e III, e §§ 2º e 3º, da CF/88 (reforma constitucional em sentido estrito) e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT, regramento da revisão constitucional), como também as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º)⁸.

Portanto, o controle de constitucionalidade de uma emenda constitucional deve ser **excepcional e absolutamente rigoroso, especialmente em razão da ampla maioria parlamentar necessária para sua aprovação e seu**

⁷ STF - MS: 24875 DF, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 11/05/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 06-10-2006 PP-00033 EMENT VOL-02250-02 PP-00284

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. 10ª ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2015. - (Série IDP)



CONGRESSO NACIONAL

altíssimo grau de presunção de constitucionalidade e a necessária deferência ao Poder Legislativo no legítimo exercício de suas competências constitucionais.

A autora da presente ADI aponta supostas violações ao art. 60, § 4º, inc. I, II e IV⁹. Especificamente, a autora argumenta que as emendas constitucionais impugnadas violam as cláusulas pétreas constitucionais, especialmente no que diz respeito à separação dos poderes, ao princípio federativo e ao princípio democrático. Essas violações, segundo a autora, desarmonizam a relação entre os poderes da União e comprometem a independência e harmonia entre eles, fundamentos que são protegidos pelo artigo 60, § 4º da Constituição. No mesmo sentido, a decisão aqui impugnada indica que as emendas constitucionais atacadas são incompatíveis com: o **Princípio da Separação dos Poderes** (art. 60, § 4º, III da CRFB/1988) - a transferência significativa de prerrogativas de gestão orçamentária do Poder Executivo para o Legislativo violaria a harmonia entre os poderes, transformando o Legislativo em uma espécie de "coordenador de despesas"; o **Princípio Federativo** (art. 60, § 4º, I da CRFB/1988) - a forma como as emendas impositivas são estruturadas interfere na autonomia dos entes federativos, subvertendo o equilíbrio que deve existir entre a União e os estados e municípios; o **Princípio Democrático** (art. 60, § 4º, II da CRFB/1988) - ao desvirtuar o papel do Executivo na execução

⁹ *In verbis*: “A Constituição de 1988 consagra, em seu artigo 60, § 4º, os princípios constitucionais ou cláusulas pétreas, que são imunes a alterações, mesmo por emenda constitucional. Dentre esses princípios, destacam-se a forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I), a separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III) e os direitos e garantias fundamentais (art. 5º). Nesta ótica, a mera criação de emendas que não tenham finalidade específica se demonstra inconstitucional, já que não apresenta informação específica da destinação do repasse, afronta autonomia entre os poderes e cria verdadeiro apagão fiscalizador contábil no Estado brasileiro. Nesse sentido, a introdução das emendas Pix interfere diretamente no equilíbrio federativo e na separação dos Poderes, uma vez que concede ao Legislativo poder excessivo sobre a destinação de recursos públicos. Mais do que isso, limita expressivamente a capacidade da sociedade de visualizar com clareza o destino, a origem e a execução das referidas emendas. Em última análise, torna a execução orçamentária da União desprovida de transparência, muitas vezes favorecendo entes federados ao bel prazer de escolhas parlamentares, sem qualquer justificativa, controle ou responsabilização para tanto. A Constituição também prevê, no artigo 37, caput, os princípios da administração pública, incluindo a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A criação das emendas Pix, que permite a transferência direta de recursos sem os devidos processos de fiscalização, contraria esses princípios, comprometendo gravemente a eficiência e a moralidade administrativa. Há absoluta falta de planejamento (portanto ausente também motivação e finalidade) já que o dinheiro é encaminhado sem finalidade definida. Em uma palavra: accountability é uma garantia fundamental.”



CONGRESSO NACIONAL

orçamentária e permitir uma intervenção exagerada do Legislativo, essas emendas também afetam o princípio democrático.

Contudo, o que se vê é exatamente o contrário. Veja-se.

Não há afronta à forma federativa de Estado. As emendas impositivas, ao permitirem que recursos sejam diretamente destinados pelos parlamentares e bancadas aos estados e municípios, na verdade, fortalecem o princípio federativo. Nesse sentido, a sistemática descentraliza a execução de políticas públicas e acaba por ampliar tanto a autonomia financeira quanto a capacidade de gestão dos entes federativos e permite que os parlamentares atendam de forma mais direta às necessidades locais. Nesse sentido, as emendas impositivas permitem uma distribuição mais equitativa dos recursos, garantindo que os estados e municípios recebam verbas para projetos importantes, muitas vezes negligenciados pelo Poder Executivo.

Longe de interferir na autonomia, as emendas impositivas podem ser vistas como um mecanismo que a amplia. Ao receberem recursos vinculados a emendas, estados e municípios ganham mais independência para decidir sobre a destinação desses fundos, o que fortalece tanto a governança local quanto o federalismo cooperativo. Além disso, as emendas asseguram uma distribuição mais equânime dos recursos entre os entes federados, corrigindo distorções na alocação que poderiam privilegiar determinadas regiões ou interesses específicos do governo federal. Isso contribui para um desenvolvimento mais equilibrado das diversas regiões do país, em consonância com os objetivos do federalismo. Assim, a instituição da impositividade do orçamento representa a densificação de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, especialmente a garantia do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, II e II, da CR/88).

As emendas impositivas também trazem previsibilidade e segurança jurídica aos estados e municípios, que podem contar com esses recursos para planejar e executar políticas públicas de forma mais eficiente. Ao garantir que uma parcela do orçamento federal seja destinada obrigatoriamente às emendas, o modelo não apenas



CONGRESSO NACIONAL

respeita, mas também reforça a autonomia dos entes federativos, proporcionando-lhes uma base financeira mais estável e confiável.

Destaca-se que a Constituição de 1988, a partir do processo de redemocratização, foi delineada à luz de um federalismo de viés cooperativo, no qual os entes têm competências enumeradas e remanescentes, mas também compartilham competências comuns e concorrentes, visando ao desenvolvimento e a cooperação nacional¹⁰.

Conforme aponta Raul Machado Horta, “a técnica de redistribuição de receitas arrecadadas pela via da tributação, em parcelas destinadas a fortalecer, sobretudo, as disponibilidades financeiras dos Estados e dos Municípios mais carentes de recursos, insere-se no campo dinâmico das relações intergovernamentais do federalismo cooperativo.”¹¹

Sobre o tema, registra-se entendimento deste Supremo Tribunal Federal, segundo o qual o repasse de quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode se sujeitar a condicionantes previstas em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. Destaca-se trecho do voto do Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski, em que aponta a distribuição de receitas tributárias como um elemento que reforça o federalismo cooperativo:

É que, como assinalei alhures, a nova Carta Magna adotou o denominado ‘federalismo cooperativo’, em que ‘se registra um entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais (...) caracterizado por uma repartição vertical e horizontal de competências, aliado à partilha dos recursos financeiros.

(...)

Destarte, para que a autonomia política concedida pelo constituinte aos entes federados seja real, efetiva, e não apenas virtual, **cumpra-se que se preserve com rigor sua autonomia financeira, não se permitindo no tocante à repartição de receitas tributárias, qualquer condicionamento arbitrário por parte do ente responsável pelos repasses a que eles fazem jus.** (RE 572762, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18-06-2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-167 DIVULG 04-09-2008 PUBLIC 05-09-2008 EMENT VOL-02331-04 PP-00737)

¹⁰ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 16ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 860.

¹¹ HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. Revista de Direito Público”, vol. 64/25, 1982.



CONGRESSO NACIONAL

Evidente que podem ocorrer irregularidades na execução das programações orçamentárias decorrentes dessa sistemática, o que deve ser objeto de apuração e responsabilização pelos órgãos de controle, sem, no entanto, resultar na inconstitucionalidade das normas que as preveem e disciplinam.

Em outras palavras, a norma constitucional – ao estabelecer uma imposibilidade – não afronta o princípio da publicidade ou viola quaisquer direitos dos cidadãos relacionados ao controle da Administração Pública. Eventuais irregularidades devem ser sanadas por meio da implementação de medidas de fiscalização que aprimorem a aderência à legislação aplicável, o que deve acontecer em relação à execução orçamentária em geral.

As normas que impõem a fiscalização e transparência dos gastos públicos permanecem hígidas e devem ser observadas pelos agentes públicos. As emendas constitucionais são dotadas de caráter abstrato e genérico e devem ser interpretadas em conjunto com as demais normas constitucionais em atenção ao princípio da unidade e não avaliadas a partir de normas infraconstitucionais ou infralegais, como indicado na decisão impugnada. A ausência de menção destas no texto das emendas é por uma razão óbvia (não precisam constar do texto constitucional) e não significa que o Poder Legislativo tenha determinado ou pretendido suprimir ou autorizar a sua não observância.

A alegada violação ao princípio democrático, apontada na decisão, merece uma análise mais aprofundada, especialmente quanto ao papel do Parlamento como órgão de controle democrático. A decisão em questão parece subestimar a função constitucional do Legislativo, que, ao assegurar a obrigatoriedade de execução das emendas, não está invadindo competências do Executivo, mas sim exercendo seu direito constitucional de influenciar a política fiscal, orçamentária e econômica do país, sem suprimir as prerrogativas do Poder Executivo em tal matéria.

É importante destacar que a execução obrigatória das emendas parlamentares não apenas reflete a vontade popular, expressa por meio de seus representantes eleitos, mas também contribui para a transparência e eficiência na alocação dos recursos públicos. Assim, o termo "anomalia" utilizado para



CONGRESSO NACIONAL

caracterizar a relação entre as emendas impositivas e o presidencialismo brasileiro é equivocado e sem fundamento.

A CRFB/1988, ao prever a participação do Legislativo no processo orçamentário, busca precisamente garantir que o orçamento público reflita as prioridades nacionais de maneira mais democrática e transparente. Portanto, a obrigatoriedade na execução das emendas deve ser vista como um mecanismo de equilíbrio entre os poderes, em que o Legislativo exerce seu papel de controle e participação sem distorcer o modelo constitucional vigente. Dessa forma, a decisão em questão ignora que a efetivação das emendas parlamentares é um meio legítimo e constitucional de assegurar a atuação democrática e plural no processo orçamentário, fortalecendo o sistema de pesos e contrapesos que caracteriza o Estado Democrático de Direito, e que esse modelo foi reconhecido como constitucional nas razões de decidir dos Ministros desta Corte no julgamento das ADPFs 850, 851 e 854, com a afirmação da constitucionalidade e da legitimidade das emendas individuais e de bancada, que já eram impositivas.

Por fim, deve-se assinalar que não há quaisquer violações à separação dos poderes. A decisão afirma que a harmonia e a independência entre os poderes estariam ameaçadas pelas emendas impositivas. Contudo, o princípio da separação de poderes também envolve colaboração e controle mútuo, assegurando que nenhum poder atue de forma autônoma e isolada. As emendas impositivas são uma manifestação legítima da competência legislativa de definir diretrizes orçamentárias, sem que isso implique em invasão das competências do Executivo. O argumento de que as emendas impositivas criam uma "parlamentarização" das despesas públicas ignora que, em sistemas presidencialistas, é comum que o Legislativo participe ativamente do processo orçamentário, como forma de garantir que o orçamento reflita as necessidades e prioridades de todas as regiões do país. Reafirma-se que o modelo das emendas impositivas não transforma o sistema brasileiro em um parlamentarismo, mas, sim, reforça o equilíbrio entre os poderes, garantindo que o Legislativo tenha um papel na alocação de recursos.



CONGRESSO NACIONAL

É importante destacar que a CRFB/1988 prevê mecanismos de controle e colaboração entre os poderes, exatamente para evitar a concentração excessiva de poder em qualquer dos poderes da República. As emendas impositivas são uma expressão desse sistema de freios e contrapesos, promovendo uma interação saudável e necessária entre o Legislativo e o Executivo na gestão do orçamento público, sem comprometer a independência de cada poder.

Não se está, portanto, diante de violação à forma federativa de Estado, à separação dos Poderes ou a direitos e garantias fundamentais, a deslegitimar o controle de constitucionalidade de emenda constitucional, notadamente em medida cautelar monocrática.

6. DAS EMENDAS IMPOSITIVAS. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA IMPLICITAMENTE POR ESTE TRIBUNAL. DECISÃO IMPUGNADA DESNATURA O REGIME JURÍDICO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS E TRANSFORMA IMPOSITIVIDADE EM MERA POSSIBILIDADE. CONTROLE DOS REQUISITOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS É FEITO PELO LEGISLATIVO POR DETERMINAÇÃO DA CRFB/1988.

Entre as determinações fixadas na decisão monocrática agravada destacam-se as seguintes: *“2. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares; 3. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue (...) A execução de emendas impositivas fica sustada até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras*



CONGRESSO NACIONAL

efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida”.

No entanto, com o devido respeito, cumpre destacar que tais determinações, conforme exposto, alteram de forma significativa o regime jurídico próprio de planejamento, controle e execução das emendas impositivas. Isso ocorre porque transferem a competência para aferição dos requisitos constitucionais da impositividade das emendas, que originalmente pertence ao Legislativo, para o Executivo. Tal transferência representa uma inversão da lógica constitucional, transformando a natureza impositiva das emendas em mera possibilidade, o que contraria diretamente o texto constitucional.

A impositividade das emendas, conforme prevista na CRFB/1988, visa garantir que as alocações orçamentárias definidas pelo Legislativo sejam efetivamente executadas, sem a necessidade de nova avaliação discricionária por parte do Executivo. Ao atribuir ao Executivo o poder de decidir sobre a aptidão das emendas para execução, a decisão monocrática enfraquece o papel do Legislativo e introduz um grau de incerteza (insegurança jurídica) que é incompatível com o regime constitucional estabelecido para as emendas impositivas, cuja intenção é precisamente afastar a discricionariedade política da execução orçamentária.

É importante esclarecer que a presente argumentação não visa defender uma execução livre e incontrolável das emendas orçamentárias impositivas. Pelo contrário, o foco está em reafirmar que o controle de legalidade e constitucionalidade dessas emendas deve ser exercido pelo Legislativo, conforme estabelece a CRFB/1988. A decisão do ministro relator, ao atribuir essa função ao Executivo, distorce a função constitucional atribuída ao Legislativo, criando uma confusão entre os papéis desses poderes, e, na prática, altera o próprio conteúdo da emenda constitucional aprovada, o que se mostra incompatível com o ordenamento jurídico, porque a Constituição Federal não confere poder constituinte derivado reformador ao Supremo Tribunal Federal.



CONGRESSO NACIONAL

O que se busca aqui é preservar a estrutura constitucional que garante ao Legislativo a prerrogativa de decidir e controlar a execução de parte das emendas que ele próprio aprova, assegurando que essas decisões sejam respeitadas e cumpridas pelo Executivo, sem a introdução de barreiras ou filtros adicionais que não os previstos na Constituição e nas leis orçamentárias e que possam comprometer a eficácia das emendas impositivas.

Observa-se que a institucionalização da obrigatoriedade das emendas parlamentares na nossa Constituição ocorreu de maneira progressiva e incremental. Em março de 2015, a Emenda Constitucional 86 estabeleceu uma cota mínima obrigatória para as emendas individuais, destinando 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União para sua distribuição entre os parlamentares, com execução obrigatória dessas despesas. Posteriormente, a Emenda 95, ao instituir o teto de gastos, ajustou a indexação dessas emendas, mas preservou sua obrigatoriedade. Em junho de 2019, a Emenda Constitucional 100 expandiu o alcance das emendas obrigatórias, incluindo as de bancadas estaduais, estabelecendo a obrigação de destinar 1% da RCL até 2022, quando o reajuste anual passaria a ser baseado no IPCA. Finalmente, em dezembro de 2019, a Emenda Constitucional 105 autorizou o uso das emendas individuais para transferências diretas de recursos a estados ou municípios, sem a necessidade de vinculação a projetos ou atividades específicas.

O arcabouço normativo que rege a execução orçamentária no Brasil nunca foi invalidado pelo Supremo Tribunal Federal. Cabe destacar que, apesar das críticas, a relatora da ADPF 854 reconheceu a validade desse sistema dentro dos limites constitucionais, nesses termos:

56. A sistemática do “orçamento impositivo à brasileira”²¹ (restrito às emendas individuais) adquiriu assento constitucional com a promulgação da EC nº 86/2015. A vedação ao contingenciamento das emendas individuais, até o valor correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL), deixou de ser objeto de acordos realizados ano a ano, no momento da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, e adquiriu status de direito constitucional dos parlamentares.

57. A seguir, a EC nº 100/2019 ampliou ainda mais o domínio parlamentar sobre o orçamento ao conferir a nota da obrigatoriedade também às emendas de bancadas estaduais. A emenda constitucional em questão franqueou aos congressistas mais uma parcela do orçamento,



CONGRESSO NACIONAL

correspondente a 1% da receita corrente líquida (RCL), para utilização pelos Deputados Federais e Senadores da República.

58. Em sequência, a EC nº 105/2019 (pejorativamente apelada pela imprensa de “Emenda PIX”) promoveu a desvinculação das emendas individuais, permitindo a transferência direta de recursos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Uma vez transferidas, as verbas passam a “pertencer” aos entes federados beneficiados, cabendolhes aplicá-las livremente em ações e programas locais. A transferência da titularidade desses valores aos Estados e Municípios, realizada sem as condicionantes próprias aos convênios, sem vinculação a qualquer programa governamental, nem referibilidade a nenhuma meta ou objetivo, caracteriza verdadeiro cheque em branco, expondo esses recursos à manipulação política e às práticas de corrupção.

59. Por fim, na medida em que as demais modalidades de emendas parlamentares adquiriram caráter compulsório, acabou sendo implementado um novo espaço insitucional que permitiu a continuidade do irrefreável sistema de barganha político-orçamentária. Para tanto, em 2020, restaurou-se em sua integralidade o mesmo modelo de emendas do relator que ensejou os escândalos de corrupção constatados no âmbito das CPMIs do Esquema PC Farias, dos Anões do Orçamento e da Máfias Sanguessugas. Não havendo como o Executivo contingenciar despesas oriundas de emendas individuais ou das bancadas estaduais, as emendas do relator tornaram-se o novo locus destinado às negociações reservadas à construção da base de apoio do Governo no Congresso.

Conclusivamente, ainda que com reservas, a Ministra Rosa Weber, em suas razões de decidir, confirmou a constitucionalidade do sistema orçamentário estabelecido, reconhecendo que ele opera dentro dos parâmetros definidos pela Constituição, cujo entendimento foi ratificado pelo Plenário do STF.

Ressalte-se, ainda, que o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, ainda que de forma indireta, a constitucionalidade do arcabouço das emendas impositivas ao utilizá-lo como parâmetro para o controle de constitucionalidade de normas orçamentárias estaduais. Em diferentes ocasiões, o STF avaliou a validade de emendas constitucionais estaduais que buscavam estabelecer regras próprias para a execução orçamentária, comparando-as com os critérios estabelecidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, que introduziram as emendas parlamentares impositivas na CRFB/1988, verbis:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 120-A E 120-B DA CONSTITUIÇÃO DE SANTA CATARINA, ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 70, DE 18.12.2014. AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL: ESTABELECIMENTO DE PRIORIDADES NO ORÇAMENTO. CARÁTER IMPOSITIVO DE



CONGRESSO NACIONAL

EMENDA PARLAMENTAR EM LEI ORÇAMENTÁRIA. CARÁTER FORMAL DO ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ATÉ AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 86/2015 E 100/2019. NORMA ANTERIOR. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PRECEDENTES. **1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, antes das Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, manifestava-se pelo caráter meramente formal e autorizativo da lei orçamentária. 2. Ao enumerarem percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória, os §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição da República buscaram compatibilizar a discricionariedade do Executivo e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a divisão entre os Poderes.** As Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 reforçaram o anterior caráter autorizativo das previsões orçamentárias, nos termos da norma constitucional originária, modificada desde as alterações da Constituição da República. **3. A norma questionada, promulgada em 18.12.2014, foi inserida na Constituição de Santa Catarina antes das modificações promovidas no art. 166 da Constituição da República sem observar sequer os limites estipulados pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019. Inexistência de constitucionalidade superveniente. 4. Ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade de execução das prioridades do orçamento a Emenda à Constituição de Santa Catarina n. 70/2014 contrariou o princípio da separação dos poderes e a regra constitucional do caráter meramente formal da lei orçamentária até então em vigor na Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina.**

(ADI 5274, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19-10-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-236 DIVULG 29-11-2021 PUBLIC 30-11-2021)

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**



CONGRESSO NACIONAL

parlamentares impositivas) estão reservadas a lei complementar federal (arts. 163 e 165 da CF). 2. A Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, originária da “PEC do Orçamento Impositivo”, passou a prever as chamadas emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA) e representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas, tendo por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (art. 166, § 11, da CF). 3. O constituinte sergipano, no intuito de garantir a execução total do orçamento impositivo no mesmo exercício financeiro da respectiva lei orçamentária, inovou ao impedir que se considere o cômputo de qualquer percentual de despesas inscritas em restos a pagar, para fins do cumprimento da execução orçamentária e financeira no âmbito do Estado de Sergipe (§ 12 do art. 151 da CE). In casu, ao atribuir às referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC nº 126/22), o constituinte derivado decorrente extrapolou os limites de sua competência suplementar legislativa. 4. O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados. Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal do § 12 do art. 151 da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020.

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

Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas estaduais que tratam de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 3. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 4. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares



CONGRESSO NACIONAL

impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, pedidos julgados procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu. (ADI 6308, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 14-06-2022 PUBLIC 15-06-2022)

Em conclusão, ao utilizar as emendas impositivas como parâmetro para avaliar a constitucionalidade de normas estaduais, o Supremo Tribunal Federal reafirmou implicitamente a constitucionalidade do arcabouço normativo estabelecido pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019. Essa aceitação tácita pelo STF, mesmo ao julgar de forma crítica certas inovações legislativas estaduais, demonstra a conformidade dessas emendas com o ordenamento jurídico constitucional, reforçando a obrigatoriedade das emendas parlamentares e consolidando seu papel no equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e execução do orçamento público.

Em consonância com o Princípio da Unidade da Constituição, a interpretação do texto constitucional deve evitar contradições e superar eventuais antinomias normativas, mediante uma interpretação global, em que o intérprete procurará harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais no âmbito de sua concretização¹².

Nesse contexto, o regime jurídico das emendas impositivas reflete essa necessidade de harmonia ao atribuir ao Poder Legislativo a responsabilidade de verificar o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais para a sua validade. Dessa forma, ao Legislativo e a cada parlamentar cabe a avaliação criteriosa das emendas, garantindo que estejam em conformidade com os preceitos constitucionais.

¹² CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição, p. 1.223.



CONGRESSO NACIONAL

Por outro lado, ao Poder Executivo é reservado ao papel de executor, sendo responsável pela implementação das emendas conforme aprovadas, sem margem para questionar sua legitimidade ou validade quando cumpridos os requisitos constitucionais e legais, uma vez que já foram aferidas e validadas pelo Legislativo e seus parlamentares. Essa divisão de competências reforça a separação dos poderes e assegura a eficácia do processo legislativo e orçamentário no sistema constitucional brasileiro.

Portanto, a decisão agravada, ao estabelecer uma função correcional e julgadora para o Poder Executivo sobre a verificação dos requisitos prévios de validação e controle das emendas, como condicionantes à execução das emendas individuais e de bancada, afronta diretamente o texto expresso da CRFB/1988

7. DA OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E DA RASTREABILIDADE. DISPOSIÇÕES DE TRANSPARÊNCIA QUE CABEM AO PODER LEGISLATIVO.

Com o devido respeito, observa-se que **já existem mecanismos instituídos para fiscalização, transparência e controle social** das emendas impositivas, como se depreende da própria decisão do eminente Relator.

Cabe ao Poder Legislativo normatizar a observância de requisitos técnicos e as normas de transparência das emendas impositivas, como feito na Constituição e nas leis orçamentárias.

Embora os requisitos de rastreabilidade e transparência sejam, por força constitucional, atribuições de competência administrativa do Poder Executivo, não se pode descuidar da imprescindibilidade de regulamentação legislativa. Em outras palavras, cabe ao Poder Legislativo a prerrogativa de normatizar os contornos e limites da atuação executiva, particularmente no que tange ao escopo delineado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Ademais, a Constituição Federal consagra uma rígida separação de poderes, na qual cada função estatal deve ser exercida dentro dos parâmetros estritamente demarcados pela legislação. **A pretensão de subverter essa divisão**



CONGRESSO NACIONAL

constitucional, delegando ao Executivo uma autonomia desmedida sem a devida regulamentação legislativa, implica um atentado às determinações constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito.

Em complemento às disposições da LDO, cite-se a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 03 de março de 2023, que estabeleceu procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual, de comissão e de comissão mista permanente e superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto nos arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da Constituição.

Nesse contexto, é patente que há base constitucional para as emendas individuais e de bancada e que há mecanismos instituídos para sua fiscalização, transparência e controle social, inclusive no âmbito da União e do TCU, evidenciar a **ausência de verossimilhança e de perigo da demora no deferimento da medida cautelar, notadamente quando vigentes as normas constitucionais desde 2015.**

Eventuais falhas na operacionalização das rotinas de fiscalização da execução orçamentária devem ser resolvidas por meio da implementação de medidas que aprimorem a aderência a essas rotinas, o que deve acontecer em relação à execução orçamentária em geral, mas não se há falar em inconstitucionalidade desse tipo de emenda, que, vale reiterar, é expressamente prevista na Constituição.

O embasamento em valores jurídicos abstratos (art. 20 da LINDB) ou em conceitos jurídicos indeterminados (art. 489, § 1º, inc. II, do CPC), como os usados na decisão monocrática agravada (princípios da transparência e da rastreabilidade), sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida, também impõem a reforma da decisão. Tampouco há elementos que demonstrem que há maior incidência de irregularidades na execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas impositivas que em relação a outras programações orçamentárias.

Portanto, a decisão agravada merece ser reformada por não fundamentar adequadamente a existência de verossimilhança da alegação e de perigo da demora, e por suspender a execução das emendas individuais e de bancada impositivas sem



CONGRESSO NACIONAL

apontar dados concretos que demonstrem irregularidades na sua execução, prejudicando o interesse público e a esfera jurídica de terceiros, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

8. DOS LIMITES DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. *SELF-RESTRAINT* DAS CORTES CONSTITUCIONAIS. DA AFRONTA À CLÁUSULA PÉTREA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

A materialização da Constituição tem franqueado ao juiz constitucional um âmbito de discricionariedade que, num modelo de Constituição composto apenas de regras de competência e de limites ao poder, era exclusivamente reservado ao legislador. Nesse sentido, a problemática da efetividade das normas constitucionais tem se deslocado do âmbito da legislação para o âmbito da decisão judicial, minimizando o espaço político e jurídico do legislador na conformação dessas normas e, consequentemente, tornando menos importante qualquer aprofundamento teórico acerca da teoria da legislação.

O Estado Democrático de Direito pressupõe um corpo legislativo legitimado a tomar decisões políticas em nome da comunidade. Sendo assim, o viés judicialista deve ser criticamente analisado, porque os juízes não são democraticamente eleitos como o são os parlamentares e porque a democracia pressupõe que a maioria das decisões políticas seja tomada mediante a participação igualitária dos cidadãos na esfera pública. O Parlamento revela-se ainda o espaço mais amplo e pluralizado para essa prática discursiva.

Embora em alguns casos as normas constitucionais, especialmente as instituidoras de direitos e garantias fundamentais, possuam densa significação fundamental, restando ao legislador atribuições de significado instrumental ou procedimental, noutros casos o constituinte utiliza-se de formas menos precisas, de modo que a atividade legislativa assume um caráter substancializador ou definidor do próprio conteúdo da norma constitucional.



CONGRESSO NACIONAL

Nesse contexto, é imprescindível que o Supremo Tribunal Federal reconheça que, num Estado Constitucional, as Cortes Constitucionais devem atentar para a necessidade de autocontenção (*self-restraint*) na revisão e na interpretação dos atos legislativos, sob o risco de se investirem de um suprapoder, desnaturando o pacto constituinte fundado na harmonia e na independência entre os poderes.

Há que se assegurar a máxima funcionalidade do regime político constitucional. Isso não implica a absoluta soberania do Parlamento, mas o reconhecimento de que o Parlamento, casa política que encarna o sistema de representação política consagrado desde a Grécia Clássica, representa a vontade popular em ação - articulando, desarticulando, construindo, demolindo e reconstruindo - a vivência sociopolítica e espelhando, da melhor maneira até hoje alcançável, o querer dos cidadãos.

No caso em tela, o *locus* primordial e democrático do debate é o Congresso Nacional e nada obsta que nele seja realizado, diante do pluralismo político que a República tem como fundamento.

Portanto, espera-se do exegeta jurídico que opte pelas alternativas de julgamento que preservem e afiancem o sistema político fixado no pacto político nacional e que, ademais, ao agir, sopesse, sempre, as consequências políticas de suas sentenças, tendo em vista a precisa distribuição das forças políticas parlamentares, suas necessidades e interesses, aos quais o Poder Judiciário não pode pretender substituir.

9. DOS PEDIDOS.

Diante do exposto, requerem o Senado Federal e a Câmara dos Deputados:

- a) na forma do art. 1.021, §2º, do CPC, que exerça juízo de retratação e, assim o fazendo, revogue a medida cautelar concedida, por não estarem presentes os pressupostos da plausibilidade do direito e da urgência, notadamente por se



CONGRESSO NACIONAL

tratar de sistemática constitucional vigente desde 2015 e cujo conteúdo normativo não viola cláusula pétrea;

- b) requer a livre distribuição do feito, para que se respeite o princípio do juízo natural, nos termos do art. 5º, LIII, da Constituição da República;
- c) caso não reconsidere a decisão no mérito, requer seja a decisão imediatamente submetida ao referendo do Plenário da Corte para que, ouvido o agravado e cumpridas as formalidades legais, seja provido o agravo interno para reformar a decisão monocrática, restabelecendo-se os efeitos das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, conforme os fundamentos anteriormente expostos.
- d) sob pena de nulidade, que todas as intimações sejam efetuadas no nome dos advogados do Senado Federal que subscrevem e, ainda, da ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL e da ADVOCACIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília – DF, 15 de agosto de 2024.

[vide assinatura eletrônica]

ANDERSON DE OLIVEIRA NORONHA

Advogado do Senado Federal
OAB/DF 23.731

[vide assinatura eletrônica]

MATEUS FERNANDES VILELA LIMA

Advogado do Senado Federal
Coordenador do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos
OAB/DF 36.455

[vide assinatura eletrônica]

FERNANDO CESAR CUNHA

Advogado-Geral Adjunto de Contencioso do Senado Federal
OAB/DF 31.546



CONGRESSO NACIONAL

[vide assinatura eletrônica]

GABRIELLE TATITH PEREIRA

Advogada-Geral do Senado Federal
OAB/DF 30.252

[vide assinatura eletrônica]

JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA

Advogado da Câmara dos Deputados
OAB/DF 47.461

Impresso por: 219.666.198-80 - GUSTAVO MARINHO DE CARVALHO
Em: 15/08/2024 - 18:03:40