

**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:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

I - INTRODUÇÃO

1. Desde a decisão do Plenário do STF **em dezembro de 2022**, sob a Relatoria da ilustre **Ministra Rosa Weber**, que se sucedem atos processuais inspirados por ditames básicos de *accountability*, inerentes aos princípios republicano e democrático. No aparato estatal, ninguém exerce poder a não ser por delegação (direta ou indireta) da soberania popular, e por isso a prestação de contas quanto ao uso do dinheiro público é a regra geral.

2. Ademais, a um parlamentar é enaltecido a conquista de recursos em favor dos seus representados, portanto não há amparo jurídico, nem justificativa lógica, para que um ato nobre fique escondido pela opacidade do que se convencionou chamar de “Orçamento Secreto”. Salvo a insuportável hipótese de perpetração de desvio de finalidade conducente à má utilização de recursos públicos, por exemplo visando exclusivamente benefícios patrimoniais privados.

3. **A transparência é um dever em relação aos reais donos do dinheiro público destinado pelas emendas parlamentares. E é algo que fortalece a POLÍTICA como instância fundamental para a sociedade. Somente o pensamento iliberal, que se nutre e é nutrido pela antipolítica, se beneficia com práticas orçamentárias tumultuadas ou ímprobas.**

4. São esses postulados que têm animado a atuação do STF quanto a tão relevante tema, conforme ficou bem evidenciado quando da reunião entre os três Poderes da República, realizada **em agosto de 2024**, sob a coordenação do **Exmo. Presidente Luís Roberto Barroso**, com a **presença de todos os Ministros da Corte e do Exmo. Procurador-Geral da República, Paulo Gonet.**

II - SÍNTESE DO ATUAL MOMENTO PROCESSUAL

5. Em resposta a requerimentos formulados pelo PSOL, pelo Partido Novo - NOVO e por entidades da sociedade civil, determinei à Câmara dos Deputados, em **23/12/2024**, a publicação, no prazo de 5 (dias) dias corridos, das Atas das reuniões das Comissões Permanentes nas quais foram aprovadas as emendas indicadas no **Ofício nº. 1.4335.458/2024**, subscrito por 17 (dezessete) Líderes Partidários da Câmara dos Deputados, e encaminhado ao Poder Executivo Federal (e-doc. 1.072 da ADPF 854; e-doc. 127 da ADI 7688; e-doc. 67 da ADI 7695; e-doc. 75 da ADI 7697). Ressalto que a determinação foi direcionada exclusivamente à Câmara dos Deputados, uma vez que ninguém apresentou aos autos Ofício de Líderes do Senado Federal, ou documento similar, assim como qualquer pedido a ele relacionado.

6. Em Petição protocolada em **27/12/2024** como resposta à determinação constante no **item 28, A**, do referido Despacho de **23/12/2024**, a Câmara dos Deputados sustentou que a obrigatoriedade da documentação, em Ata, da aprovação das indicações das emendas pelas Comissões decorre da Lei Complementar nº. 210/2024 (art. 5º), não se aplicando às emendas do Orçamento de 2024. Conforme a Casa Legislativa, até a referida lei complementar, apenas se exigia o registro da aprovação de emendas ao Orçamento Geral da União, mas não o da aprovação das indicações (ou especificações) de emendas pelas Comissões (e-doc. 1.097 da ADPF 854; e-doc. 141 da ADI 7688; e-doc. 84 da ADI 7695; e-doc. 89 da ADI 7697).

7. Em face de tal equivocada interpretação - incompatível com o devido processo orçamentário, porquanto violadora dos princípios constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da CF) - determinei a complementação das informações requisitadas, por meio de resposta objetiva aos seguintes questionamentos (e-doc. 1.106 da ADPF

ADPF 854 / DF

854; e-doc. 150 da ADI 7688; e-doc. 93 da ADI 7695; e-doc. 98 da ADI 7697):

A) Quando houve a aprovação das especificações ou indicações das “emendas de comissão” (RP 8) constantes do Ofício nº. 1.4335.458/2024? Todas as 5.449 especificações ou indicações das “emendas de comissão” constantes do Ofício foram aprovadas pelas Comissões? Existem especificações ou indicações de “emendas de comissão” que não foram aprovadas pelas Comissões? Se não foram aprovadas pelas Comissões, quem as aprovou?

B) O que consta na tabela de especificações ou indicações de “emendas de comissão” (RP 8) como “NOVA INDICAÇÃO” foi formulada por quem? Foi aprovada por qual instância? Os Senhores Líderes? O Presidente da Comissão? A Comissão?

C) Qual preceito da Resolução nº. 001/2006, do Congresso Nacional, embasa o referido Ofício nº. 1.4335.458/2024? Como o Ofício nº. 1.4335.458/2024 se compatibiliza com os arts. 43 e 44 da referida Resolução?

D) Há outro ato normativo que legitima o citado Ofício nº. 1.4335.458/2024? Se existir, qual, em qual artigo e quando publicado?

8. Por meio das **Petições de nº.s 170.765/2024 (ADPF 854), 170.766/2024 (ADI 7688), 170.767/2024 (ADI 7695) e 170.768/2024 (ADI 7697)**, a Câmara dos Deputados respondeu, em síntese, quanto ao questionamento A, *“que não havia, até 25 de novembro de 2024, data da promulgação da Lei Complementar n. 210, previsão de que as indicações de emendas de comissão tivessem que ser votadas pelos respectivos colegiados”*; quanto aos questionamentos B e C, que *“as ‘novas indicações’ são valores que, antes da decisão do Tribunal de 9 de dezembro de 2024, não haviam sido objeto de indicação pelas comissões ou, se haviam sido, não foram implementadas*

por impedimentos de ordem técnica”; ainda sobre o questionamento C, que “a Resolução n. 1/2006 não trata de indicações, de maneira que a conduta adotada pelos Líderes do Congresso Nacional não tem qualquer incompatibilidade com ela”¹; e, sobre o questionamento D, que o Ofício dos Líderes se encontra embasado no art. 39-A, § 3º, da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº. 115/2024, no Parecer de Força Executória nº. 00506/2024/SGCT/AGU e no Parecer nº. 16/2024/SAECO/SAJ/CC/PR².

9. A seguir, passo a analisar as respostas apresentadas pela Câmara dos Deputados sobre as “emendas de comissão” referidas no **Ofício nº. 1.4335.458/2024**.

III - DAS INCONSISTÊNCIAS E CONTRADIÇÕES NAS PETIÇÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

10. Ao examinar as Petições apresentada pela Câmara dos Deputados no dia **27 de dezembro, às 19h50**, verifico o ápice de uma balbúrdia quanto ao processo orçamentário - certamente inédita. Com efeito, as citadas Petições contêm incoerências internas, contradições com outras peças constantes dos autos e - o mais grave - confronto com a ordem jurídica pátria.

11. Inclusive para registro histórico de tão singular momento, abordo resumidamente algumas dessas anomalias:

i) **Contradição acerca da natureza das “emendas de comissão” (RP 8)**: no **Ofício nº. 1.4335.458/202**, a Câmara refere-se às “emendas de comissão” como de execução obrigatória, destacando, com base no art. 165, § 10, da CF, a existência de um “*dever de executar as programações*”

¹ Embora, neste trecho, refira-se ao “questionamento D”, a Câmara, em verdade, responde ao “questionamento C”.

² Trata-se de resposta ao “questionamento D”, e não ao “questionamento 5”, como alude a Petição da Câmara.

ADPF 854 / DF

orçamentárias” (e-doc. 123 da ADI 7688); por sua vez, nas Petições de 27/12/2024 argumenta que adotou *“as orientações prévias do Poder Executivo, justamente porque as emendas de comissão não são impositivas”*, isto é, porque a sua execução não é obrigatória (e-doc. 1.112 da ADPF 854; e-doc. 153 da ADI 7688; e-doc. 96 da ADI 7695; e-doc. 101 da ADI 7697);

ii) **Contradição acerca da incidência da LC nº. 210/2024 sobre o Orçamento de 2024:** ao responder ao questionamento A do item 7 referido nesta decisão, a Câmara sustenta que as regras da LC nº. 210/2024 só se aplicam ao Orçamento de 2025; todavia, ao responder ao questionamento D, a fim de indicar qual ato normativo fundamenta o ofício dos Líderes, a Câmara refere-se ao art. 39-A, § 3º, da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR n. 115, de 10 de dezembro de 2024, que dispõe sobre a possibilidade de Líderes Partidários serem solicitantes de *“emendas de comissão”*, com base na LC nº. 210/2024, indicando, assim, a incidência da referida lei complementar sobre o Orçamento de 2024 (e-doc. 1.112 da ADPF 854; e-doc. 153 da ADI 7688; e-doc. 96 da ADI 7695; e-doc. 101 da ADI 7697);

iii) **Improcedência do argumento de que a LC nº. 210/2024 estabelece obrigação nova referente ao processo orçamentário:** segundo a Câmara dos Deputados, *“não havia, até 25 de novembro de 2024, data da promulgação da Lei Complementar n. 210, norma que dispusesse a votação das indicações realizadas pelo Parlamento”* (e-doc. 1.112 da ADPF 854; e-doc. 153 da ADI 7688; e-doc. 96 da ADI 7695; e-doc. 101 da ADI 7697). O argumento é equivocado, uma vez que a referida lei complementar somente regulamenta parte do processo legislativo orçamentário, que tem base nos princípios da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da CF), assim como nos postulados da publicidade e da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da CF). Portanto, o dever de documentar todo o processo legislativo orçamentário tem estatura constitucional, de modo que a LC nº. 210/2024 não o criou, porquanto o precede. A este

ADPF 854 / DF

respeito, recorro que a Resolução nº. 001/2006, do Congresso Nacional, já previa a obrigação de lavratura de Atas (art. 44, I);

iv) **Descabimento do argumento de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 não prevê obrigação de aprovação das indicações de “emendas de comissão” pelas Comissões:** aduz a Câmara que, até a promulgação da LC nº. 210/2024, *“havia apenas a exigência da LDO de 2024 de que as indicações das comissões fossem veiculadas por ofícios de seus presidentes”*, prevista em seu art. 65, § 2º (e-doc. 1.112 da ADPF 854; e-doc. 153 da ADI 7688; e-doc. 96 da ADI 7695; e-doc. 101 da ADI 7697). Obviamente, tal ofício aos Ministérios a que se refere a LDO pressupõe que a indicação tenha sido aprovada pela Comissão, que é a sua autora. Cuida-se de óbvia interpretação literal: uma “emenda de comissão” tem que ser aprovada pela Comissão, em todos os seus termos;

v) **Inconsistência do argumento de que não se aplica a Resolução nº. 001/2006, do Congresso Nacional, à aprovação das indicações de “emendas de comissão”:** defende a Câmara que *“a Resolução n. 1/2006 não trata de indicação de emendas, sejam elas individuais ou coletivas”* (e-doc. 1.112 da ADPF 854; e-doc. 153 da ADI 7688; e-doc. 96 da ADI 7695; e-doc. 101 da ADI 7697). O argumento não prospera em face do art. 44, II, da citada Resolução, que determina que as “emendas de comissão” representem interesse nacional, o que há que ser aferido exatamente na deliberação sobre as suas indicações;

vi) **Insuficiência do argumento de que as indicações dos Líderes da Câmara foram referendadas pelas bancadas:** consoante a Câmara dos Deputados, o “apadrinhamento” de “emendas de comissão” pelos Líderes Partidários foi referendado pelas bancadas dos partidos. Embora a consulta às bancadas não seja vedada, tal procedimento não supre a necessidade de aprovação das indicações pelas Comissões Permanentes da Casa Legislativa. Repito a interpretação literal: “emendas de

comissão” têm que ser aprovadas pelas Comissões, em todos os seus termos.

12. Essas teratologias retratadas - e outras - terão o seu itinerário de consumação e os seus motivos devidamente apurados pela Polícia Federal, no Inquérito já instaurado. Sublinho que não se descarta que se cuide meramente de interpretações defeituosas, de erros administrativos ou de imposições políticas sobre qualificados e respeitáveis assessores da Câmara. Mas também pode haver outras tipificações, sobre as quais qualquer juízo de valor - neste momento processual - seria prematuro e incabível. **Friso, a propósito, que a requisição do Inquérito Policial - cuja necessidade torna-se a cada dia mais nítida - derivou de documentos constantes dos autos, oriundos de partidos políticos, entidades da sociedade civil e de pronunciamentos de parlamentares (na Câmara e no Senado), caracterizando a hipótese do art. 5º, II, do Código de Processo Penal.**

13. Nos presentes autos, o debate versa exclusivamente sobre a imperativa busca de caminhos seguros para a adequação da aplicação de BILHÕES de reais de dinheiro público ao que determinam normas emanadas do próprio Congresso Nacional, bem como às decisões do Plenário do STF, baseadas na Constituição Federal. Fundamental reconhecer que, em face das reuniões entre os três Poderes, coordenadas pelo Exmo. Presidente do STF, Ministro Luís Roberto Barroso; das sucessivas audiências e reuniões técnicas; e das pioneiras decisões do STF, relatadas pela Exma. Ministra Rosa Weber, avanços institucionais significativos foram alcançados, com a aprovação da Lei Complementar nº. 210/2024. Entretanto, nesse epílogo da execução orçamentária de 2024, remanesce a problemática relativa às “emendas de comissão”, uma vez que não houve ainda a adoção de práticas condizentes com a Constituição Federal e com as leis nacionais, consoante exaustivamente comprovado nos autos.

IV - DELIBERAÇÕES SOBRE AS PETIÇÕES APRESENTADAS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM FACE DOS QUESTIONAMENTOS FORMULADOS

14. Em decorrência dos fatos expostos, **fica evidente a nulidade insanável que marca o Ofício nº. 1.4335.458/2024. Os seus motivos determinantes são falsos, o caráter nacional das indicações das emendas - exigido pela Resolução nº. 001/2006, do Congresso Nacional - não foi aferido pela instância competente (as Comissões) e o procedimento adotado não atende às normas de regência, notadamente a Constituição Federal, a Lei Complementar nº. 210/2024 e a referida Resolução nº. 001/2006, do Congresso Nacional. Por conseguinte, é inviável a sua acolhida e seguimento, de modo que ao Poder Executivo fica definitivamente vedado empenhar o que ali consta.**

15. Destaco que as “emendas de comissão” não estão entre as classificadas na Constituição Federal como “impositivas”. Nesse passo, o Poder Executivo não é obrigado a efetivamente executá-las, à vista da discricionariedade administrativa, ou dos severos limites fiscais atualmente existentes, ou da configuração de impedimentos técnicos. Ademais, conforme já definido por esta Corte, nem mesmo as emendas impositivas podem ser executadas em desacordo com a Constituição e com as leis vigentes (e-doc. 11 da ADI 7697).

16. Verifico que o procedimento anômalo para indicações de “emendas de comissão” foi adotado em outros momentos da execução orçamentária de 2024, e aparentemente em 2023. Assim, poderia haver a declaração de NULIDADE de TODAS as “emendas de comissão” com os vícios acima apontados. Entretanto, observo as consequências desta decisão (art. 20, *caput*, da LINDB), e, com este fundamento, tenho por configurada hipótese que justifica o afastamento parcial e excepcional da incidência das normas aludidas nesta decisão. A aplicação da teoria da derrotabilidade (ou superabilidade) das normas jurídicas é justificável em

face de situações não antevistas, com a finalidade de evitar consequências indesejáveis³. No presente caso, com a elisão parcial das referidas regras, objetiva-se possibilitar estabilidade jurídica a relações institucionais e contratuais já celebradas. **Destarte, quanto aos empenhos de “emendas de comissão” realizados ANTES da suspensão dos efeitos do Ofício nº. 1.4335.458/2024, a fim de evitar insegurança jurídica para terceiros (entes da Federação, empresas, trabalhadores), fica excepcionalmente admitida a continuidade da execução do que já foi empenhado como “emenda de comissão” até o dia 23 de dezembro de 2024, salvo outra ilegalidade identificada em cada caso concreto.**

17. Quanto às “emendas de comissão” relativas ao Orçamento de 2025, reitero que deverão ser seguidos os procedimentos constantes da Lei Complementar nº. 210/2024 e das decisões do Plenário do STF. **Especialmente, lembro que as “emendas de comissão”, assim como as “de bancada”, tem escopo normativo voltado para ações estruturantes, e não para mera reprodução - com outro nome - das emendas individuais.** Tais comandos e vedações se referem às “emendas de comissão” da Câmara dos Deputados e também, doravante, do Senado Federal, em razão da Petição ofertada pela Câmara em 27 de dezembro, juntando documentos emanados daquela Casa Parlamentar. De todo modo, **sem prejuízo do efeito imediato dessa decisão**, em homenagem ao princípio do contraditório, fixo o prazo de **10 (dez) dias úteis**, conforme o CPC, para que o Senado se manifeste sobre as alegações da Câmara.

V - SOBRE AS EMENDAS IMPOSITIVAS PARA A SAÚDE E SOBRE OS RECURSOS JÁ DEPOSITADOS NOS FUNDOS DE SAÚDE

³ HART, Herbert. The ascription of responsibility and rights. *Proceedings of the Aristotelian Society*. v. 49, p. 171-194, 1949. Disponível em: <https://academic.oup.com/aristotelian/article/49/1/171/1796309>.

ADPF 854 / DF

18. De outra face, em virtude de requerimentos e manifestações de Associações de Municípios, bem como de parlamentares, reitero que houve falha administrativa no não cumprimento, pelo Ministério da Saúde, da determinação judicial datada de agosto de 2024 quanto à abertura das contas específicas para cada emenda parlamentar. Aparentemente, confundiram contas específicas com adaptações na plataforma *Transferegov.br*, quando as DUAS obrigações são exigíveis autonomamente. A propósito, ratifico que essa sugestão técnica emanou do TCU, com o correto objetivo de ampliar o controle sobre tão relevantes despesas públicas, envolvendo dezenas de bilhões de reais.

19. Entretanto, a atual exiguidade do tempo, inclusive com o término de mandato de prefeitos, autoriza uma **modulação** quanto a essas obrigações, nos seguintes termos:

a) autorizo, **até o dia 10 de janeiro de 2025**, a movimentação dos recursos de emendas parlamentares já depositados nos Fundos de Saúde, independentemente das contas específicas. **A partir do dia 11 de janeiro de 2025, não poderá haver qualquer movimentação a não ser a partir das contas específicas para cada emenda parlamentar**, conforme anteriormente deliberado;

b) autorizo o imediato empenho, **até o dia 31 de dezembro de 2024**, das EMENDAS IMPOSITIVAS (excluídas, portanto, as “emendas de comissão”) para a Saúde, independentemente da existência das contas específicas. Estas, contudo, serão exigidas para os pagamentos a serem efetuados em face dos empenhos.

VI - CONCLUSÃO

20. Sublinho que o devido processo legal orçamentário, de matriz constitucional, não comporta a “invenção” de tipos de emendas sem suporte normativo. A legítima celebração de pactos políticos entre as

ADPF 854 / DF

forças partidárias tem como fronteira aquilo que as leis autorizam, sob pena de o **uso** degenerar em **abuso**.

21. Obviamente não se trata de interferência judicial na sagrada autonomia do Poder Legislativo, e sim de sua adequação à Constituição e às leis nacionais. **Este é um dever irrenunciável do STF: assegurar que não haja o império de vontades individuais ou a imposição de práticas concernentes ao constitucionalismo abusivo, de índole autoritária e apartada do interesse público.**

22. Recordo que - por deliberação da Assembleia Nacional Constituinte - nem mesmo o máximo poder do Congresso Nacional - o de aprovar emendas constitucionais - é incondicional e imune ao controle jurisdicional. Por isso, mais do que inúteis ameaças ou consumação de “retaliações”, o diálogo institucional sincero e o cumprimento das normas jurídicas são as trilhas corretas a serem percorridas em favor dos legítimos interesses da Nação.

23. O Orçamento, por ser uma lei, é aprovado pelo Poder Legislativo e, de regra, executado pelo Poder Executivo, salvo quanto ao mencionado no art. 168 da Constituição Federal. Havendo respeito à saudável repartição de competências, o princípio da separação de poderes (cláusula pétrea) terá sua eficácia respeitada, com a convivência harmônica entre os departamentos autônomos que concretizam a Soberania Popular.

À SEJ para providências, **com urgência**.

Publique-se.

Brasília, 29 de dezembro de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente