

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO RELATOR DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL – FLÁVIO DINO**

Arguição De Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 854

**ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, TRANSPARÊNCIA BRASIL E
TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL**, devidamente qualificadas na ADPF em
epígrafe, por seus advogados, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência,
na condição de *amici curiae*, apresentar evidências adicionais sobre o
descumprimento do plano de trabalho homologado pelo Supremo Tribunal Federal
durante o **processo de ratificação das indicações das emendas de comissão**.

1. MATERIALIZAÇÃO DAS ‘EMENDAS DE LIDERANÇA’

Em complemento à petição submetida no dia 2 de abril de 2025, os *amici curiae* vêm apresentar evidências que apontam para a materialização dos riscos previamente indicados sobre a configuração das “emendas de liderança” como nova figura interposta com objetivo de impedir a correta identificação dos parlamentares autores das propostas.

Em petição apresentada por estes *amici curiae*, em 2 de abril, apontou-se:

A Resolução nº 1, de 2025, em seu art. 45-A, I, reproduz a dinâmica de indicações de emendas de comissão estabelecida pela LC 210/2025, atribuindo a líderes partidários a competência de fazê-las. Apesar de uma sutil alteração no texto da proposta, resultado do processo legislativo¹, não há clareza sobre a manutenção (ou não) da exclusividade na competência dos líderes partidários para apresentar indicações das emendas de comissão.

Como já sinalizado em decisão do Min. Relator, de 2 de dez., “não há fundamento constitucional para que [líderes partidários] detenham monopólio na indicação”, razão pela qual importa esclarecer a inexistência de controle absoluto das lideranças partidárias sobre este instrumento.

No entanto, ainda que se entenda a possibilidade de outros parlamentares fazerem indicações, é importante que a leitura deste dispositivo seja feita em consonância com os demais e com a própria lógica política.

Explica-se: a Resolução cria dois incentivos para que se recorra à figura das “emendas de liderança”. O primeiro deles é o próprio respaldo político de as sugestões de emendas contarem com o apoio de um grupo mais amplo de parlamentares (toda a bancada do partido). O segundo é, nos casos em que houver esta intenção, a impossibilidade de se identificar o proponente, como já apontado no item 1.2.

¹ Ao texto originalmente apresentado, foi acrescentada a palavra “quando”: “Art. 45-A. As indicações das emendas de comissão: I – **quando** encaminhadas pelos líderes partidários para deliberação das comissões, constarão de ata da reunião da bancada partidária, aprovada pela maioria dos membros, conforme modelo constante do Anexo III; II – serão apreciadas pelas respectivas comissões temáticas, devendo as indicações aprovadas serem encaminhadas ao Poder Executivo, no prazo de 5 (cinco) dias, com a ata da reunião que as aprovou, conforme modelo constante do Anexo IV.” (grifou-se)

Desta forma, desenha-se cenário em que, mesmo não havendo exclusividade formal para que líderes partidários apresentem as sugestões de emendas, isso se configurará na prática legislativa.

Conforme noticiado pela imprensa² e pelas próprias Casas legislativas³, deu-se início, no Congresso Nacional, o processo de ratificação das emendas parlamentares de comissão com aprovação de tabelas indicando a autoria individual de cada uma das emendas. Acontece, no entanto, que uma análise mais detalhada de algumas das planilhas de ratificação das indicações aponta problemas evidentes. Importante notar que trata-se apenas da análise preliminar das poucas planilhas que já foram disponibilizadas.⁴

A Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados apresentou planilha⁵ na qual em oito emendas a indicação do autor é “liderança” e a indicação de cargo “liderança do [partido]”, conforme imagens abaixo:

524	202450070002	2024	4309	ÁTILA LIRA	DEPUTADO	01012383000103	JUREMA	54
525	202450070002	2024	4309	ÁTILA LIRA	DEPUTADO	06554893000101	PIMENTEIRAS	54
526	202450070002	2024	3273	LIDERANÇA	LÍDER DO PT	88830609000139	MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL	54
527	202450070002	2024	4482	TADEU VENERI	DEPUTADO	76205673000140	REALEZA	54
528	202450070002	2024	4309	ÁTILA LIRA	DEPUTADO	06716880000183	CAMPO MAIOR	54
529	202450070002	2024	3273	LIDERANÇA	LÍDER DO PT	88830609000139	MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL	54
530	202450070002	2024	4320	CAROL DARTORA	DEPUTADO	76017458000115	MUNICÍPIO DE PARANAGUA	54
531	202450070002	2024	3273	LIDERANÇA	LÍDER DO PT	88830609000139	MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL	54
532	202450070002	2024	3273	LIDERANÇA	LÍDER DO PT	88830609000139	MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL	54
533	202450070002	2024	2754	DIEGO ANDRADE	DEPUTADO	18245167000188	TRÊS PONTAS	54
534	202450070002	2024	4413	LUIZ GASTÃO	DEPUTADO	07566920000110	PREFEITURA DE MORRINHOS CE	54
535	202450070002	2024	4295	ALEXANDRE LINDENMEYER	DEPUTADO	88566872000162	MUNICÍPIO DE RIO GRANDE	54
536	202450070002	2024	4163	NATÁLIA BONAVIDES	DEPUTADO	08146680000168	PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA DE SÃO BENTO	54

² <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/04/congresso-cede-ao-stf-e-planeja-individualizar-emendas-de-comissao.shtml>

³ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/03/senado-se-manifesta-em-acao-sobre-emendas-parlamentares>; <https://www.camara.leg.br/noticias/1147049-comissoes-permanentes-da-camara-ratificam-emendas-ao-orcamento-de-2024/>

⁴ https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2024/Execucao/Retificacao_das_indicacoes_para_execucao_das_emendas_de_comissao

⁵ <https://www.cn.leg.br/documents/137784508/147316819/CTUR-Planilha.xlsx/2fd1c816-522a-4c00-bd58-c6bc538ecb2b>

557	202450070002	2024	4354	DETINHA	DEPUTADO	06769798000117	BARRA DO CORDA	54
558	202450070002	2024	4125	LIDERANÇA	LÍDER DO UNIÃO	05277173000175	PASTOS BONS	54
559	202450070002	2024	2858	ALCEU MOREIRA	DEPUTADO	87297990000150	CRUZEIRO DO SUL	54
560	202450070002	2024	2858	ALCEU MOREIRA	DEPUTADO	88224712000135	MUCUM	54
561	202450070002	2024	4319	CAPITÃO ALDEN	DEPUTADO	16445843000131	ITAGUAÇU DA B.A	54
562	202450070002	2024	4429	MAURICIO NEVES	DEPUTADO	44857027000170	NARANDIBA	54
563	202450070002	2024	3913	ANDRÉ FERREIRA	DEPUTADO	11049830000120	GRAVATA	54
564	202450070002	2024	3766	LIDERANÇA	LÍDER DO PL	45138070000149	PREFEITURA DA ESTANCIA TURISTICA DE SANTA FE DO SUL	54
565	202450070002	2024	2858	ALCEU MOREIRA	DEPUTADO	87242707000192	BOM RETIRO DO SUL	54
566	202450070002	2024	3766	LIDERANÇA	LÍDER DO PL	45138070000149	PREFEITURA DA ESTANCIA TURISTICA DE SANTA FE DO SUL	54
567	202450070002	2024	3766	LIDERANÇA	LÍDER DO PL	45138070000149	PREFEITURA DA ESTANCIA TURISTICA DE SANTA FE DO SUL	54
568	202450070002	2024	1411	REGINALDO LOPES	DEPUTADO	18301036000170	PREFEITURA DE LUZ	54
569	202450070002	2024	9048	OSMAR TERRA	DEPUTADO	87246120000151	ESTRELA	54

O mesmo acontece na ratificação das emendas realizadas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, com três emendas identificando o autor como “liderança”.⁶

485	202450230002	2024	1271	LUIZ COUTO	DEPUTADO	08737785000191		
486	202450230002	2024	2764	PADRE JOÃO	DEPUTADO	01614599000116		
487	202450230002	2024	1408	PATRUS ANANIAS	DEPUTADO	18348722000105		
488	202450230002	2024	9032	RUI FALCÃO	DEPUTADO	45746120000170		
489	202450230002	2024	1997	VICENTINHO	DEPUTADO	46634457000159		
490	202450230002	2024	3766	LIDERANÇA	LÍDER DO PL	16445843000131		
491	202450230002	2024	3766	LIDERANÇA	LÍDER DO PL	13717517000148		
492	202450230002	2024	2711	AGUINALDO RIBEIRO	DEPUTADO	08778326000156		
493	202450230002	2024	9191	ZÉ NETO	DEPUTADO	13937032000160	SECRETARI	
494								
495								
435	202450230002	2024	4024	JOSIMAR MARANHÃOZINHO	DEPUTADO	01612336000178		
436	202450230002	2024	4024	JOSIMAR MARANHÃOZINHO	DEPUTADO	01612327000187		
437	202450230002	2024	4024	JOSIMAR MARANHÃOZINHO	DEPUTADO	01612328000121		
438	202450230002	2024	4028	JÚNIOR MANO	DEPUTADO	07387983000153		
439	202450230002	2024	4028	JÚNIOR MANO	DEPUTADO	07891674000172		
440	202450230002	2024	4028	JÚNIOR MANO	DEPUTADO	07993439000101		
441	202450230002	2024	3766	LIDERANÇA	LÍDER DO PL	073551179000114		
442	202450230002	2024	4074	VERMELHO	DEPUTADO	76460526000116		
443	202450230002	2024	4074	VERMELHO	DEPUTADO	01612443000104		
444	202450230002	2024	4074	VERMELHO	DEPUTADO	76205657000157		

Com relação às planilhas juntadas por duas comissões do Senado Federal – a Comissão de Assuntos Sociais⁷ e a Comissão de Desenvolvimento Regional⁸ – o problema parece ser outro. Nestas, há identificação dos nomes dos parlamentares em todas as emendas. No entanto, uma coluna para o “cargo do apoiador” possibilita a identificação dos senadores, em alguns casos, como líder do seu respectivo partido. Há, inclusive, parlamentares que estão identificados em

⁶ <https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/147316819/CDU-Planilha.xlsx/53ebecd3-5b2f-4ae0-bf4e-7e65815b5617>

⁷ <https://www.cn.leg.br/documents/137784508/147316824/CAS-Planilha.xlsx/028e29ca-ecfa-4ccb-9a77-7ae1808b3a69>

⁸ <https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/147316824/CDR-Planilha.xlsx/10f75c61-05c2-4429-a3ee-6481d623f12b>

algumas linhas como “senadores” e, em outras, como “líderes do partido”. Importante notar que são, justamente, as comissões com maior valor alocado para distribuição por meio de emendas parlamentares.

O que chama atenção é o grande número de emendas apresentadas por senadores identificados como “Líderes do partido X” que beneficiam projetos em estados que não são representados por estes mesmos, o que, em tese, poderia representar uma violação da vinculação federativa. Afinal, em 01 de agosto de 2024, o min. Relator proferiu decisão, posteriormente ratificada pelo Plenário, em que afirmava:

*Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei nº. 9.868/1999, **DEFIRO, em parte, a medida cautelar requerida, ad referendum do Plenário, para DETERMINAR: 5) destinação ou indicação de qualquer tipo de emenda ou fração de emenda para Estados e Municípios tenha absoluta vinculação federativa, isto é, Deputados e Senadores só poderão destiná-las ou indicá-las para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, em virtude do disposto nos arts. 45 e 46 da Constituição, salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar.***

Na Comissão de Assuntos Sociais, em apenas um caso a maioria das indicações feitas por senadores na condição de líderes partidários se destina à UF de origem do congressista:

Líder apoiador	Nº de indicações destinadas à UF que representa	Nº de indicações destinadas a outras UFs	Total de indicações
Eduardo Braga (MDB-AM)	15	325	340
Weverton (PDT-MA)	67	3	70
Carlos Viana (Podemos-MG)	13	31	44

Omar Aziz (PSD-AM)	25	499	524
Mecias de Jesus (Republicanos - RR)	0	33	33
Efraim Filho (União Brasil - PB)	20	81	101

Na Comissão de Desenvolvimento Regional, observa-se cenário semelhante:

Líder apoiador	Nº de indicações destinadas à UF que representa	Nº de indicações destinadas a outras UFs	Total de indicações
Efraim Filho (União Brasil - PB)	6	28	34
Weverton (PDT-MA)	13	12	25
Carlos Viana (Podemos-MG)	0	9	9
Omar Aziz (PSD-AM)	1	179	180

Chama atenção, adicionalmente, que das 34 indicações do líder do União Brasil, 12 têm como objeto “PROPOSTA [nº da proposta], INDICACAO DOS LIDERES PARTIDARIOS DO SENADO FEDERAL (EDUARDO BRAGA - 2909, OMAR AZIZ - 3794, BETO FARO - 4266, JORGE KAJURU - 9206, EFRAIM FILHO - 4270, CARLOS PORTINHO - 4210, RODRIGO CUNHA - 4178, PLINIO VALERIO - 4137, ANA PAULA LOBATO - 4283, TEREZA CRISTINA - 4279, MECIAS JESUS - 4093). OFICIO Nº 220/2024 DO SENADO FEDERAL, PARECER Nº 16/2024/SAECO/SAJ/CC/PR E DECISAO JUDICIAL NA ADPF 854 DO STF.”

Ainda que tais indicações não consistam efetivamente uma violação da vinculação federativa, afinal, há de se considerar a possibilidade de que se configurem “*projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar*”, o cenário causa espanto, gerando necessidade de

esclarecimentos adicionais que atestem tal configuração. Há de se considerar, ainda, que este comportamento reiterado pode representar uma forma de se fraudar o espírito das recentes decisões judiciais do Supremo, que exige a identificação individual dos autores.

O fato de estas emendas de comissão em nada se amoldarem à definição legal que as direciona para “ações orçamentárias de interesse nacional ou regional” e de tampouco identificarem “de forma precisa o seu objeto” (Lei Complementar nº 210, de 2024, art. 4º) fica claro pela leitura de algumas linhas apenas.

Das 239 indicações ratificadas por líderes partidários na Comissão de Desenvolvimento Regional (CDR) do Senado, pelo menos 137 (57%) são referentes à pavimentação de estradas vicinais ou aquisição de equipamentos para intervenções em estradas vicinais. Os montantes empenhados para esses fins totalizam R\$ 589.637.767,60, o correspondente a 72% do valor empenhado em indicações de líderes partidários e a 28,5% do total de empenhos relacionados às indicações ratificadas na CDR.

De forma anedótica, nota-se que parte dos recursos é destinada a obras de claramente de caráter local, como a construção de portais nas cidades de Assis Brasil/AC, Taquarussu/MS e São Miguel do Gostoso/AL e de praças nas cidades de Barra de Santo Antonio/AL, Porto Real do Colégio/AL, Dois Irmãos do Buriti/MS, Pileozinhos/PB, Riacho dos Cavalos/PB, Carneiros/AL e Pombal/PB.

No caso das indicações feitas pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado, sequer é possível saber, apenas com base na planilha, a quais objetos cada indicação se refere, pois todas as 1.112 estão identificadas como “EMPENHO PARA ATENDER A PORTARIA [número da portaria] DE [data da portaria] PROPOSTA [número da proposta]”

Desta forma, resta incontestado o descumprimento do Plano de Trabalho nas instâncias acima demonstradas. Afinal, a ratificação das indicações não assegura, nesses casos e, possivelmente, em outros, a (i) identificação nominal do parlamentar que sugerir ou indicar emenda à bancada estadual e às comissões temáticas; além de materializar a (ii) incompatibilidade de uma “emenda de líder partidário” com o ordenamento constitucional.

2. CONCLUSÕES E PEDIDOS

Reitera-se o pedido de que seja **reconhecido o descumprimento, pelo Congresso Nacional, do Plano de Trabalho previamente homologado pelo Supremo, o que enseja a adoção de medidas correspondentes para correção das irregularidades acima indicadas, tanto no que se refere à correta identificação dos parlamentares autores, quanto para a adequada identificação dos objetos das emendas.**


Adicionalmente, no caso das emendas em que se afigura questionável o seu enquadramento na definição da Lei Complementar nº 210, de 2024, recomenda-se a suspensão da sua execução até esclarecimentos adicionais.

Nesses termos, pedem deferimento.

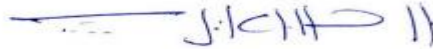
De São Paulo para Brasília, 4 de abril de 2025


GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA
OAB/SP 130.183


ROBERTO NUCCI RICETTO
OAB/SP 409.382



GUILHERME DE JESUS FRANCE
OAB/RJ 186.713

Pela ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS:



Francisco Gil Castello Branco Neto
Diretor-Executivo

Pela TRANSPARÊNCIA BRASIL:



Juliana Mari Sakai
Diretora Executiva

Pela TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL:



Bruno Brandão
Diretor Executivo