

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **SENADO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO DO SENADO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA DOS DEPUTADOS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
AM. CURIAE. : **SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL
DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO
ELEITORAL - MCCE**
ADV.(A/S) : **HAROLDO SANTOS FILHO**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS
PODERES LEGISLATIVOS FEDERAL, ESTADUAIS E
DO DISTRITO FEDERAL - FENALE**
ADV.(A/S) : **MARCIO SEQUEIRA DA SILVA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS**
AM. CURIAE. : **TRANSPARÊNCIA BRASIL**
AM. CURIAE. : **TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL**
ADV.(A/S) : **MARCELO KALIL ISSA**
ADV.(A/S) : **MICHAEL FREITAS MOHALLEM**
AM. CURIAE. : **DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO
TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**
ADV.(A/S) : **LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA**
AM. CURIAE. : **PARTIDO VERDE - PV**
ADV.(A/S) : **VERA LUCIA DA MOTTA**
ADV.(A/S) : **LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR**
ADV.(A/S) : **CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO**

DECISÃO:

1. Em Petições de nº.s 170.869/2024 (ADPF 854), 170.881/2024 (ADI 7688), 170.883/2024 (ADI 7695) e 170.884/2024 (ADI 7697), protocoladas em 30/12/2024, o Senado Federal apresentou esclarecimentos acerca do **Ofício nº. 220/2024**, juntado aos autos pela Câmara dos Deputados, bem como a respeito do procedimento de aprovação de “emendas de comissão” adotado pela Casa Legislativa para o Orçamento de 2024. Consoante destacou, as citadas “emendas de comissão” foram aprovadas “conforme art. 43 da Resolução nº 1/2006-CN”, sendo que, na etapa de individualização, “para cada destinação específica, o Senado Federal fez constar o Senador solicitante” no referido Ofício nº. 220/2024 (e-doc. 1.146 da ADPF 854; e-doc. 160 da ADI 7688; e-doc. 101 da ADI 7695; e-doc. 107 da ADI 7697).

2. Ao final, o Senado Federal requereu autorização judicial para que “o Poder Executivo [cumpra] o seu mister de formalizar os empenhos em relação às emendas de comissão feitas pelo Senado Federal”, se for o caso, “condicionando-se o consequente pagamento à aprovação das individualizações pelo colegiado das comissões, imediatamente após o recesso parlamentar” (e-doc. 1.146 da ADPF 854; e-doc. 160 da ADI 7688; e-doc. 101 da ADI 7695; e-doc. 107 da ADI 7697).

3. Em face do acima sintetizado, e dos documentos juntados, verifico que o procedimento adotado pelo Senado Federal difere do vigente na Câmara dos Deputados, sendo desejável que - em algum momento - haja uma padronização, a fim de que mais segurança jurídica presida a execução orçamentária e os necessários trâmites entre os Poderes Legislativo e Executivo. Anoto que o Senado individualizou responsabilidades entre os Senhores Líderes, em relação a cada indicação de “emenda de comissão”, o que significa um degrau mais elevado de transparência.

4. Ocorre, contudo, que não houve a juntada das Atas aprovando as indicações (ou especificações) dos Senhores Líderes, o que

conduz à mesma contradição visceral: **como empenhar uma “emenda de comissão” cuja indicação do beneficiário e o valor a ser a ele repassado não foram aprovados pela Comissão?**

5. Esse controle pelo Colegiado Parlamentar não é um detalhe de menor importância, na medida em que **todos os Senhores Senadores são iguais no que se refere ao emendamento no processo legislativo orçamentário**. Como já mencionado em decisões anteriores, é incompatível com a Constituição Federal a existência de “voto de liderança” (ou algo similar), como havia preteritamente. Expliquei na **decisão do dia 02/12/2024, referendada, à unanimidade, pelo Plenário do STF, que “constituiria uma incompatibilidade constitucional e semântica que a ‘emenda de comissão’ fosse transformada em ‘emenda de líder partidário’**” (e-doc. 1.006 da APF 854). Em seguida, em **decisão de 09/12/2024**, esclareci que *“não podem existir Deputados ou Senadores com mais prerrogativas legislativas (parlamentares de 1ª classe) e outros com menos (parlamentares de 2ª classe)”* (e-doc. 1.033 da ADPF 854).

6. **Quanto à suposta controvérsia acerca da incidência da Lei Complementar nº. 210/2024, o legislador poderia ter previsto uma *vacatio legis* ou mesmo fixado normas de transição. Contudo, essas não foram as opções do Congresso Nacional, à vista do teor da lei citada.** Não obstante, mesmo que fosse admitido o afastamento da Lei Complementar nº. 210/2024, ainda haveria os empecos derivados da Resolução nº. 001/2006, emanada do Congresso Nacional, e em vigor há décadas. Vejamos o que ela diz sobre as “emendas de comissão”:

“Art. 44. As **emendas de Comissão** deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;

II - ter caráter institucional e representar interesse nacional, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;

III - conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.”

7. Consigno que a remissão aos incisos II a V do art. 47 da mencionada Resolução atrai as seguintes regras adicionais:

“Art. 47. ...

...

II - identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;

III - no caso de projetos, contemplar, alternativamente a:

a) projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual;

b) projeto estruturante, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização;

IV - no caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação 30 (trinta - governo estadual) e 90 (noventa - aplicação direta);

V - em sua justificação, conter, no mínimo:

a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;

b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;

ADPF 854 / DF

c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.”

8. Ou seja, mesmo que não estivesse em vigor a Lei Complementar nº. 210/2024 (que está), a Resolução nº. 001/2006, do Congresso Nacional, impõe requisitos e procedimentos que devem ser aferidos pela Comissão Parlamentar competente.

9. Mais uma vez, diferente de versões desacertadas, não se trata de o STF “invadir” a esfera do Poder Legislativo ou “judicializar” a política. E sim de legítimo controle jurisdicional de validade de atos administrativos, **EM RAZÃO DE REGRAS APROVADAS PELO CONGRESSO NACIONAL.**

10. Com tais fundamentos, **INDEFIRO os pedidos, mantida a validade de empenhos de “emendas de comissão” anteriores a 23 de dezembro de 2024, DESDE QUE não relacionados às emendas referidas no Ofício nº. 220/2024, que é NULO, em face da motivação expendida na decisão de 29/12/2024.**

Publique-se.

Brasília, 30 de dezembro de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente