

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.995 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: WEDERSON ADVINCULA SIQUEIRA E OUTRO(A/S)
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
AM. CURIAE.	: FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS
ADV.(A/S)	: IGOR SANT ANNA TAMASASKAS
ADV.(A/S)	: PIERPAOLO CRUZ BOTTINI

DESPACHO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo partido político REDE SUSTENTABILIDADE, tendo como objeto as **Emendas Constitucionais nº. 86/2015, nº. 100/2019 e nº. 105/2019**, bem como, por arrastamento, as alterações posteriormente promovidas pela **Emenda Constitucional nº. 126/2022**, que disciplinam as denominadas emendas parlamentares impositivas (“individuais” e “de bancada”).

Eis o teor das normas impugnadas:

Art. 166 da Constituição Federal (dispositivos introduzidos ou alterados pelas ECs 86/2015, 100/2019 e 126/2022)

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 9.º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 9.º-A Do limite a que se refere o § 9.º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9.º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2.º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9.º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa, na forma estabelecida na lei complementar prevista no § 9.º do art. 165 desta Constituição.

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

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das

programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

[...]

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de que trata o art. 167-A desta Constituição.

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária.

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 do art. 166 poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda à lei de diretrizes orçamentárias, para inclusão em anexo específico das metas e

prioridades da administração pública federal.

Art. 166-A da Constituição Federal (introduzido pela Emenda Constitucional n.º 105/2019)

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I – transferência especial; ou

II – transferência com finalidade definida.

§ 1.º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo de que trata o art. 169 desta Constituição.

§ 2.º Na transferência especial, os recursos serão: I – transferidos diretamente ao ente federativo beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere; II – de propriedade do ente federativo a partir da efetivação da transferência; III – aplicados nas programações definidas pela emenda parlamentar.

§ 3.º O ente federativo beneficiado na transferência especial poderá celebrar contratos de cooperação técnica para subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4.º Na transferência com finalidade definida, os recursos serão: I – vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e II – aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5.º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências

especiais de que trata este artigo deverão ser aplicados em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o § 1.º.

2. Considerando a relevância da matéria, sua especial significação para a ordem constitucional e a necessidade de apreciação definitiva da controvérsia, em conjunto com as ADIs 7688, 7695 e 7697, adotei o rito previsto no art. 12 da Lei nº. 9.868/1999.

3. Nos presentes autos, a **questão constitucional controvertida** consiste em determinar se o parlamentar que indica a destinação de recursos oriundos de emendas parlamentares, definindo o ente público ou privado beneficiário e o objeto da programação orçamentária, deve submeter-se a regime de controle, fiscalização, prestação de contas e responsabilização, tendo em vista o poder decisório que exerce sobre a alocação dos recursos públicos, **especialmente no caso das emendas impositivas individuais**.

4. Há **pontos correlatos** que igualmente merecem ser debatidos, a saber:

I) Extensão e natureza dos deveres de controle e responsabilização aplicáveis aos parlamentares que indicam ou direcionam recursos oriundos de emendas parlamentares, considerados os princípios republicano e democrático, os deveres de transparência, impessoalidade, moralidade e prestação de contas e o regime constitucional de fiscalização dos recursos públicos (arts. 1º, 37, 70 a 75 e 163-A, todas da Constituição Federal);

II) Possibilidade de equiparação, para fins de controle e responsabilização, da atuação do parlamentar àquela exercida pelo ordenador de despesas, tendo em vista o grau de participação do parlamentar na definição do beneficiário e do objeto da programação, embora os atos administrativos de execução da despesa sejam praticados

pelos órgãos e agentes competentes do Poder Executivo;

III) Compatibilidade com a Constituição da destinação de recursos oriundos de emendas parlamentares a entidades privadas mediante indicação de beneficiário determinado, especialmente quanto à necessidade de observância de procedimentos públicos, objetivos, impessoais e competitivos de seleção e à incidência dos regimes previstos nas Leis nºs. 13.019/2014 e 14.133/2021; e

IV) Delimitação da responsabilidade dos diferentes agentes que participam do ciclo das emendas parlamentares, considerada a repartição de atribuições entre o parlamentar responsável pela decisão alocativa e os órgãos e agentes administrativos responsáveis pela execução material da despesa, inclusive para fins de controle pelos órgãos constitucionalmente competentes.

5. Tais questões revelam a existência de regime jurídico **aparentemente lacunoso**, no qual se atribui elevada participação parlamentar na alocação e na execução orçamentária sem que estejam igualmente definidos os correspondentes deveres de acompanhamento, controle e responsabilização. No modelo atualmente vigente, não é incomum que o parlamentar defina o ente beneficiário e a finalidade específica da destinação dos recursos e, posteriormente, diante da inexecução de obra, da não prestação de serviço ou de irregularidades na aplicação das verbas, sustente a ausência de responsabilidade sob o fundamento de que sua atuação teria se limitado à indicação da emenda. **Surge, assim, assimetria entre a amplitude do poder decisório e o regime de responsabilidades dele decorrente.**

6. Entendo que a construção de soluções constitucionalmente adequadas sobre a matéria exige compreensão técnica e especializada, compatível com sua complexidade e com as relevantes repercussões institucionais envolvidas. Nesse contexto, revela-se oportuna e necessária

a realização de Audiência Pública, destinada ao debate plural e tecnicamente qualificado, de modo a proporcionar a esta Corte os subsídios necessários à apreciação definitiva do mérito.

7. Assim, nos termos do art. 932, VIII, do CPC c/c o art. 21, XVII, do Regimento Interno do STF, **CONVOCO Audiência Pública** - a ser presidida por este Relator e acompanhado pela juíza auxiliar Amanda Thomé - para o dia **22 de setembro de 2026, das 09h às 12h, na Sala de Sessões da Primeira Turma, Anexo II-B, 3º andar, neste Supremo Tribunal Federal**, conforme cronograma a ser oportunamente divulgado nos autos deste processo.

8. As entidades e os interessados em participar como expositores da Audiência Pública deverão requerer a sua inscrição até o dia **15/09/2026** (art. 154, parágrafo único, I, do RISTF), por meio do endereço eletrônico audiencias.gmfd@stf.jus.br, com indicação dos respectivos representantes, bem como dos pontos que pretendem abordar. A relação de habilitados será divulgada no Portal do Supremo Tribunal Federal a partir de **17/09/2026**.

9. A habilitação dos inscritos observará estritamente os requisitos legais, a saber, a experiência e a autoridade na matéria, assim como a pertinência da contribuição para o esclarecimento dos fatos que emolduram os pontos debatidos neste processo, referidos nos itens 3 e 4 deste Despacho (art. 9º, *caput* e § 1º, da Lei nº. 9.868/1999), e seus desdobramentos. Considerando as limitações de tempo e de número de participantes, eventuais inscritos que não integrem a programação oficial poderão apresentar contribuições por escrito, uma vez admitidos por esta Relatoria.

10. Sem prejuízo da ampliação do rol de expositores a partir das inscrições encaminhadas na forma do item 9 acima, convido os **Srs. André Alexandre Neves da Silva e Élide Graziane Pinto**, especialistas com notória *expertise* sobre o tema e autores do estudo “*Bônus e ônus da ordenação de despesa oriunda de emenda parlamentar*”¹, no qual examinam as

¹ PINTO, Élide Graziane; SILVA, André Alexandre Neves da. *Bônus e ônus da ordenação de despesa*

possíveis aproximações entre a atuação do parlamentar na destinação de emendas e a figura do ordenador de despesas, trabalho a que fiz referência na decisão de **29 de julho de 2026** (Id. e926ae74).

11. Ademais, consideradas a pertinência temática e a relevante contribuição que poderão oferecer ao debate, convido, igualmente, a **Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON)**, a **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)** e o **Tribunal de Contas da União (TCU)** para que participem da Audiência Pública, mediante a indicação de seus respectivos representantes.

12. Expeçam-se convites aos Excelentíssimos Senhores Ministros deste STF para que integrem a Mesa e participem da Audiência Pública, caso desejem.

13. Intimem-se para comparecimento à Audiência: A) a Advocacia-Geral da União; B) a Advocacia do Senado Federal; C) a Advocacia da Câmara dos Deputados; D) o partido autor (REDE SUSTENTABILIDADE); E) a Procuradoria-Geral da República e F) a Controladoria-Geral da União.

14. Admito a participação do *amicus curiae* habilitado no feito (Frente Nacional de Prefeitos) na condição de observador, facultando-lhe a possibilidade de manifestação posterior, mediante apresentação de memoriais com informações técnicas, no prazo de 10 (dez) dias úteis após a Audiência.

15. A Audiência Pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça (art. 154, parágrafo único, V, do RISTF), com sinal liberado às demais emissoras interessadas.

À Secretaria do Tribunal, à Secretaria de Comunicação Social e à Assessoria de Cerimonial, para as providências necessárias.

ADI 7995 / DF

Publique-se e divulgue-se, nos termos do art. 154, parágrafo único, I, do RISTF.

Brasília, 10 de setembro de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente