

CURDO DE BACHARELADO EM DIREITO

THAÍS GOMES FERREIRA NUNES

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E OS LIMITES DA INTERVENÇÃO JUDICIAL DO STF: UMA ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES ESPECIAIS

SUMÉ - PB
2025

THAÍS GOMES FERREIRA NUNES

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E OS LIMITES DA INTERVENÇÃO JUDICIAL DO STF: UMA ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES ESPECIAIS

Monografia apresentada ao curso Superior de Direito da UNICIR – Faculdade do Cariri, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito.

Orientador: Professor. Me. Rhuan Rommel Bezerra de Alcântara.

SUMÉ - PB
2025

N972c Nunes, Thaís Gomes Ferreira.
Controle de constitucionalidade e os limites da intervenção judicial do STF: uma análise das emendas parlamentares especiais. / Thaís Gomes Ferreira Nunes. - 2025.

45f.

Orientador: Professor Me. Rhuan Rommel Bezerra de Alcântara.
Monografia – UNICIR - Faculdade do Cariri; Curso Superior de Direito.

1. Intervenção judicial. 2. Emendas parlamentares. 3. Ativismo judicial. 4. Lei orçamentária. 5. Supremo Tribunal Federal. 6. Emendas impositivas. I. Nunes, Thaís Gomes Ferreira. II. Título.

CDU: 342.565.2:336.14(043.1)

Elaboração da ficha catalográfica:

Élida Maeli Fernandes Quirino
Bibliotecária - CRB – 15 / 976

THAÍS GOMES FERREIRA NUNES

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E OS LIMITES DA INTERVENÇÃO JUDICIAL DO STF: UMA ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES ESPECIAIS

Monografia apresentada ao curso Superior de Direito da UNICIR – Faculdade do Cariri, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Me. Rhuan Rommel Bezerra de Alcântara.
Orientador - UNICIR – Faculdade do Cariri

Professor Esp. Pedro Eduardo de Almeida Silva.
Examinador Interno - UNICIR – Faculdade do Cariri

Professora Esp. Samara Fernandes de Lima.
Examinadora Interna - UNICIR – Faculdade do Cariri

Trabalho Aprovado em: 03 de dezembro de 2025.

SUMÉ - PB

Aos meus pais, Diva e Arnaldo;

ao meu irmão Thales;

aos demais familiares Jonas, Telma, Bárbara e Patrícia,

meu amparo constante e minhas âncoras nesta travessia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Senhor.

Bendito és Tu, Senhor nosso Deus, Rei do Universo, que através da Tua Palavra tudo veio a existir. A Ti entrego minha gratidão, minha força, meu caminho e cada etapa desta jornada. Sem a Tua graça, sabedoria e cuidado, nada disso teria sido possível;

À minha família, pelo amor, apoio e incentivo incondicionais, fundamentais em cada etapa desta jornada acadêmica;

Aos mestres que contribuíram para minha formação, em especial à Professora Dra. Olívia Gomes, cuja excelência e dedicação no ensino do Direito Constitucional foram fonte contínua de inspiração.

Ao professor e orientador Me. Rhuan Rommell, pela dedicação, paciência e maestria com que conduziu a orientação deste trabalho;

Aos colegas de sala, pela caminhada compartilhada, e em especial a Anne Romão, Ana Valesca, Sara, Gaby, Erinaldo e Luiz pela parceria, amizade e apoio constantes.

"Para que todos vejam, e saibam, e considerem, e juntamente entendam que a mão do Senhor fez isto." (Isaías 41:20).

"O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem."

ROSA, João Guimarães. Grande Sertão: Veredas.

RESUMO

O Supremo Tribunal Federal, exerce papel central na proteção dos direitos fundamentais, preservação da ordem jurídica e defesa do sistema constitucional. Essa função se torna ainda mais relevante diante de conflitos institucionais ou de práticas políticas capazes de fragilizar os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. Entre os instrumentos que asseguram essa missão, destaca-se o controle de constitucionalidade, que permite ao STF impedir que atos normativos e decisões políticas contrariem o texto constitucional.Nas últimas décadas, intensificou-se o debate sobre o protagonismo da Corte, especialmente diante do fenômeno denominado ativismo judicial. Esse conceito refere-se à atuação mais expansiva do Judiciário, quando o tribunal avança sobre matérias de natureza política ou legislativa, interferindo em escolhas majoritárias do Parlamento. Tal movimento tem gerado críticas e reflexões sobre o equilíbrio entre os Poderes, a legitimidade democrática das decisões judiciais e os limites do exercício da jurisdição constitucional. A evolução das emendas parlamentares começou com a Emenda Constitucional nº 86/2015, que instituiu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, conferindo aos parlamentares poder efetivo sobre parte do orçamento público. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 105/2019 criou as chamadas "transferências especiais", permitindo que recursos federais fossem repassados diretamente a estados e municípios, sem exigência de convênios, planos de trabalho ou indicação prévia de finalidade. Esse novo mecanismo passou a ser conhecido como “Emendas Pix”. Apesar de ampliar a autonomia dos parlamentares na destinação orçamentária, o modelo trouxe significativa fragilização da transparência e do controle. A ausência de critérios objetivos, somada à dificuldade de rastreamento da aplicação dos recursos, levantou questionamentos sobre o uso político das verbas e possível violação de princípios constitucionais, como moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.Provocado por meio do controle concentrado de constitucionalidade, o STF analisou o tema nas ações ADPF 854 e ADI 7695, que apontaram que o modelo das Emendas Pix possibilitava a distribuição de recursos públicos de forma opaca e tecnicamente inviável de ser fiscalizada. O ministro relator concedeu medida cautelar suspendendo sua execução até que o Congresso Nacional estabelecesse parâmetros adequados de transparência e controle, decisão posteriormente confirmada pelo Plenário.A atuação do Supremo nesse caso demonstra o exercício legítimo de sua função constitucional: assegurar que a atividade legislativa respeite os limites impostos pela Constituição. Ao impor requisitos de publicidade e controle, o Tribunal não interferiu no poder de emendar o orçamento, mas garantiu que ele seja exercido de forma republicana. Nesse contexto, o controle de constitucionalidade reafirma-se como instrumento essencial de contenção institucional. Mais do que corrigir desvios normativos, ele preserva o pacto constitucional e impede que inovações legislativas fragilizem princípios estruturantes do regime democrático. O caso das Emendas Pix exemplifica, portanto, a função do STF como órgão de proteção da Constituição, reforçando que a defesa do interesse público, da transparência e da legalidade é pressuposto inafastável de qualquer arranjo orçamentário no Estado brasileiro.

Palavras-chave: controle de constitucionalidade; ativismo judicial; emendas pix.

ABSTRACT

The Federal Supreme Court plays a central role in the protection of fundamental rights, the preservation of the legal order, and the defense of the constitutional system. This function becomes even more relevant in the face of institutional conflicts or political practices capable of weakening the structural principles of the Democratic Rule of Law. Among the instruments that safeguard this mission, judicial review stands out, enabling the Court to prevent normative acts and political decisions from contradicting the constitutional text. In recent decades, the debate regarding the Court's prominence has intensified, especially in relation to the phenomenon known as judicial activism. This concept refers to a more expansive role of the Judiciary, in which the Court advances over matters of political or legislative nature, interfering in majoritarian choices made by Parliament. Such movement has generated criticism and reflection on the balance among the branches of government, the democratic legitimacy of judicial decisions, and the limits of the exercise of constitutional jurisdiction The evolution of parliamentary amendments began with Constitutional Amendment No. 86/2015, which established the mandatory execution of individual amendments, granting legislators effective power over a portion of the federal budget. Subsequently, Constitutional Amendment No. 105/2019 created the so-called "special transfers," allowing federal funds to be sent directly to states and municipalities without the need for agreements, work plans, or prior specification of purpose. This new mechanism became known as "Pix Amendments." Despite expanding legislators' autonomy in budget allocation, the model significantly weakened transparency and oversight. The absence of objective criteria, combined with the difficulty of tracking how the funds were used, raised concerns about political misuse of public resources and potential violations of constitutional principles such as morality, publicity, impersonality, and efficiency. Brought before the Court through concentrated judicial review, the STF examined the matter in ADPF 854 and ADI 7695, which indicated that the Pix Amendments model enabled the distribution of public funds in an opaque manner and in a way that was technically impossible to supervise. The rapporteur granted an injunction suspending its implementation until the National Congress established adequate parameters for transparency and control, a decision later confirmed by the full Court. The Court's actions in this case demonstrate the legitimate exercise of its constitutional function: ensuring that legislative activity respects the limits imposed by the Constitution. By imposing requirements of publicity and oversight, the Court did not interfere with Parliament's power to propose budget amendments; rather, it ensured that such power is exercised in a republican manner. In this context, judicial review reaffirms itself as an essential instrument of institutional restraint. More than correcting normative deviations, it preserves the constitutional pact and prevents legislative innovations from weakening the structural principles of the democratic regime. The case of the Pix Amendments thus exemplifies the role of the Supreme Court as a guardian of the Constitution, reinforcing that the defense of the public interest, transparency, and legality is an indispensable requirement of any budgetary arrangement in the Brazilian state.

Keywords: judicial review; judicial activism; pix amendments.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Distribuição sistémica dos tipos de Emendas Parlamentares.....**30**

Quadro 2 - Diferenciação entre a Natureza Autorizativa e a Natureza Impositiva no Orçamento Brasileiro.....**31**

Quadro 3 - Ordem cronológica das decisões judiciais acerca da ADI. 7.695.....**41**

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

ABRAJI - Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo

CF - Constituição Federal

CGU - Controladoria Geral da União

DJE - Diário da Justiça Eletrônico

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

PPA - Plano Plurianual

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

PGR - Procuradoria Geral da República

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PIB - Produto Interno Bruto

RP - Reserva de Programação

STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal de Contas das União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 11

2 A TRAJETÓRIA DO CONSTITUCIONALISMO NO BRASIL..... 14
2.1 BREVE ANÁLISE DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: MARCOS E TRANSFORMAÇÕES..... 14
2.2 A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.... 18
2.3 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: MODELOS DIFUSO E CONCENTRADO..... 19

3 ATIVISMO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: ENTRE A GARANTIA DE DIREITOS E A USURPAÇÃO DE FUNÇÕES..... 22
3.1 CONCEITO E DISTINÇÃO ENTRE ATIVISMO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA..... 22
3.2 DECISÕES EMBLEMÁTICAS DO STF: QUANDO O JUDICIÁRIO REESCREVE AS REGRAS DO JOGO POLÍTICO..... 24

4 A LEI ORÇAMENTÁRIA E AS EMENDAS PARLAMENTARES: ENTRE A LEGALIDADE E O CONTROLE POLÍTICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO..... 26
4.1 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA: PPA, LDO E LOA..... 26
4.2 AS EMENDAS PARLAMENTARES: CONCEITO, ESPÉCIES E FUNÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL..... 28
4.3 AS EMENDAS IMPOSITIVAS: ORIGEM, FINALIDADE E IMPACTO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO..... 29

5 O CASO DAS "EMENDAS PIX" E A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL..... 32
5.1 AS CHAMADAS "EMENDAS PIX": CONCEITO E FORMA DE EXECUÇÃO..... 32
5.1.1 Forma de execução e o esvaziamento do controle prévio 33
5.2 AS DECISÕES DO STF SOBRE O TEMA: ANÁLISE DAS ADIS E ADPFS CORRELATAS..... 35
5.3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E SEPARAÇÃO DE PODERES: LIMITES DA INTERVENÇÃO JUDICIAL..... 36
5.3.1 Interpretação Conforme a Constituição e as Regras para a RP-6..... 36
5.3.2 Limites da Intervenção Judicial e Separação de Poderes..... 37
5.4 CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS E INSTITUCIONAIS DAS DECISÕES DO STF..... 37
5.4.1 A Consolidação Do Controle e a Regulamentação em 2025..... 38

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 42

REFERÊNCIAS..... 44

1. INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal enquanto órgão de cúpula do Poder Judiciário e guardião da Constituição Federal de 1988 exerce papel central na preservação da ordem constitucional e na proteção dos direitos fundamentais, assegurando a harmonia entre os Poderes e a efetividade dos princípios que sustentam o Estado Democrático de Direito. Entre suas principais atribuições, destaca-se o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, instrumento essencial para garantir que todas as normas infraconstitucionais estejam em conformidade com os preceitos da Carta Magna.

No cenário jurídico contemporâneo, observa-se um crescente debate acerca do protagonismo atribuído ao STF. Esse fenômeno, frequentemente associado ao chamado ativismo judicial ou à judicialização da política, tem suscitado amplas discussões sobre os limites da atuação da Suprema Corte e os riscos de interferência nas estruturas de poder do Estado, especialmente do Poder Legislativo. As chamadas "Emendas Pix", cuja implementação tem provocado questionamentos quanto à transparência e ao controle dos gastos públicos, configuram-se como parâmetro de análise da tensão institucional entre os Poderes da República.

As emendas impositivas foram institucionalizadas pela Emenda Constitucional nº 86/2015, que introduziu as emendas parlamentares de caráter obrigatório. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 105/2019 acrescentou o artigo 166-A à Constituição Federal, promovendo alteração significativa ao instituir mecanismos de transferência direta de recursos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio de emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

Esse modelo de repasse descentralizado, contudo, tem sido criticado pela falta de publicidade e pela dificuldade de rastreamento na aplicação dos valores. As emendas impositivas têm sido alvo de críticas em virtude da ausência de critérios claros e transparentes para a alocação dos recursos, circunstância que tem favorecido sua utilização com fins políticos no âmbito do orçamento público.

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) questionou a constitucionalidade das chamadas "Emendas Pix" por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7697, apontando possíveis irregularidades na destinação e na execução desses repasses orçamentários. A Procuradoria-Geral da República (PGR) e a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) contestaram a constitucionalidade das emendas especiais por meio das ADIs nº 7695 e nº 7688, respectivamente.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF), sob relatoria do ministro Flávio Dino, determinou a suspensão da execução das emendas até que o Congresso Nacional estabeleça regras claras de transparência. Em decisão unânime, o Plenário confirmou a liminar anteriormente concedida, consolidando um marco relevante na regulamentação das emendas parlamentares.

Podemos entender que o controle de constitucionalidade é, sem dúvida, uma ferramenta indispensável em qualquer Estado Democrático de Direito. No entanto, quando o Tribunal anula normas regularmente aprovadas pelo Congresso Nacional, sobretudo em temas complexos como o orçamento público, surgem questionamentos acerca do equilíbrio entre os Poderes e da legitimidade democrática das intervenções judiciais. É justamente nesse ponto que se encontra o cerne da discussão contemporânea sobre o ativismo judicial e seus impactos sobre a separação de Poderes.

À luz desses fatos, o presente trabalho tem por objetivo analisar de que modo o Supremo Tribunal Federal tem ampliado sua atuação no controle de constitucionalidade, interferindo diretamente em decisões do Poder Legislativo, com especial enfoque no caso das chamadas "Emendas Pix". Busca-se compreender até que ponto tal atuação configura um exercício legítimo da função jurisdicional de resguardar a Constituição ou se representa uma forma de protagonismo judicial capaz de comprometer o equilíbrio e a autonomia entre os Poderes.

O tema justifica-se por sua relevância teórica e prática, uma vez que o controle de constitucionalidade é um dos pilares do Estado Democrático de Direito e fundamental para assegurar a supremacia da Constituição. A análise do caso das "Emendas Pix", objeto de recente apreciação judicial, permite compreender como a Corte vem atuando sobre matérias orçamentárias e quais são os efeitos dessa intervenção na visibilidade, na destinação dos recursos públicos e na autonomia do Poder Legislativo.

O estudo adota um viés de natureza qualitativa, desenvolvido com base em análise bibliográfica e documental, com o propósito de realizar uma investigação cientificamente fundamentada sobre os limites da atuação do Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade, especialmente nas hipóteses em que há tensão institucional entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo.

A abordagem qualitativa foi escolhida por possibilitar uma compreensão ampla e interpretativa do fenômeno jurídico, permitindo identificar valores, princípios e fundamentos teóricos que norteiam a atuação do STF em decisões de grande impacto político e constitucional. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. A pesquisa é exploratória por buscar compreender as origens, fundamentos e implicações do ativismo judicial no contexto

do sistema constitucional brasileiro. É descritiva por analisar e sistematizar decisões judiciais que representam manifestações concretas desse ativismo, descrevendo os argumentos e justificativas empregados pela Suprema Corte.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa combina análise bibliográfica e documental. Serão examinadas contribuições de autores clássicos e contemporâneos, como Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Ernani Carvalho e Daniel Sarmento, entre outros.

Serão analisadas as decisões e os posicionamentos dos ministros referentes às "Emendas Pix", ambos obtidos em fontes oficiais, como o Portal do STF, o Diário da Justiça Eletrônico (DJe) e o Repositório de Jurisprudência. O objetivo é identificar os fundamentos jurídicos e constitucionais que orientam o posicionamento da Corte sobre o tema, especialmente no que diz respeito à transparência, fiscalização e controle orçamentário. Essa análise permitirá compreender como o Supremo Tribunal Federal vem interpretando e delimitando a aplicação das Emendas Pix, evidenciando a coerência de sua atuação nas decisões que tratam da constitucionalidade desses repasses.

2. A TRAJETÓRIA DO CONSTITUCIONALISMO NO BRASIL

O Brasil adotou sete Constituições nos respectivos anos de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967[1] e 1988, o que representa uma média de pouco mais de 30 anos entre cada reformulação constitucional. Esse dado, por si só, constitui um indicativo relevante da história política do país, frequentemente marcada por crises institucionais, que refletem a tensão sistêmica entre forças autoritárias e impulsos democratizantes que atravessam a tradição constitucional brasileira.

A trajetória do constitucionalismo no Brasil é caracterizada pela instabilidade das agendas políticas e governamentais. A descontinuidade normativa que marca o país está associada não apenas às transformações e rupturas inerentes ao processo político, mas decorre igualmente da falta de efetividade das normas fundamentais e dos princípios estruturantes do Estado brasileiro**.**

Sarmento (2010) destaca que a maior parte das constituições que tivemos não logrou limitar, de forma eficaz, a ação dos governantes em favor dos direitos dos governados. O autor aponta que o autoritarismo, a confusão entre o público e o privado, a exclusão social e a violação dos direitos mais básicos são patologias crônicas da trajetória nacional. (Sarmento, 2010, p. 3).

Diante do exposto, passaremos a examinar, neste capítulo, de forma breve, algumas das principais características das Constituições Federais do Brasil até a promulgação da Carta Magna de 1988. Essa revisão histórica é fundamental para compreender o desenvolvimento do sistema constitucional brasileiro.

2.1 BREVE ANÁLISE DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: MARCOS E TRANSFORMAÇÕES.

A primeira Constituição brasileira foi a de 1824, outorgada por D. Pedro I após a independência do país. O documento normativo instituiu o Poder Moderador, que era exclusivo do imperador e se sobrepunha aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O Estado era

[1] Existe controvérsia na literatura sobre se o texto de 1969 configurou uma nova Constituição ou apenas uma emenda substancial à Constituição de 1967. Adotaremos o posicionamento institucional do Senado Federal, que considera a existência de sete Constituições brasileiras em sua contagem oficial. Veja no site Oficial: https://www.senado.gov.br/noticias/especiais/constituicao25anos/historia-das-constituicoes.htm. Acesso em 16/09/2025.

unitário e centralizador; o território foi dividido em províncias, cujos presidentes eram nomeados e destituídos livremente pelo Imperador.

No tocante aos direitos políticos apenas homens livres e proprietários com renda mínima podiam votar, e para se candidatar a cargos eletivos era exigida renda proporcional à função. Esta Constituição teve a maior longevidade da história do país, vigorando por 65 anos (SENADO FEDERAL, 2025).

Sarmento (2010) menciona que a ideologia inerente à Constituição do Império corresponde a uma fórmula de compromisso entre o liberalismo conservador e o absolutismo. Cumpre destacar que os traços liberais da Carta de 1824 são observados, sobretudo a partir da garantia de direitos individuais[2]. Os ideais liberais apresentavam-se acompanhados de um forte conservadorismo, especialmente no que se refere ao modelo censitário de concessão dos direitos políticos.

No que diz respeito à matéria constitucional, a Carta de 1824 apresentava maior rigidez quanto à alteração das chamadas normas constitucionais substanciais. Por outro lado, os demais dispositivos podiam ser modificados pelo mesmo procedimento previsto para a edição de leis ordinárias. A Carta Imperial foi formalmente revogada pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que instituiu a República no Brasil e marcou o fim do regime monárquico.

Em 1891, já após a Proclamação da República, o Brasil teve a primeira Constituição Republicana com inspiração no modelo norte-americano[3]. Os pilares concentravam-se sobretudo na forma federativa de Estado e na forma republicana de governo; bem como no estabelecimento da independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (SENADO FEDERAL, 2025).

A Carta de 1891 trouxe mudanças em relação à organização política, transformando as antigas províncias em Estados, cada um com autonomia administrativa e financeira. A influência norte-americana era tão evidente que o texto constitucional aprovado continha apenas 90 artigos em seu escopo, refletindo um modelo enxuto, inspirado na tradição liberal dos Estados Unidos, que privilegia normas gerais e a separação rígida entre os poderes. Essa concisão textual visava assegurar maior estabilidade institucional, por meio de um sistema federativo descentralizado, no qual os Estados passavam a dispor de maior autonomia.

Se, por um lado, a influência liberal e democrática dos Estados Unidos emergia e era deflagrada nas páginas da Constituição, por outro, as velhas práticas do conservadorismo

---

[2] Arts. 92 a 96 da Constituição Federal de 1824.

[3] A influência norte-americana foi sentida até na mudança do nome do país que passou a chamar-se oficialmente de Estados Unidos do Brasil. (SARMENTO, 2010).

estavam cada vez mais do que enraizadas na sociedade brasileira. O próprio texto constitucional[4] legitimava tal discrepância, excluindo do rol dos direitos políticos[5] os analfabetos, os mendigos, os praças militares, as mulheres e os integrantes de ordens religiosas. Podemos, portanto, constatar que o autoristarismo foi o traço essencial dos governos da primeira república (1889 – 1930).

Do ponto de vista do controle de constitucionalidade, tema central da presente pesquisa, Sarmento (2010) menciona que a Constituição de 1891 adotou o modelo de controle difuso e concreto, onde todos os juízes e tribunais exerciam o controle e podiam deixar de aplicar leis e outros atos normativos a casos concretos que lhes fossem submetidos, quando as normas contrariassem a Constituição.

Com a Assembleia Nacional Constituinte, presidida por Vargas e instalada em novembro de 1933, o país passou a adotar uma nova Constituição. A Constituição de 1934, estruturada em 187 artigos, teve grande inspiração na Constituição alemã de Weimar e evidenciava o Estado Social de Direito. Ela incorporou uma série de temas voltados para questões trabalhistas, sociais e educacionais, inaugurando, portanto, o chamado constitucionalismo social no Brasil.

O federalismo adotou modelo cooperativo, permitindo competências concorrentes entre União e Estados, que podiam complementar normas federais. No Executivo, o cargo de Vice-Presidente foi suprimido, e o Legislativo manteve-se bicameral, com alterações na composição da Câmara dos Deputados. Em relação ao Poder Judiciário, Sarmento (2010) ressalta que:

> Foi mantido o regime de constitucionalidade da Constituição anterior, com três inovações relevantes: a instituição do princípio da reserva de plenário, segundo o qual, 'só pela maioria absoluta dos votos da totalidade dos seus juízes, poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do poder público' (art. 179); a previsão da competência do Senado para suspender a execução das normas declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário (art. 91, inciso IV); e a criação de um mecanismo de controle preventivo obrigatório de constitucionalidade das leis federais que decretavam a intervenção da União nos Estados, nos casos de violação dos chamados princípios constitucionais sensíveis. (Sarmento, 2010, p. 33).

A Constituição de 1934 instituiu e ampliou direitos individuais, introduzindo, pela primeira vez, o Mandado de Segurança e a Ação Popular[6]. O direito de propriedade foi assegurado, com a importante inovação da função social da terra. A vigência da Constituição

---

[4] Nas palavras do estudioso brasileiro Daniel Sarmento: Sob a pespectiva do constituicionalismo, a República começa muito mal. SARMENTO, Daniel. Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

[5] Art. 70 da Constituição Federal de 1891.

[6] Arts. 113, nº 33 e 113, nº 38 respectivamente da Constituição Federal de 1934.

de 1934 foi relativamente breve: promulgada em julho daquele ano, permaneceu em efeito somente até novembro de 1937, quando foi substituída pela Constituição outorgada que marcou o início do Estado Novo.

Em novembro de 1937, Getúlio Vargas instituiu o Estado Novo, revogando a Constituição de 1934 e outorgando a chamada Constituição "Polaca", de caráter autoritário, que restringiu direitos individuais, anulou a independência dos Poderes e concentrou todo o poder no presidente. A Constituição de 1937 manteve o controle de constitucionalidade, mesmo com um Judiciário simplificado, e, segundo Sarmento (2010), o presidente podia reenviar ao Parlamento leis declaradas inconstitucionais, cuja decisão judicial perdia efeito se aprovadas por dois terços de cada casa.

Após a deposição de Vargas em 1945, José Linhares revogou medidas do estado de emergência. Em 1946, Eurico Gaspar Dutra governou por decretos-lei até a promulgação da Constituição de 1946, que consolidou o presidencialismo, restaurou a separação dos poderes, o pluripartidarismo e incorporou direitos trabalhistas (SENADO, 2025).

Sarmento (2010) aponta que a Constituição de 1946 buscou conciliar liberalismo e democracia com o Estado Social. Afastando-se do autoritarismo da Carta de 37, acolhendo as fórmulas e instituições do liberalismo democrático, sem no entanto, abdicar dos direitos trabalhistas e da intervenção do Estado na ordem Econômica.

A Constituição de 1946 vigorou formalmente por mais de 20 anos e o país experimentou uma vida política relativamente democrática, entretanto, em 1964 com a instauração do período militar[7], um novo texto constitucional entra em vigor em 1967 e retoma a centralidade do poder executivo.

Um dos traços marcantes da Constituição de 1967 foi a centralização de poderes no Executivo, que passou a dispor de competência para editar decretos com força de lei em temas relacionados à segurança nacional e às finanças públicas. Ao mesmo tempo, preservaram-se certos elementos do liberalismo clássico, como o capítulo dedicado aos direitos e garantias individuais.

A Emenda Constitucional nº 1/1969, outorgada pela Junta Militar, modificou a Constituição de 1967, sendo considerada pela doutrina como uma nova Constituição ainda mais autoritária. Entre 1964 e 1969, o regime militar emitiu 17 Atos Institucionais, regulamentados

[7] A formalização do golpe – durante muitos anos chamado erroneamente de "Revolução" – deu-se através do Ato Instituicional nº 1 (AI- 1), editado em 09 de abril de 1964, e assinado pleos comandantes das Forças Armadas .

por 104 atos complementares, para legitimar suas ações políticas e ampliar seus poderes além do previsto na Constituição (SENADO FEDERAL, 2025).

Em 27 de novembro de 1985, por meio da Emenda Constitucional nº 26, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição, refletindo a realidade social do país em processo de redemocratização após o regime militar (SENADO, 2025). Formada por 487 deputados e 72 senadores, a Constituinte de 1987 resultou na Constituição de 1988, considerada o marco final da transição do autoritarismo para a democracia (Sarmento, 2010).

A Constituição Federal de 1988 surge, portanto, como um documento normativo não apenas capaz de restaurar a ordem democrática do país após longos 21 anos de supressão de direitos, mas igualmente com a função de ecoar e institucionalizar gritos de liberdade de um povo e uma nação que há tanto tempo sofria com atos ditatoriais.

A Carta de 1988 emergiu da chamada recuperação democrática. Segundo Coura e Paula (2018) a Constituição de 1988 é um símbolo de uma era renovada, um verdadeiro marco de ultrapassagem da trajetória embrenhada na irracionalidade da luta armada e da perseguição aos inimigos do regime.

2.2 A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Conforme demonstrado na sessão anterior, a Constituição Federal de 1988, consagrada como “Constituição Cidadã”, representa um marco histórico na trajetória política e jurídica do Brasil. Promulgada em um contexto de redemocratização, após um longo período de regime autoritário, ela reafirmou os princípios do Estado Democrático de Direito e redesenhou as bases da estrutura social, política e institucional do país. Mais do que uma simples carta normativa, a Constituição de 1988 consolidou um novo paradigma de poder, fundado na soberania popular, na dignidade da pessoa humana e na supremacia dos direitos fundamentais.

A importância de uma norma suprema reside justamente na sua superioridade em relação às normas infraconstitucionais, visto que a Constituição é produto de um poder constituinte originário, absoluto e ilimitado. O constitucionalismo moderno, nasce da aceitação da ideia de que deve existir uma lei fundamental do Estado, dotada de força normativa superior a todas as demais, capaz de organizar o poder e proteger os direitos individuais e coletivos.

É nesse contexto que se insere o instituto jurisdicional do controle de constitucionalidade, instrumento essencial à preservação da supremacia da Constituição e à

estabilidade da ordem jurídica. Trata-se de um mecanismo destinado a garantir que os atos normativos infraconstitucionais estejam em conformidade com o texto constitucional, evitando desvios de poder e assegurando o equilíbrio entre os Poderes da República. Assim, o controle de constitucionalidade não é apenas uma ferramenta técnica, mas uma expressão prática da rigidez constitucional e do próprio Estado de Direito.

Carvalho (2007), aponta que o grande preconizador dos tribunais constitucionais europeus foi Hans Kelsen, cuja teoria influenciou de forma decisiva a formação dos sistemas concentrados de controle. A Constituição austríaca de 1920, idealizada sob sua influência, instituiu o primeiro Tribunal Constitucional, estabelecendo um modelo que inspiraria diversas democracias europeias. O controle de constitucionalidade, nessa perspectiva, visa assegurar que o legislador atue dentro dos limites da Constituição, sob a fiscalização de um órgão jurisdicional especializado.

Em democracias consolidadas, especialmente nas europeias, o controle constitucional é amplamente utilizado como instrumento de preservação da coerência e da integridade do ordenamento jurídico. No Brasil, a Constituição de 1988 caracterizada por sua rigidez e forte carga principiológica consagrou um modelo híbrido de controle de constitucionalidade, combinando elementos do sistema difuso, típico do modelo norte-americano, com o concentrado, de inspiração kelseniana. Assim, qualquer juiz ou tribunal pode, em um caso concreto, deixar de aplicar uma norma que considere inconstitucional (controle difuso), enquanto o Supremo Tribunal Federal exerce o controle concentrado, com efeitos erga omnes e vinculantes.

2.3 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: MODELOS DIFUSO E CONCENTRADO

De acordo com Moraes (2023), a ideia de controle de constitucionalidade está intrinsecamente ligada à supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e à rigidez constitucional, que impede sua modificação por normas de hierarquia inferior. O autor também destaca que o controle constitucional é instrumento de defesa da efetividade dos direitos fundamentais, ao impedir que o legislador ou o administrador público os violem.

No sistema jurídico brasileiro, coexistem dois modelos principais de controle: o modelo difuso, de origem norte-americana, e o modelo concentrado, inspirado na tradição europeia continental, especialmente na teoria de Hans Kelsen e na experiência austríaca de 1920. Essa combinação de mecanismos caracteriza o modelo brasileiro como um sistema híbrido ou misto

de controle de constitucionalidade, no qual tanto os tribunais em geral quanto o Supremo Tribunal Federal exercem a função de fiscalização da constitucionalidade das leis e atos normativos.

O controle difuso, também denominado controle incidental ou concreto, é exercido por qualquer juiz ou tribunal no julgamento de um caso concreto, quando a questão da constitucionalidade é suscitada como fundamento da decisão. Nesse modelo, o juiz deixa de aplicar a norma tida por inconstitucional no caso específico, sem, contudo, retirá-la formalmente do ordenamento jurídico. A decisão tem efeito inter partes, ou seja, produz efeitos apenas entre as partes envolvidas na demanda. Esse tipo de controle tem origem no precedente norte-americano *Marbury v. Madison* (1803), marco histórico do constitucionalismo moderno, em que se consolidou o entendimento de que compete ao Poder Judiciário dizer o que é direito, inclusive confrontando atos do Legislativo com a Constituição.

Por outro lado, o controle concentrado é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, conforme os artigos 102 e 103 da Constituição Federal de 1988. Nesse modelo, a questão da constitucionalidade é apreciada em tese, ou seja, de forma desvinculada de um caso concreto, com efeito vinculante e erga omnes. Sua finalidade é garantir a unidade e supremacia da Constituição, removendo do ordenamento normas incompatíveis com ela. A inspiração para esse modelo vem da teoria kelseniana, segundo a qual o controle constitucional deve ser exercido por um Tribunal Constitucional específico, a fim de assegurar uniformidade e previsibilidade na aplicação da Constituição.

A Constituição Federal, em seus artigos 102 e 103, delimita as competências e instrumentos do controle concentrado de constitucionalidade, entre os quais se destacam:

Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC);
Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI);
Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva;
Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO);
Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Importa salientar que o controle de constitucionalidade, tanto na via difusa quanto na concentrada, está condicionado à chamada cláusula de reserva de plenário, prevista no art. 97 da Constituição Federal. Segundo esse dispositivo, a declaração de inconstitucionalidade de uma norma somente poderá ser proferida pelo voto da maioria absoluta dos membros do tribunal ou do respectivo órgão especial. Essa exigência reforça a segurança jurídica e evita decisões isoladas que comprometam a estabilidade do sistema.

Outro aspecto relevante é o princípio da inércia jurisdicional, segundo o qual o Supremo Tribunal Federal no âmbito do controle abstrato somente pode atuar quando devidamente provocado. Essa diretriz encontra respaldo no art. 2º do Código de Processo Civil de 2015, que dispõe que "o processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei". Nesse contexto, observa-se que, em sua maioria, as ações de controle concentrado são propostas pelos próprios parlamentares ou instituições legitimadas constitucionalmente, com base no art. 103 da Constituição, que enumera os legitimados ativos para a propositura de ações diretas e declaratórias.

Entre os principais instrumentos do controle concentrado, destacam-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), destinada à retirada de normas inconstitucionais do ordenamento jurídico, e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), que busca afirmar a validade de determinada norma diante de controvérsias sobre sua compatibilidade com a Constituição. Ambas possuem relevância ímpar para a manutenção da unidade e da supremacia constitucional, assegurando previsibilidade e estabilidade às relações jurídicas e institucionais.

Outro instrumento de grande importância no sistema brasileiro é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), prevista no art. 102, §1º, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999. A ADPF tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, funcionando como uma via subsidiária e residual no controle abstrato de constitucionalidade. Sua criação visou suprir lacunas não abrangidas pelas ações diretas, permitindo ao Supremo Tribunal Federal analisar situações em que atos normativos ou administrativos inclusive anteriores à Constituição de 1988 possam violar princípios essenciais à ordem constitucional.

Por meio desse sistema de controle, o Supremo Tribunal Federal reafirma seu papel como guardião da Constituição, conforme o art. 102 da Carta Magna, garantindo que o poder político e legislativo atue dentro dos parâmetros constitucionais e respeite os direitos fundamentais. Assim, o controle de constitucionalidade, além de mecanismo técnico-jurídico, é expressão da própria força normativa da Constituição, assegurando a harmonia entre os Poderes e a efetividade do Estado Democrático de Direito.

3. ATIVISMO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: ENTRE A GARANTIA DE DIREITOS E A USURPAÇÃO DE FUNÇÕES

3.1 CONCEITO E DISTINÇÃO ENTRE ATIVISMO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

O ativismo judicial não é um fenômeno restrito ao Brasil. Diversas cortes constitucionais ao redor do mundo, ao longo da história, também passaram por processos em que os tribunais assumiram papel de destaque na tomada de decisões de natureza política. Barroso (2009) afirma que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, verificou-se, na maioria dos países ocidentais[8], uma expansão da justiça constitucional sobre o espaço da política majoritária, aquela exercida no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

No contexto brasileiro, a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) intensificou-se a partir da década de 1990, quando a Corte passou a exercer de maneira mais ampla o controle de constitucionalidade, consolidando-se como intérprete final da Constituição.

Conforme observado no 1º capítulo , o sistema de controle de constitucionalidade está presente no país desde a Constituição de 1891[9], ainda que de forma incipiente, em razão da ausência de mecanismos estruturados e da falta de tradição jurídica consolidada.

Os conceitos de ativismo judicial, judicialização da política e controle constitucional passaram a ocupar o centro dos debates acadêmicos e políticos contemporâneos. Carvalho (2004) descreve que o processo de expansão do poder judicial no Brasil tem sido confirmado por meio de trabalhos empíricos, nos quais essa expansão é diagnosticada pelo aumento expressivo das ações judiciais.

Em termos de tradição sobre o tema, a escola norte-americana é pioneira e protagonista quando se trata de protagonismo judicial. Com o fim do socialismo e a queda da União Soviética, o modelo econômico, político e jurídico dos Estados Unidos ganhou destaque mundial, tornando-se referência para diversos sistemas constitucionais. Na Europa, embora os tribunais constitucionais já existissem antes da Segunda Guerra Mundial, foi no período pós-

[8] Nações como Canadá, Estados Unidos, Turquia, Hungria e Argentina vivenciaram a necessidade de sedimentar decisões políticas relevantes por meio de tribunais constitucionais. (BARROSO).

[9] De acordo com Slaibi Filho (2002), a República Velha teve o mérito de introduzir em nosso ordenamento o controle judicial de constitucionalidade, inspirado no modelo norte-americano de organização do Poder.

guerra que passaram a exercer papel mais expressivo, especialmente na proteção dos direitos humanos e na consolidação do constitucionalismo democrático.

Em seus estudos sobre Judicialização da Política, Carvalho (2000) evidencia fatores condicionantes para o surgimento do controle de constitucionalidade, entre eles a Democracia. O autor aponta que a Democracia é condição necessária, porém não suficiente para o surgimento da judicialização. Esse diagnóstico consolida a tese de que não é possível compatibilizar governos autoritários e a expansão do poder judicial. (Carvalho, 2000)

Outro vetor relevante apontado pelo autor é a separação dos Poderes, conhecida na ciência política pela expressão *checks and balances*, que consiste no equilíbrio e na limitação recíproca entre as funções estatais. Além disso, destacam-se como fatores condicionantes da judicialização da política a existência de direitos políticos**,** o uso dos tribunais por grupos de interesse e pela oposição política, bem como a inefetividade das instituições majoritárias**,** que, ao falharem em atender às demandas sociais, abrem espaço para a intervenção judicial.

Mas afinal, o que é Judicalização da Política?

A judicialização da política pode ser compreendida como a utilização de instrumentos judiciais para a resolução de conflitos políticos, representando a transferência do foro decisório das arenas políticas Legislativo e Executivo para o Poder Judiciário, o que acaba por gerar disputas de natureza essencialmente política.

Chinen (1994) complementa essa reflexão ao definir a judicialização da política como o emprego de procedimentos judiciais para solucionar conflitos de caráter político, muitas vezes em virtude da ausência de canais institucionais eficazes nos demais Poderes

Barroso (2009) denomina o fenômeno como fluidez entre política e judiciário na contemporaneidade, mas chama atenção para o caso brasileiro pelas diversas ações envolvendo o controle de constitucionalidade temperadas com a realidade política do país.

A judicialização consiste portanto na participação do Poder Judiciário de forma direta em questões sociais de grande relevância ou repercussão nacional. Tais questões estão sendo deliberadas por uma suprema corte e não pelo Congresso Nacional.

Barroso (2009) entende que a amplitude da garantia dos direitos preconizados pela Carta Magna de 1988, estão amplamente ligados a grande busca pela sociedade na resolução de litígios. O autor pondera que constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito e destaca que outra grande causa da judicialização é o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, considerado um dos mais abrangentes do mundo, e que, referido como híbrido ou eclético, combina aspectos dos sistemas americano e europeu.

O ativismo judicial, por sua vez, é um fenômeno que decorre da ampliação da jurisdição constitucional e da necessidade de efetivar os direitos fundamentais previstos na Constituição. Trata-se de uma postura interpretativa proativa do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal, que passa a atuar não apenas como aplicador da lei, mas também como protagonista na definição de políticas públicas e valores constitucionais.

Segundo Zuccolotto (2016, p. 72, apud Braga , 2025), no ativismo judicial há ampliação da atuação do Judiciário, enquanto na judicialização da política há transferência de poder político ao Judiciário.

Barroso define o ativismo judicial como uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. (Barroso, 2009).

3.2 DECISÕES EMBLEMÁTICAS DO STF: QUANDO O JUDICIÁRIO REESCREVE AS REGRAS DO JOGO POLÍTICO.

A crescente interferência do Poder Judiciário em temas de natureza política e legislativa tem se tornado um dos fenômenos mais marcantes do constitucionalismo contemporâneo brasileiro. A expansão da atuação do Supremo Tribunal Federal evidencia os desafios do equilíbrio entre os Poderes. Na prática, essa tendência se manifesta por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal que, sob o manto do controle de constitucionalidade, acabam por anular normas e atos do Parlamento, promovendo uma reconfiguração das competências entre os Poderes da República.

Um exemplo notório é a ADPF 54, julgada em 2012, em que o STF autorizou a antecipação terapêutica do parto em casos de anencefalia, afastando a aplicação dos tipos penais previstos no Código Penal. Embora a matéria envolvesse temas sensíveis, como vida, aborto e dignidade da pessoa humana, e necessitasse de deliberação pelo Congresso Nacional, a Corte preencheu um vácuo legislativo e tomou uma decisão de forte impacto social e moral. Esse caso é frequentemente citado como exemplo da judicialização de pautas morais, tradicionalmente discutidas no Legislativo.

Outro julgamento paradigmático foi a ADI 4650 que teve como relator o Ministro Fux, em 2015, quando o STF declarou inconstitucional o financiamento eleitoral por empresas privadas, revogando dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997). A decisão teve impacto direto sobre o sistema político, alterando profundamente a estrutura do financiamento de

campanhas no Brasil, apesar da existência de propostas em debate no Congresso. Tal decisão, ainda que pautada por princípios constitucionais, evidenciou o exercício de um papel quase legiferante por parte da Corte, gerando tensões institucionais com o Legislativo.

Outro marco relevante da atuação do Supremo Tribunal Federal que ilustra claramente o fenômeno da judicialização da política foi o julgamento conjunto da ADPF 132 e da ADI 4277, concluído em 5 de maio de 2011. Braga (2019) aponta que, o Poder Legislativo foi omisso quanto ao casamento entre pessoas do mesmo sexo. Nesse caso, o STF reconheceu a equiparação das uniões homoafetivas às uniões estáveis heteroafetivas, garantindo aos casais do mesmo sexo os mesmos direitos conferidos aos casais heterossexuais em regime de união estável.

Por fim, destaca-se a atuação do STF na suspensão do chamado "orçamento secreto", por meio da ADPF 850, 851, 854 e 1014., tema que será analisado no presente trabalho com mais aprofundamento. A Corte considerou inconstitucional o uso das emendas que operavam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal.

Embora a decisão tenha sido celebrada por setores da sociedade civil, também foi entendida por membros do Legislativo como ingerência no processo orçamentário, de competência exclusiva do Congresso Nacional. Esse episódio contribuiu para agravar a crise de confiança entre os Poderes e reacendeu o debate sobre os limites do controle judicial sobre decisões políticas.

Esses casos demonstram que, embora o Supremo Tribunal Federal atue legitimamente como guardião da Constituição, sua crescente intervenção em temas de alta densidade política pode comprometer a separação de Poderes, especialmente quando decisões judiciais invalidam normas aprovadas democraticamente. A tensão entre legalidade e legitimidade, entre supremacia constitucional e soberania popular, constitui o núcleo do debate contemporâneo sobre o papel do Judiciário na democracia brasileira.

Passaremos a seguir a tratar do orçamento público e das emendas parlamentares, analisando sua função dentro do ciclo orçamentário e os mecanismos de alocação de recursos. Além disso, será realizado um paralelo com a atuação do Supremo Tribunal Federal nesse cenário, destacando como a Corte tem interpretado e delimitado o exercício do controle de constitucionalidade sobre matérias orçamentárias, em especial aquelas relacionadas às emendas parlamentares de caráter impositivo.

4. A LEI ORÇAMENTÁRIA E AS EMENDAS PARLAMENTARES: ENTRE A LEGALIDADE E O CONTROLE POLÍTICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

4.1 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA: PPA, LDO E LOA

A atividade financeira do Estado está vinculada com a satisfação das necessidades públicas, tais como a prestação de serviços públicos e a intervenção do Estado no domínio econômico. Dessa forma, o orçamento público funciona como uma ferramenta essencial de gestão governamental, utilizada para calcular a receita esperada e, simultaneamente, definir como esses recursos financeiros serão aplicados e distribuídos.

Para determinar a arrecadação do ano subsequente, o Poder Executivo realiza projeções de uma série de indicadores econômicos vitais. Entre esses índices, destacam-se a taxa de crescimento da economia, a variação do PIB, os índices de inflação e juros, a taxa cambial e a estimativa para o salário mínimo.

Tais projeções não se restringem à receita; elas também são cruciais para a reserva de verbas necessárias a certas despesas. De acordo com o ENAP (2017) o orçamento público é o ato formal pelo qual o Poder Legislativo aprova e autoriza que sejam realizadas despesas pelos demais Poderes (Executivo, Judiciário e o próprio Legislativo), assim como pelo Ministério Público, por um determinado período, destinadas ao funcionamento dos serviços públicos em geral e outros fins previstos em políticas econômicas. Diante do exposto, passaremos a apresentar de forma breve, o desenho institucional que estrutura a lei orçamentária no Brasil.

A política orçamentária brasileira é estruturada por três instrumentos que planejam e controlam os gastos públicos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Juntos, compõem o ciclo orçamentário previsto na Constituição Federal, que orienta a elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas.

O PPA, a LDO e LOA são responsáveis por estabelecer uma relação de interdependência rigorosa, formando um sistema coeso de gestão e previsão de gastos. Tal sistema é de adoção compulsória para todos os membros da Federação, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Município.

Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para

as despesas de capital e para aquelas relativas a programas de duração continuada **(**BRASIL, 1988, art. 165, § 1º).

A LDO é responsável por definir as metas e prioridades da administração pública federal**,** estabelecer as diretrizes da política fiscal e respectivas metas**,** orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual**,** dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento**,** em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública. (BRASIL, 1988, art. 165, § 2º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 109/2021).

Já a LOA compreende três peças distintas: o orçamento fiscal**,** o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social**,** abrangendo todos os órgãos, entidades, fundos e fundações vinculados (BRASIL, 1988, art. 165, § 5º).

Simões (2025) pondera que a LDO estabelece as regras e os parâmetros sob os quais devem se assentar as estimativas de receitas e despesas e suas alocações, que norteiam o envio da PLOA. Para além disso, a Carta Magna prevê a exigência de elaboração e aprovação do Plano Plurianual (PPA), que determina uma visão de planejamento e de ações do governo federal no recorte temporal de quatro anos, ruminando as prioridades do mandato presidencial.

Os limites de crédito estabelecidos pela LOA são aprovados em projeto de lei orçamentária anual. O processo de formulação do orçamento, referente ao ano fiscal subsequente, é iniciado imediatamente após a remessa da lei orçamentária do exercício vigente.

Cabe a cada órgão encaminhar sua proposta orçamentária à Secretaria de Orçamento Federal, responsável por consolidar as informações e repassá-las ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que, por sua vez, as submete ao Presidente da República. Compete ao Chefe do Executivo, conforme o artigo 84, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988, elaborar e encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso Nacional.

A lei orçamentária tem por finalidade, portanto, prever as receitas públicas e autorizar as despesas correspondentes. Após o envio da proposta pelo Executivo, o Poder Legislativo realiza sua apreciação, podendo aprová-la, rejeitá-la ou propor alterações por meio de emendas parlamentares.

4.2 AS EMENDAS PARLAMENTARES: CONCEITO, ESPÉCIES E FUNÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

As emendas parlamentares representam mecanismos legais por meio dos quais os membros do Congresso Nacional propõem modificações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). O propósito dessas sugestões é direcionar verbas federais para o financiamento de projetos, obras ou atividades que correspondam às necessidades e prioridades de suas bases eleitorais, sejam elas estados, municípios ou setores específicos.

No âmbito da questão orçamentária, a Constituição Federal de 1988 promoveu uma reconfiguração das bases institucionais do sistema político brasileiro, ao atribuir ao Congresso Nacional a competência para propor modificações no Orçamento Anual da União por meio das emendas parlamentares. Tal mudança normativa não apenas redefiniu as regras institucionais vigentes, como também evidenciou a intenção dos legisladores de exercer maior influência sobre a formulação e execução das políticas governamentais.

Simões (2025) indica que as emendas parlamentares desempenham o papel de descentralizar a alocação de recursos no orçamento, evitando que o poder de decisão se concentre exclusivamente no Executivo. A autora evidencia que essa mudança representou uma transformação significativa no processo orçamentário brasileiro, com a transição das emendas parlamentares de uma característica autorizativa, controlada pelo Executivo, para um caráter impositivo. Esse aspecto é central para a discussão sobre o espaço das emendas na negociação entre os dois poderes.Esses dispositivos de alocação de recursos são categorizados em quatro modalidades principais, vejamos:

Quadro 1 - Distribuição sistémica dos tipos de Emendas Parlamentares:

Tipo De Emenda	**Código de Identificação**	**Apresentação**	**Impositividade**	**Principais Características**
Emendas Individuais Impositivas	RP-6	São impositivas ao Orçamento. Tipos de Transferências: a) finalidade definida b) transferência especial	Sim (EC nº 86/2015)	Podem ser destinadas a ações específicas ou executadas via **"Emendas PIX"** (transferências especiais com uso livre.

Emendas de Bancada Estadual	RP-7	São impositivas ao Orçamento. Coletivamente pelos parlamentares de um estado ou do Distrito Federal.	Sim (EC nº 100/2019)	Geralmente focadas em projetos estruturantes de maior impacto regional.
Emendas de Comissão	RP-8	Por comissões temáticas do Congresso Nacional.	Não	Dependem da aprovação e liberação do Poder Executivo para serem executadas
Emendas de Relator	RP-9	Por comissões temáticas do Congresso Nacional.	N/A	Conhecidas como "orçamento secreto". Foram consideradas inconstitucionais pelo STF em 2022 devido à falta de transparência

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de dados secundários obtidos na tese de doutorado de Alencar, (2025).

Conforme destaca Simões (2025), a Emenda Constitucional nº 86 introduziu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, determinando que o Poder Executivo as cumpra no prazo máximo de doze meses, sem a possibilidade de postergação ou recusa, como ocorria anteriormente. Esse aspecto será discutido no próximo capítulo, que abordará os efeitos das emendas impositivas sobre a dinâmica orçamentária e a relação entre os Poderes.

4.3 AS EMENDAS IMPOSITIVAS: ORIGEM, FINALIDADE E IMPACTO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO

Nos últimos anos, o processo orçamentário no Brasil tem passado por significativas transformações, especialmente em razão da incorporação das emendas impositivas, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015. A promulgação da chamada PEC do Orçamento Impositivo, em 2015, e a posterior alteração constitucional de 2019 consolidaram a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de até 1,2% da receita corrente líquida

do exercício anterior, abrangendo as emendas apresentadas por bancadas parlamentares estaduais e distritais. Tais alterações conferiram ao orçamento público brasileiro um caráter híbrido, podendo assumir natureza tanto autorizativa quanto impositiva.

A natureza autorizativa significa que o orçamento é uma lista de permissões de gastos, sujeita à gestão do Executivo. A natureza impositiva significa que o orçamento é uma lista de obrigações de gastos, transferindo o poder de decisão sobre a execução para a vontade do Legislativo (por meio de suas emendas), limitando a discricionariedade do Presidente ou Governador. Vejamos através do Quadro II a diferença da natureza autorizativa e da natureza impositiva.

Quadro 2 - Diferenciação entre a Natureza Autorizativa e a Natureza Impositiva no Orçamento Brasileiro.

Natureza	**Autorizativa (Regra Geral)**	**Natureza Impositiva (Exceção)**
Definição	O orçamento apenas permite ou autoriza o gasto.	O orçamento obriga o Executivo a realizar o gasto.
Poder de Decisão	Executivo (Gestor). Decide se e quando a despesa será realizada (Juízo de Conveniência e Oportunidade).	Legislativo (Parlamentares). O Executivo é obrigado a executar o crédito aprovado.
Exemplos Típicos	Maioria das despesas discricionárias (custeio, criação de novos programas, investimentos não vinculados).	Emendas Parlamentares Individuais (RP-6) e Emendas de Bancada (RP-7).
Contingenciamento	Pode ser bloqueada por simples juízo de conveniência ou necessidade fiscal	Só pode ser bloqueada em caso de frustração de receita que exija contingenciamento para cumprimento da meta fiscal.
Motivo para Não Execução	Conveniência administrativa ou oportunidade política.	Apenas por impedimento técnico ou legal (ex: falta de licença ambiental, projeto inviável).

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de dados secundários obtidos na tese de doutorado de Alencar, (2025).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2019, que culminou na EC nº 100/2019 reforçou o caráter impositivo das emendas apresentadas por bancadas parlamentares estaduais

e distritais, consolidando uma nova configuração no equilíbrio de forças entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Tal transformação não pode ser compreendida como um processo neutro ou exclusivamente técnico, pois representa uma reconfiguração das arenas decisórias do Estado, afetando de maneira direta os princípios estruturantes da Constituição Financeira, a concretização dos direitos fundamentais e a coerência do orçamento enquanto instrumento institucional voltado à realização dos objetivos constitucionais

Essa alteração representou um fortalecimento do Legislativo, que passou a exercer maior influência sobre a execução de parte do orçamento público, reduzindo a predominância do Executivo e seu poder de barganha quanto à liberação dos recursos. Antes dessa mudança, as emendas parlamentares possuíam natureza meramente autorizativa, de modo que sua efetiva execução dependia da discricionariedade do Executivo, mesmo após aprovadas. Com a adoção do modelo impositivo, os parlamentares passaram a ter participação mais efetiva na definição de políticas públicas e na alocação dos recursos orçamentários.

Costa (2025) visualiza que essa reconfiguração amplia o poder de veto e de barganha do Congresso Nacional, impondo novas tensões à dinâmica do presidencialismo de coalizão e alterando, substancialmente, a lógica da gestão orçamentária no país. Abranches (1988), exemplifica que em regimes presidencialistas que adotam sistemas eleitorais proporcionais e apresentam elevado grau de multipartidarismo como é o caso do Brasil, a formação de coalizões entre diferentes partidos torna-se condição indispensável para a manutenção da governabilidade.

Nesse contexto, o presidente, embora eleito por voto direto e investido nas funções de chefe de Estado e de governo, não dispõe de maioria automática no Congresso Nacional, cuja composição é fragmentada entre múltiplas legendas, frequentemente desprovidas de coesão ideológica. Essa característica estrutural do sistema político brasileiro repercute diretamente no processo orçamentário, uma vez que o orçamento público se converte em instrumento central de negociação política entre o Executivo e o Legislativo.

Costa (2025) pondera que no Brasil, o presidencialismo de coalizão consolidou o orçamento como espaço de acomodação de interesses partidários e regionais, frequentemente em detrimento de critérios técnicos de eficiência e justiça distributiva, o que compromete o financiamento de políticas públicas universais em favor de demandas locais de maior retorno político-eleitoral.

5. O CASO DAS “EMENDAS PIX” E A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

5.1 AS CHAMADAS “EMENDAS PIX”: CONCEITO E FORMA DE EXECUÇÃO

As Transferências Especiais (RP-6), popularmente denominadas como "Emendas PIX" constituem um mecanismo de execução orçamentária introduzido no ordenamento jurídico brasileiro através da Emenda Constitucional (EC) nº 105/219, que alterou a redação do Art. 166 da Constituição Federal e inaugurou o modelo de repasse de verbas sem vinculação a uma finalidade específica. Vejamos o que diz o texto constitucional:

> 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.
>
> § 1º 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, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de
>
> I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e
>
> II - encargos referentes ao serviço da dívida
>
> § **2º Na transferência especial** a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos: (Grifo nosso)
>
> I **- serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;** (Grifo nosso)
>
> II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e
>
> III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.
>
> § 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

As “Emendas PIX’’são classificadas como emendas parlamentares individuais de execução obrigatória que destinam recursos diretamente ao caixa dos entes federativos (Estados ou Municípios) na modalidade de Transferência Especial. Este mecanismo representou uma ruptura significativa com a tradição do direito financeiro brasileiro, pautada no orçamento-programa e no princípio da legalidade orçamentária. O termo "PIX" deriva da sua principal característica: a agilidade e a ausência de vinculação estrita à finalidade do gasto, assemelhando-se ao sistema de pagamentos instantâneos.

Antes da EC nº 105/2019, as emendas exigiam vinculação temática, ou seja, o parlamentar deveria especificar precisamente o objeto do gasto (ex: "aquisição de equipamentos hospitalares", "pavimentação de rua X", ou "construção de unidade básica de saúde). A Transferência Especial, contudo, dispensa essa exigência.

5.1.1 Forma de execução e o esvaziamento do controle prévio

A forma de execução das Emendas Especiais é a essência da sua controvérsia constitucional. O procedimento se dá da seguinte maneira: Alocação sem Vinculação: O parlamentar indica o valor da emenda e o Estado ou Município beneficiário, sem precisar indicar o objeto ou programa específico em que o recurso será aplicado (Art. 166, § 16, da CF).

O recurso é repassado diretamente para o caixa único do ente federativo e incorporado ao seu orçamento, onde passa a ser utilizado livremente, observadas apenas as vedações constitucionais genéricas (como a proibição de gastos com pessoal). A decisão final sobre a aplicação da despesa (o que será comprado ou construído) é tomada pelo Prefeito ou Governador, e não pelo Legislativo Federal.

A desvinculação promovida pelas chamadas “Emendas PIX” provocou um evidente afrouxamento da legalidade orçamentária e do controle prévio. Ao aprovar a despesa sem definir sua destinação específica, o Congresso esvazia sua função fiscalizadora na fase de planejamento, transferindo o controle da aplicação para os Tribunais de Contas estaduais e municipais, apenas na etapa de execução.

Antes da EC nº 105/2019, a execução das emendas parlamentares individuais seguia a lógica da transferência com finalidade definida, o que obrigava o parlamentar a indicar o objeto do gasto e permitia o controle direto da aplicação dos recursos, em conformidade com o princípio da legalidade. Com a mudança constitucional, passou a ser exigida apenas a

incorporação do valor ao orçamento local, sem necessidade de indicação prévia do destino, justificando-se tal flexibilização como forma de autonomia e desburocratização administrativa. Na prática, porém, houve significativa redução da transparência e da responsabilização.

A execução orçamentária por meio da rubrica RP-6 reforçou o poder individual do parlamentar sobre o orçamento e fortaleceu práticas clientelistas. A transferência direta ao ente federado, sem delimitação de gasto, permitiu que prefeitos aliados dispusessem livremente dos valores, ampliando o chamado "efeito vitrine" político. Com isso, houve regressão em termos de accountability e de controle institucional.

Costa (2025) observa que esse cenário expõe uma tensão entre democracia representativa e responsabilidade fiscal: a justificativa favorável às emendas se baseia na legitimidade do parlamentar como porta-voz das demandas locais. Simões (2025) também evidencia que as emendas se revelam uma ferramenta valiosa para a articulação política dos parlamentares, uma vez que reforçam a percepção da relevância do deputado para sua região. Elas permitem a sugestão de alocação de recursos para seus próprios distritos eleitorais, além das emendas individuais e de bancada.

A crítica central reside no fato de que o dinheiro chegava aos cofres municipais com a chancela do parlamentar, mas sem monitoramento efetivo, favorecendo usos personalistas ou eleitorais dos recursos. Foi justamente esse risco de desvio ético que motivou a intervenção do Supremo Tribunal Federal, exigindo maior transparência, publicidade e critérios objetivos na execução das "Emendas PIX".

A controvérsia atingiu seu ponto máximo diante da ausência de critérios objetivos para a distribuição das "Emendas PIX", que foram direcionadas a bases eleitorais específicas, sem justificativas técnicas, sociais ou demográficas. Isso gerou desigualdade na alocação de recursos e afrontou os princípios da eficiência, transparência e igualdade material. Diante das denúncias da mídia e da sociedade civil de que tais emendas distorciam o processo democrático e financiavam interesses políticos com dinheiro público, o controle judicial tornou-se inevitável. A incapacidade do Congresso de criar mecanismos de autorregulação em razão da conveniência política levou ao ajuizamento de ADIs e ADPFs, impondo ao STF a função de reequilibrar o sistema e restabelecer a ordem constitucional, ainda que isso significasse intervir no processo orçamentário.

5.2 AS DECISÕES DO STF SOBRE O TEMA: ANÁLISE DAS ADIS E ADPFS CORRELATAS.

O advento e o uso intensivo das Emendas PIX não podem ser compreendidos fora do contexto de uma profunda crise de governabilidade e de um rearranjo das relações de poder entre o Executivo e o Legislativo. No Brasil, o sistema de presidencialismo de coalizão exige que o Poder Executivo negocie constantemente apoio político com o Congresso Nacional. Contudo, em meados da década de 2010 e início dos anos 2020, houve uma tendência crescente do Legislativo em reivindicar maior controle sobre o Orçamento, buscando reduzir a tradicional prerrogativa discricionária do Executivo na execução das despesas.

Nesse cenário, as Emendas PIX surgiram simultaneamente à consolidação de outro mecanismo controverso: as Emendas de Relator-Geral (RP-9), o chamado orçamento secreto. Enquanto as PIX representavam a desvinculação da finalidade da emenda individual, as RP-9 representavam a opacidade total na autoria da emenda. Ambas as rubricas RP-6 e RP-9 transformaram o Orçamento da União em um instrumento de negociação política *sui generis*, deslocando o poder de alocação de recursos da Presidência da República para as mãos de líderes e parlamentares influentes, configurando uma espécie de "parlamentarismo orçamentário informal".

Em julgamento ocorrido no âmbito da ADPF 854 e ações correlatas, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade e consequente extinção total do mecanismo das Emendas de Relator (RP-9). A Corte fundamentou sua decisão na violação direta a princípios constitucionais basilares, notadamente: O mecanismo que permitia a ocultação da autoria do parlamentar responsável pela destinação de verbas comprometia o Princípio Republicano, pois minava a responsabilidade e a prestação de contas (*accountability*).

Além disso, a opacidade inerente a essa prática impedia o controle social e fiscal do gasto público, caracterizando-o como um "orçamento secreto" em afronta direta aos princípios da Publicidade e Transparência previstos no Art. 37 da Constituição Federal (CF). Por fim, a falta de critérios objetivos na distribuição desses recursos feria o princípio da Impessoalidade, pois abria margem para o favorecimento político-partidário e o clientelismo.

Portanto, o mecanismo da RP-9 não existe mais no Orçamento da União, tendo sido extinto por determinação judicial do STF. O recurso que era alocado via RP-9 foi redistribuído para outras rubricas, como as Emendas Individuais (RP-6/PIX) e as Emendas de Bancada (RP-

7), que, por sua vez, foram submetidas a critérios de transparência mais rigorosos exigidos pela própria Corte.

5.3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E SEPARAÇÃO DE PODERES: LIMITES DA INTERVENÇÃO JUDICIAL.

A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre as emendas orçamentárias, concentrada principalmente na ADPF 854 e ADIs conexas, estabeleceu o Tribunal como um modelador institucional no sistema orçamentário brasileiro.

O Supremo Tribunal Federal (STF) interveio para coibir a opacidade no gasto público, inicialmente focando no "orçamento secreto" (RP-9) e estendendo seu poder regulatório às Emendas PIX (RP-6). As Emendas de Relator (RP-9) tiveram sua inconstitucionalidade e extinção total declaradas, pois sua opacidade quanto à autoria violava os princípios republicano, da publicidade e da impessoalidade, comprometendo a representação democrática e o controle político e social sobre o gasto.

Por outro lado, o STF evitou declarar inconstitucional a EC nº 105/2019, que criou as Emendas PIX (RP-6), aplicando a técnica de interpretação da Constituição sem redução de texto para impor regras de execução que compatibilizassem o mecanismo com os princípios da Moralidade e Isonomia.

5.3.1 Interpretação Conforme a Constituição e as Regras para a RP-6

Apesar de a Emenda PIX prever uma transferência sem vinculação de gasto, o STF determinou que o processo de escolha do beneficiário não pode ser arbitrário. A execução da RP-6 passou a exigir, obrigatoriamente, a observância de Critérios Objetivos de Distribuição, impondo ao Congresso e ao Executivo o dever de estabelecer e publicar critérios técnicos, isonômicos e transparentes (como IDH, população ou vulnerabilidade social) para priorizar Estados e Municípios, visando mitigar o favorecimento político e o clientelismo. Além disso, foi exigida a Transparência Ativa, com a publicidade integral da autoria da emenda, do valor alocado e dos critérios de priorização, permitindo o rastreamento da decisão política. Essa intervenção garantiu que a desvinculação da finalidade do gasto (essência da Emenda PIX) não resultasse em falta de transparência na alocação, limitando a discricionariedade orçamentária aos princípios constitucionais.

5.3.2 Limites da Intervenção Judicial e Separação de Poderes

O julgamento reacendeu o debate sobre os limites da atuação judicial em temas políticos, sendo a intervenção do STF justificada pela doutrina do Controle de Constitucionalidade. O Tribunal argumentou que a função orçamentária, embora primária do Legislativo e Executivo, não pode se eximir da observância dos princípios constitucionais (Art. 37 e Art. 165 da CF).

A intervenção foi entendida como um mecanismo de defesa da Constituição e do regime democrático, pois a Corte não definiu o mérito da alocação, mas apenas impôs as regras para garantir a *accountability* e a isonomia no processo de distribuição. Dessa forma, a jurisdição estabeleceu que a discricionariedade do Legislativo na gestão orçamentária é limitada pelos princípios constitucionais, permitindo a intervenção judicial para garantir a moralidade e a transparência.

5.4 CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS E INSTITUCIONAIS DAS DECISÕES DO STF

A controvérsia em torno das Transferências Especiais ("Emendas PIX") (RP-6) ganhou mais força em agosto de 2024, culminando em uma série de decisões judiciais que transformaram o panorama orçamentário brasileiro.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.688/DF, o Ministro Relator Flávio Dino impôs, em 1º de agosto de 2024, um rigoroso regime de controle sobre as Emendas PIX. A decisão exigiu a observância imediata dos requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade (Art. 163-A da CF/88), determinando que os controles fossem exercidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU), inclusive retroativamente.

Foram estabelecidas obrigações cruciais, como a exigência de plano de trabalho e objeto prévio ao recebimento dos recursos pelos beneficiários, a criação de uma conta exclusiva por parte dos entes federados, a necessidade de parecer prévio das instâncias do SUS para recursos da saúde, e a realização de auditorias amplas pela CGU sobre as transferências efetuadas entre 2020 e 2024. Adicionalmente, o Ministro restringiu a indicação das emendas aos limites geográficos do estado ou município pelo qual o parlamentar foi eleito, intensificando o foco na *accountability*.

Em 6 de agosto de 2024, quando a Procuradoria-Geral da República (PGR) protocolou petição requerendo a declaração de inconstitucionalidade definitiva da Emenda Constitucional nº 105/2019, que criou as Transferências Especiais. A PGR argumentou que a falta de vinculação das emendas ofendia o pacto federativo, a separação de poderes (criando um

semipresidencialismo orçamentário) e as cláusulas pétreas. A petição citou a jurisprudência estabelecida no julgamento das Emendas de Relator (RP-9), que enfatizou a necessidade de publicidade administrativa e rastreabilidade dos dados, conforme defendido pelos Ministros Rosa Weber, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Edson Fachin e Gilmar Mendes. Em 8 de agosto de 2024, com base no pleito da PGR, o Ministro Flávio Dino suspendeu a execução das Emendas PIX, excetuando apenas casos de calamidade pública e obras em andamento.

A controvérsia atingiu seu ponto máximo em 14 de agosto de 2024, com a suspensão de todas as emendas impositivas, a pedido do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), englobando dispositivos inseridos por diversas Emendas Constitucionais (nº 86, 100, 105 e 126). A crise institucional e o risco de paralisação fiscal levaram à celebração de um Acordo *Interpodere*s em 20 de agosto de 2024, que restaurou parcialmente a execução orçamentária em troca de compromissos regulatórios rigorosos. O acordo manteve o caráter impositivo das Emendas PIX, mas introduziu a crucial necessidade de identificação antecipada do objeto e a priorização de obras inacabadas, além da prestação de contas ao TCU. Nas emendas de bancada estadual, vedou-se a individualização, focando em projetos estruturantes.

O tema envolvendo as emendas parlamentares especiais está sendo objeto de debate nas ADI'S 7688, 7695 e 7697. Essas ações foram impostas respectivamente pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

5.4.1 A Consolidação Do Controle e a Regulamentação em 2025

Os desdobramentos de 2025 consolidaram o modelo de Interpretação Conforme sem redução de texto imposto pelo STF. Em março de 2025, o Plenário da Corte homologou por unanimidade o Plano de Trabalho negociado entre o Executivo e o Legislativo, autorizando a retomada da execução das emendas de 2025 sob condições estritas: Regime de Transparência Procedimental**:** Foi imposta a exigência de registro da autoria das alterações orçamentárias em Atas de Reunião de Comissões e Bancadas, eliminando a opacidade na fonte da decisão; Fiscalização Temática: Recursos para a Saúde só podem ser liberados em contas bancárias específicas. Adicionalmente., o Executivo e o Legislativo têm até agosto de 2025 para comprovar a adoção de normas para garantir a transparência na destinação de verbas a ONGs e entidades do Terceiro Setor; Controle Fiscal**:** Foi estabelecido que as despesas com emendas parlamentares não poderão crescer mais do que as despesas discricionárias do Executivo, visando preservar o equilíbrio fiscal.

Apesar de a ADI 7.695/DF ainda não ter o mérito julgado definitivamente em 2025, o arcabouço de decisões cautelares e o Acordo Interpoderes obrigaram as Emendas PIX (RP-6) a operar sob um regime de transparência e rastreabilidade procedimental inédito. A atuação do STF, portanto, redefiniu as fronteiras da separação de poderes no âmbito orçamentário, demonstrando que a discricionariedade na alocação de recursos está irrevogavelmente subordinada aos princípios da publicidade, moralidade e eficiência. Utilizaremos como parâmetro das decisões da ADI. 7.695. Vejamos no quadro a seguir a ordem das decisões elencadas por ordem cronológica.

Quadro 3 - Ordem cronológica das decisões judiciais acerca da ADI. 7.695.

Data/Período Impacto	**Acontecimento Central**	**Instrumento Judicial**	**Impacto Regulatório**
01 de Agosto de 20224.	Regime de Controle Rígido (Emendas PIX).	Decisão Monocrática (Min. Flávio Dino, ADI7.688/DF) Determinou o cumprimento dos requisitos de transparência e rastreabilidade (Art. 163-A, CF/88).	Exigência do plano de trabalho prévio, conta exclusiva por ente federado e auditoria retroativa (2020-2024) pela CGU
06 de Agosto de 2024.)	Petição pela Inconstitucionalidade da EC 105/2019	Petição da Procuradoria-Geral da República (PGR	Solicitou a extinção definitiva da Emendas PIX (RP-6), alegando ofensa ao pacto federativo e à separação de poderes.
08 de Agosto de 2024	Suspensão das Emendas PIX	Decisão Monocrática (Min. Flávio Dino)	Suspensão total da execução das Emendas PIX (RP-6), com exceções restritas a calamidade e obras em andamento.
14 de Agosto de 2024	Suspensão de Todas as Impositivas.	Decisão Monocrática (Min. Flávio Dino, Pedido Cautelar do PSOL)	Ampliação da crise fiscal: suspensão da execução de todas as categorias de emendas impositivas (ECs nº 86, 100, 105, 126).

20 de Agosto de 2024	Acordo Institucional Interpoderes.	Negociação entre STF, Executivo e Legislativo	Revogou as suspensões. Emendas PIX mantidas, mas com exigência de identificação antecipada do objeto. Emendas de Bancada focadas em projetos estruturantes.
Fev./Março de 2025	Homologação do Plano de Trabalho.	Decisão do Plenário do STF	Condicionou a retomada plena da execução do Orçamento de 2025 à adoção de regras de transparência procedimental, exigindo o registro formal da autoria das alterações em Atas de Reunião.
Abril/Maio de 2025	Reforço da Transparência Procedimental.	Decisões subsequentes do STF	Imposição de prazos para o Congresso detalhar o procedimento de autoria e comprovar a criação de normas para fiscalização de repasses a ONGs.
Agosto de 2025 (Prazo Limite)	Comprovação de Normas para ONGs.	Decisão do STF	Prazo final para Executivo/Legislativo comprovarem a adoção de medidas normativas para dar transparência e rastreabilidade à destinação de verbas a entidades do terceiro setor.

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de dados secundários obtidos na tese de doutorado de Alencar, (2025).

Recentemente, segundo o site oficial do Supremo Tribunal Federal (STF), o Ministro Flávio Dino, no exercício da relatoria da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, determinou medidas de rigor extremo no combate a suspeitas de irregularidades em repasses orçamentários. (BRASIL, 2025).

Em uma de suas deliberações, o Ministro ordenou a abertura de investigação criminal referente a emendas parlamentares não cadastradas. A partir de levantamentos detalhados

realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as chamadas "emendas individuais", foram identificados 148 Planos de Trabalho classificados com o *status* de “não cadastrado”, totalizando a transferência de R$ 85,4 milhões aos entes beneficiários. Diante da materialidade dos indícios, o Ministro Flávio Dino determinou o envio imediato desses casos à Polícia Federal, visando a instauração de inquéritos para apurar a possível ocorrência de crimes contra a administração pública, como peculato, corrupção e emprego irregular de verbas.

Adicionalmente, o Ministro homologou cronogramas essenciais para aprimorar o controle e a rastreabilidade dos recursos. A plena integração e condição de funcionamento do novo mecanismo com o sistema Transferegov está prevista para março de 2026. (BRASIL, 2025). Essas decisões demonstram o compromisso do STF em não apenas regulamentar a transparência futura, mas também em garantir a fiscalização e responsabilização retroativa sobre os recursos já transferidos sob regimes de menor controle.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF) no caso das “Emendas PIX” (Transferências Especiais) ilustra a centralidade do controle de constitucionalidade como um mecanismo essencial de defesa da ordem constitucional frente a eventuais omissões ou desvios do processo político majoritário.

Ao determinar a suspensão da execução indiscriminada desses recursos e exigir o estabelecimento de critérios objetivos de transparência e rastreabilidade, o STF transcendeu a análise da validade formal dos atos normativos. A Corte verificou a compatibilidade material das práticas de execução orçamentária com os princípios estruturantes da Constituição, como legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade, igualdade e eficiência.

Podemos perceber que a decisão não se limitou a uma simples anulação, mas evidenciou um controle de constitucionalidade sólido e coerente com a legalidade normativa. O Tribunal aplicou a técnica da interpretação conforme a Constituição sem redução de texto, preservando o instituto das emendas parlamentares em sua integralidade, mas condicionando e dirigindo sua implementação para que esta respeitasse os valores constitucionais basilares.

Nesse sentido, o STF não suprimiu dispositivos legais nem incorreu em usurpação de função legislativa. Sua atuação foi estritamente jurisdicional, restabelecendo a moldura constitucional que deve, obrigatoriamente, orientar a execução das despesas públicas. Essa postura revela uma compreensão ativa do controle de constitucionalidade, utilizada especialmente quando há inércia ou incapacidade do processo político de autossanear-se e de assegurar a execução dos princípios constituicionais.

Ao exigir que o Parlamento observe critérios objetivos e estabeleça mecanismos de fiscalização, a Corte exerceu, rigorosamente, seu papel de guardiã da Constituição, sem interferir na essência política do instituto ou na liberdade de deliberação parlamentar. Embora parte da doutrina identifique nesses casos uma aproximação perigosa com o fenômeno do ativismo judicial, é crucial reconhecer que o STF apenas atuou quando legitimamente provocado por instrumentos previstos na Constituição, como Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs).

A intervenção decorreu, essencialmente, da necessidade de suprir lacunas normativas deixadas pelo Poder Legislativo, cuja inércia permitiu que práticas incompatíveis com os princípios constitucionais se consolidassem no orçamento público. Diante desse cenário , a

omissão judicial seria interpretada como uma forma de fragilizar ainda mais a integridade constitucional.

Portanto, a decisão do Supremo Tribunal Federal representa um exercício legítimo e necessário de sua função constitucional. O Tribunal reforçou o funcionamento do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), garantindo que a execução orçamentária, peça chave da gestão pública, se desenvolva estritamente dentro dos limites e das balizas impostas pelo Estado Democrático de Direito.

Ainda que a suprema corte adote, em sua história recente, uma postura frequentemente associada ao protagonismo judicial, o STF demonstrou equilíbrio ao enfrentar a questão das Emendas Parlamentares Especiais ("Emendas Pix"). O Tribunal conseguiu conciliar o respeito à vontade política do legislador mantendo o instituto com a defesa irrenunciável da supremacia constitucional exigindo transparência e pontuando critérios específicos para a execução correta das emendas.

Podemos concluir então que a atuação do Supremo Tribunal Federal no julgamento das "Emendas PIX" tem contribuido para fortalecer a democracia, reafirmar a centralidade da Constituição como parâmetro de validade das políticas públicas e evidenciar que a transparência, a moralidade e o controle no uso dos recursos públicos não são meras recomendações programáticas, mas exigências permanentes. O STF, portanto, agiu dentro de suas competências, e sua decisão demonstra que proteger a Constituição é, sobretudo, garantir que ela permaneça efetiva e aplicada mesmo diante das falhas e omissões do processo político.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Humberto Nunes. **O problema da falta de transparência das "Emendas Pix" no orçamento constitucional brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Escola de Direito e Administração Pública, Brasília, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL**. Código de Processo Civil**: Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. **ADI 4650**. Disponível em : https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015&ori=. Acesso em 10/11/2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ADI 4277**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=4277 Acesso em: 11/10/ 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ADPF 54**. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf54.pdf. Acesso em 10/11/2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Decisões do STF sobre emendas parlamentares (ADPF 854, ADI 7688, ADI 7695, ADI 7697)**: posição em 26/02/2025 e desdobramentos. Brasília, DF, 27 fev. 2025. Disponível em : https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-informativa-decisoes-stf-versao-final.pdf. Acesso em 10/11/2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Orçamento secreto: Supremo começa julgamento da constitucionalidade das emendas de relato.** Portal STF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=498738.

Acesso em: 20 nov. 2025.

BRAGA, Cássio Nunes de Lira. **Da arena legislativa para a arena judicial: a interferência do STF na pauta das Casas Legislativas.** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 1–177, jan./dez. 2009**.**

COURA, Alexandre Castro; PAULA, Quenya Correa de. **Ativismo judicial e judicialização da política: sobre o substancialismo e procedimentalismo no Estado Democrático de Direito**. 2019.

Carvalho, E. (2007). **REVISÃO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO DIREITO OCIDENTAL**: ASPECTOS RELEVANTES DE SUA GÊNESE E DESENVOLVIMENTO. Revista De Sociologia E Política, (28). Disponível em:https://doi.org/10.5380/rsp.v28i0.12863. Acesso em 10/10/2025

COSTA, Renan Marques Lima. **Emendas parlamentares no financiamento de políticas públicas: integridade e governança no processo legislativo orçamentário**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP, Escola de Ciências Jurídicas – ECJ, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito – PPGD, 2025.

CHINEN, Emerson Norio. **Revisão judicial e uma judicialização da política "ao modo brasileiro"**. In: Brasil e EUA: temas de direito comparado. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura,2015. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/i%203.pdf?d=636680440128651243. Acesso em 08/11/2025.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). Introdução ao Orçamento Público: entendendo o orçamento. Brasília, DF: ENAP, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

SENADO FEDERAL. **História das Constituições**. Portal Senado. Disponível em: https://www.senado.gov.br/noticias/especiais/constituicao25anos/historia-das-constituições.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

SARMENTO, Daniel. **Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SIMÕES, Amanda Congo da Silva. **Emendas impositivas e a produção legislativa do governo federal no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, Unidade Acadêmica de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Campina Grande – PB, 2025.