UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
BACHAREL EM DIREITO

JÚLIA PERNAMBUCO OLIVEIRA

ENTRE A DISPUTA E O DIÁLOGO:

A relação institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional nas emendas parlamentares impositivas

Brasília - DF
2026

JÚLIA PERNAMBUCO OLIVEIRA

ENTRE A DISPUTA E O DIÁLOGO:

A relação institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional nas emendas parlamentares impositivas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade de Brasília – Faculdade de Direito como requisito final para obtenção do título de Bacharel em Direito

Professor Orientador: Dr. Miguel Gualano de Godoy

Brasília – DF

2026

CIP - Catalogação na Publicação

, Júlia Pernambuco Oliveira.
e ENTRE A DISPUTA E O DIÁLOGO: A relação institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional nas emendas parlamentares impositivas / Júlia Pernambuco Oliveira ;

Orientador: Miguel Gualano de Godoy . Brasília, 2026.
97 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - DIREITO) Universidade de Brasília, 2026.

1. Diálogos institucionais. 2. Supremo Tribunal Federal. 3. Emendas parlamentares impositivas. 4. Separação de poderes. 5. Orçamento público. I. Gualano de Godoy , Miguel, orient. II. Título.

JÚLIA PERNAMBUCO OLIVEIRA

ENTRE A DISPUTA E O DIÁLOGO:

A relação institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional nas emendas parlamentares impositivas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade de Brasília – Faculdade de Direito como requisito final para obtenção do título de Bacharel em Direito

Data da aprovação:

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Miguel Gualano de Godoy - Orientador
Pós-doutor pela Faculdade de Direito da USP
Mestre e Doutor em Direito Constitucional (UFPR)
Professor Adjunto de Direito Constitucional (UFPR), atualmente na UnB

_____

Prof.ª Dra. Hadassah Laís de Sousa Santana - Examinadora
Pós-doutora em Direito Tributário (UnB)
Doutora em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB)
Mestre em Direito Tributário pela Universidade Católica de Brasília
Professora da Escola de Políticas Públicas, Governo e Empresas da FGV (FGV/EPPG)

_____

Prof. Dr. Heleno Taveira Torres - Examinador
Doutor em Direito do Estado (PUC-SP)
Mestre em Direito Tributário (UFPE)
Professor Titular do Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da USP

_____

Prof. Dr. Renato Jose Ramalho Alves - Examinador
Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP
Mestre em Direito do Estado, Regulação e Tributação Indutora pela UFPE
Professor da Faculdade de Direito (FD/UnB)

AGRADECIMENTOS

Este trabalho marca o fim de cinco anos de graduação, mas representa também algo que começou a ser construído muito antes disso. Talvez por isso escrever os agradecimentos seja, para mim, uma das partes mais difíceis desta trajetória. Não há palavras suficientes para expressar a gratidão que sinto por todas as pessoas que, de diferentes formas, me ajudaram a chegar até aqui. Este trabalho carrega um pouco de cada uma delas.

Agradeço, antes de tudo, à minha mãe, Carolina de Sousa Moraes Pernambuco, à minha tia, Jaceline de Souza Leite, e à minha avó, Maria Lina de Sousa Leite, que são a minha base e sustentam toda a minha história. Vocês são minhas protetoras e as pessoas em quem me espelho todos os dias. Ter sido criada por três mulheres tão fortes e guerreiras, que me ensinaram a sonhar alto e nunca deixaram de acreditar em mim, é um privilégio pelo qual serei eternamente grata.

À Luiza, por ter sido meu porto seguro nesta jornada. Obrigada por me ajudar e por acreditar em mim até quando eu mesma não acreditava, por suportar meus momentos de desespero e por estar sempre ao meu lado. Sua confiança em mim me deu forças para buscar os lugares mais altos. Muito do que sou hoje também é por sua causa.

Aos meus amigos, que tornaram a graduação na UnB mais feliz e mais leve. Obrigada pelo apoio, pelas conversas, pelos debates de corredor sobre os mais diversos assuntos e por estarem presentes em tantos momentos. Compartilhar esses cinco anos com vocês fez toda a diferença.

Ao meu orientador, Miguel Gualano de Godoy, por ter aceitado me orientar, pela disponibilidade durante toda a construção deste trabalho, pelo incentivo e por sempre me desafiar a ir além. Agradeço também por tudo o que aprendi com você ao longo da graduação e, sobretudo, pelo carinho com que exerce a docência. Sua paixão pelo ensino é inspiradora. Mais do que transmitir conteúdos, você contribui para formar pessoas capazes de pensar, questionar e transformar. É um exemplo de professor e de cidadão, e sou muito grata por ter tido a oportunidade de ser sua aluna e orientanda.

A todos os professores que me acompanharam nesta caminhada e ajudaram a construir quem sou hoje. Seria impossível nomear cada um, mas deixo meus mais sinceros agradecimentos a todos que me apresentaram novos mundos e conhecimentos, me

incentivaram, me desafiaram, acreditaram em mim e contribuíram para que eu me tornasse uma pessoa melhor.

Por fim, agradeço à Universidade de Brasília, que mudou a minha trajetória e a da minha família. Em 1985, ao discursar na posse do primeiro reitor eleito após a ditadura, Darcy Ribeiro celebrou o renascimento da universidade que havia sonhado e lembrou a razão de ela existir, que era pensar o Brasil e fazer do país e do seu povo "nosso tema e nosso problema". Foi essa UnB, pública, crítica e comprometida com o país, que me formou. Nela conheci pessoas, realidades e perspectivas que levaram minha formação muito além da Faculdade de Direito, e o tripé ensino, pesquisa e extensão me mostrou que estudar também é uma forma de se comprometer com o mundo. Saio da graduação levando a UnB comigo, com a certeza de que ela seguirá sendo parte de quem eu sou.

"[...] a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral — particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional —, não só a vontade de poder (Wille zur Macht), mas também a vontade de Constituição (Wille zur Verfassung)."

(Konrad Hesse, 1991)

RESUMO

Este trabalho investiga que tipo de interação se estabeleceu entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional no regime das emendas parlamentares impositivas, instituído pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022 e submetido ao controle concentrado nas ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014 e nas ADIs nº 7.688, 7.695, 7.697 e 7.995. Com base na teoria dos diálogos institucionais, especialmente na sistematização de Christine Bateup e em sua recepção brasileira por Miguel Gualano de Godoy, realiza-se estudo de caso qualitativo, mediante análise documental organizada em rodadas de decisão e resposta, com recorte temporal de dezembro de 2013 a setembro de 2026, tendo o caso da vaquejada como caso de controle. Cada resposta legislativa foi classificada, a partir de indicadores objetivos, como diálogo deliberativo, acomodação negociada, contorno ou superação. No caso das emendas parlamentares, o Congresso respondeu a todas as decisões relevantes e o fez de forma célere, o que afasta a interpretação de simples descumprimento. As duas primeiras rodadas foram classificadas como contorno, com elementos de acomodação, pois as respostas cumpriram formalmente as decisões, mas preservaram ou deslocaram a prática questionada. As duas seguintes foram classificadas como acomodação negociada, com elemento de contorno, pois incorporaram os parâmetros do STF por meio de acordos entre as cúpulas dos Poderes, sem enfrentar os fundamentos constitucionais das decisões, enquanto persistiram práticas em desacordo com esses parâmetros, como indicações de emendas concentradas em líderes partidários. O "diálogo institucional" determinado na ADI nº 7.697, por sua vez, revelou-se mais próximo de uma negociação sob condição do que de uma deliberação entre iguais. Conclui-se, assim, que a hipótese foi parcialmente confirmada, na medida em que, embora a interação tenha sido intensa e produzido a incorporação progressiva de parâmetros judiciais e a efetiva mudança de posições institucionais, predominaram a acomodação negociada e o contorno, e não o diálogo deliberativo em sentido estrito. O estudo sustenta, ainda, que a noção de diálogo institucional, quando aplicada a disputas sobre competências orçamentárias, deve distinguir a deliberação sobre o sentido da Constituição da negociação sob condição, além de suscitar reflexões sobre o desenho e os papéis institucionais de cada Poder e sobre o lugar do povo em decisões que vêm sendo construídas por um círculo restrito de atores institucionais.

Palavras-chave: Diálogos institucionais. Supremo Tribunal Federal. Emendas parlamentares impositivas. Separação de poderes. Orçamento público.

ABSTRACT

This study investigates what kind of interaction developed between the Brazilian Supreme Federal Court (STF) and the National Congress under the regime of mandatory parliamentary budget amendments, established by Constitutional Amendments 86/2015, 100/2019, 105/2019 and 126/2022 and subjected to abstract judicial review in ADPFs 850, 851, 854 and 1,014 and ADIs 7,688, 7,695, 7,697 and 7,995. Drawing on the theory of institutional dialogue, particularly Christine Bateup's typology and its Brazilian reception by Miguel Gualano de Godoy, it conducts a qualitative case study based on document analysis organized into rounds of decision and response, covering the period from December 2013 to September 2026, with the "*vaquejada*" case serving as a control case. Each legislative response was classified, according to objective indicators, as deliberative dialogue, negotiated accommodation, circumvention or override. In the case of parliamentary amendments, Congress responded to every relevant decision and did so promptly, which rules out a reading of mere non-compliance. The first two rounds were classified as circumvention with elements of accommodation, since the responses formally complied with the decisions but preserved or displaced the challenged practice. The following two were classified as negotiated accommodation with an element of circumvention, since they incorporated the Court's standards through agreements among the heads of the branches, without engaging with the constitutional grounds of the decisions, while practices inconsistent with those standards persisted, such as amendment designations concentrated in party leaders. The "institutional dialogue" ordered in ADI 7,697, in turn, proved closer to a negotiation under conditions than to a deliberation among equals. The hypothesis is thus partially confirmed: although the interaction was intense and produced the progressive incorporation of judicial standards and an effective change in institutional positions, negotiated accommodation and circumvention prevailed over deliberative dialogue in the strict sense. The study further argues that the notion of institutional dialogue, when applied to disputes over budgetary powers, must distinguish deliberation on the meaning of the Constitution from negotiation under conditions. It also raises questions about the institutional design and roles of each branch and about the place of the people in decisions that are being shaped by a narrow circle of institutional actors.

Keywords: Institutional dialogue. Supreme Federal Court. Mandatory parliamentary amendments. Separation of powers. Public budget.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Indicadores de análise das respostas legislativas.....27
Quadro 2 - Categorias de classificação das respostas legislativas.....28
Quadro 3 - Configuração dos indicadores por categoria.....29
Quadro 4 - Aplicação dos indicadores ao caso de controle (vaquejada).....70
Quadro 5 - Aplicação dos indicadores às rodadas de interação.....75
Quadro 6 - Quadro-síntese das rodadas de interação entre STF e Congresso Nacional.....77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abraji	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CESAL	Centro de Solução Alternativa de Litígios
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CMC	Centro de Mediação e Conciliação
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CPC	Código de Processo Civil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEM	Democratas
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
FD	Faculdade de Direito
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOA	Lei Orçamentária Anual
MC	Medida Cautelar
NUPEC	Núcleo de Processos Estruturais e Complexos
NUSOL	Núcleo de Solução Consensual de Conflitos
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGR	Procuradoria-Geral da República
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRN	Projeto de Resolução do Congresso Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático

PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
RCL	Receita Corrente Líquida
RP	Resultado Primário
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14

1.1 Contextualização 14

1.2 Problema de pesquisa 19

1.3 Justificativa 21

1.4 Objetivo geral 23

1.5 Objetivos específicos 24

2 METODOLOGIA 25

3 REFERENCIAL TEÓRICO 30

3.1 A sistematização dos diálogos institucionais por Christine Bateup 31

3.2 Os diálogos institucionais no contexto brasileiro como uma alternativa à supremocracia na perspectiva de Miguel Gualano de Godoy 33

3.3 O direito como conversação entre iguais na perspectiva de Roberto Gargarella 35

3.4 Divergências inerentes à democracia e a deliberação contínua 36

4 DISCUSSÃO 39

4.1 A separação de poderes e a ampliação do protagonismo institucional do STF 39

4.2 O regime jurídico das emendas parlamentares impositivas: da Lei nº 12.919/2013 à Emenda Constitucional nº 126/2022 44

4.3 As ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014 e as ADIs nº 7.697, 7.695, 7.688 e 7.995: reconstrução do caso 51

4.3.1 Rodada 1 - liminar sobre a RP-9 e Resolução CN nº 2/2021 (5 de novembro de 2021 a março de 2022) 54

4.3.2 Rodada 2 - julgamento de mérito, Resolução CN nº 1/2022 e EC nº 126/2022 (dezembro de 2022 a 2023) 56

4.3.3 Rodada 3 - suspensão das emendas impositivas e Lei Complementar nº 210/2024 (agosto a dezembro de 2024) 59

4.3.4 Rodada 4 - plano de trabalho conjunto e Resolução CN nº 1/2025 (fevereiro de 2025 a setembro de 2026) 63

4.4 O caso da vaquejada como caso de controle das categorias analíticas 66

4.5 Aplicação das rodadas de interação às categorias e análise: diálogo, acomodação, contorno ou superação 71

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 82

REFERÊNCIAS 85

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A organização do poder no Estado Democrático de Direito não se apresenta mais de forma rígida, mas se transforma ao longo do tempo, sendo marcada tanto pela existência de funções atípicas exercidas por cada um dos Poderes quanto pela crescente intersecção de suas competências (Mendes, 2011). Nesse sentido, há de se destacar os ensinamentos de Madison (1984), segundo os quais o sistema de separação dos Poderes dispõe as instituições de governo de forma que estejam constantemente sujeitas à tensão e, eventualmente, ao conflito. Nesse cenário, a cooperação entre Legislativo, Executivo e Judiciário torna-se imprescindível, o que exige reflexões que ultrapassem as atribuições clássicas de Montesquieu (2000) e os mecanismos tradicionais de freios e contrapesos.

Nos termos do art. 102 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), o Supremo Tribunal Federal (STF), como órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, exerce a função de guardião da Constituição. Com a promulgação da Constituição e, posteriormente, com a Reforma do Judiciário promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, ampliaram-se os instrumentos de atuação da Corte, consolidando o STF como corte de precedentes e como ator político central.[1]

Esse fortalecimento institucional conferiu ao Tribunal maior protagonismo em debates que antes eram predominantemente atribuídos aos Poderes Legislativo e Executivo, o que reconfigurou as funções de cada Poder e intensificou as tensões interinstitucionais.

Esse processo culmina no que Oscar Vilhena Vieira (2008, p. 445) denomina Supremocracia, conceito que, em seu segundo sentido, designa a expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais Poderes.[2]

---

[1] Nesse sentido, Oscar Vilhena Vieira (2008, p. 444) afirma: "O Supremo, que a partir de 1988, já havia passado a acumular as funções de tribunal constitucional, órgão de cúpula do poder judiciário e foro especializado, no contexto de uma Constituição normativamente ambiciosa, teve o seu papel político ainda mais reforçado pelas Emendas n. 3/93, e n. 45/05, bem como pelas leis n. 9.868/99 e n. 9.882/99, tornando-se uma instituição singular em termos comparativos, seja com sua própria história, seja com a história de cortes existentes em outras democracias, mesmo as mais proeminentes".

[2] Oscar Vilhena Vieira compreende o conceito de Supremocracia em dois sentidos. O primeiro refere-se à autoridade do Supremo Tribunal Federal em relação às demais instâncias do Poder Judiciário, isto é, "à autoridade recentemente adquirida pelo Supremo de governar jurisdicionalmente (*rule)* o Poder Judiciário no Brasil" (Vieira, 2008, p. 445). O segundo diz respeito à centralidade política assumida pelo Supremo Tribunal Federal, que, com a Constituição de 1988, se desloca para o centro do arranjo político brasileiro. É a partir desse segundo sentido de Supremocracia que o presente trabalho desenvolverá sua análise.

Na prática institucional, a relação entre o STF e o Poder Executivo é percebida como mais próxima. Essa aproximação decorre de diversos fatores, destacando-se, sobretudo, a competência do Presidente da República para indicar os ministros da Corte e a posição do Poder Executivo como um dos litigantes mais frequentes perante o STF (Costa; Benvindo, 2014). Já a relação da Corte Suprema com o Congresso Nacional tende a ser mais distante e, não raro, marcada por atritos, seja em virtude das sabatinas dos indicados no Senado Federal, seja em razão da competência do Supremo para declarar a inconstitucionalidade de atos legislativos. Esse distanciamento evidencia, ainda, o contraste entre os fundamentos de legitimidade de cada Poder: o Legislativo, ancorado na lógica democrática do autogoverno popular, e o Judiciário, sustentado na supremacia dos valores constitucionais (Godoy, 2017). Essa tensão também se evidencia pelo fato de que, atualmente, o STF acumula a autoridade inerente à função de intérprete da Constituição, responsável por assegurar a proteção das regras constitucionais, com o exercício de um poder, aqui compreendido como a função de definir as regras do jogo. Esta última, em um sistema democrático, estaria, em tese, reservada aos órgãos de representação política, especialmente ao Poder Legislativo (Vieira, 2008, p. 446).

A própria Constituição Federal intensifica esse debate ao, de um lado, conferir ao STF o papel de guardião da ordem constitucional e, de outro, reconhecer que a decisão parlamentar possui relevância epistêmica própria, decorrente diretamente do princípio democrático consagrado no parágrafo único do art. 1º da CRFB/1988.[3] Essa tensão entre legitimidade democrática e supremacia judicial revela a necessidade de investigar que tipo de interação se estabelece entre o STF e o Congresso Nacional e em que medida essa interação pode ser caracterizada como diálogo constitucional.

Diante desse quadro, a teoria dos diálogos institucionais, especialmente em sua vertente deliberativa, propõe que decisões judiciais e parlamentares devem considerar reciprocamente os argumentos apresentados por cada Poder (Alves; Matos, 2025). Nessa direção, Christine Bateup (2006, p. 1109) destaca que o "diálogo" constitucional descreve a interação entre cortes e atores não judiciais na tarefa de interpretação constitucional, de modo que o Judiciário não deve deter o monopólio dessa tarefa, devendo antes engajar-se em uma conversação dialética com os demais Poderes. Essa abordagem ganha relevância diante das críticas à crescente

[3] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
(...)
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

judicialização da política, na medida em que abre espaço para compreender a interação entre os Poderes como prática de cooperação, e não apenas de conflito ou predominância de um sobre o outro.

No presente trabalho, essa interação será analisada a partir do regime das emendas parlamentares impositivas, cuja consolidação ocorreu de forma progressiva, inicialmente por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) de 2014 e 2015[4] e, posteriormente, com a EC nº 86/2015[5], que constitucionalizou a obrigatoriedade de execução das emendas individuais. A EC nº 100/2019[6] ampliou esse regime às emendas de bancada estadual, a EC nº 105/2019[7] instituiu as transferências especiais, e a EC nº 126/2022[8] manteve e ampliou a impositividade.

Paralelamente, o STF, no julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) nº 850, 851, 854 e 1.014 (Brasil, 2022j), declarou a inconstitucionalidade do uso das emendas de relator (RP-9), conhecidas como "orçamento secreto"[9], em razão da violação aos princípios da transparência, publicidade, impessoalidade e

[4] Primeiramente, o art. 52 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências, estabeleceu a obrigatoriedade da execução das emendas individuais, nos seguintes termos: "Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal." Essa previsão foi mantida pela Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015, em seu art. 56, *in verbis*: "Art. 56. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014."

[5] Essa emenda constitucional alterou o arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

[6] Essa Emenda Constitucional alterou especificamente os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

[7] Acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

[8] Derivada da denominada "PEC da Transição", a EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022, alterou o art. 166 da Constituição Federal para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, elevando de 1,2% para 2% da receita corrente líquida da União o limite destinado a essas emendas e estabelecendo uma divisão não mais igualitária entre Deputados e Senadores. Do valor global das emendas individuais, 77,5% passaram a ser destinados à Câmara dos Deputados e 22,5% ao Senado Federal. A Emenda Constitucional também alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir determinadas despesas dos limites previstos no art. 107, além de estabelecer regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023 e outras providências. Nesse contexto, destaca-se que a EC nº 126/2022 decorreu de acordo entre lideranças partidárias e o governo eleito para disciplinar a destinação dos recursos anteriormente vinculados às emendas de relator-geral do orçamento de 2023, cuja execução foi declarada inconstitucional pelo STF no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014. Pelo acordo, esses recursos foram destinados às emendas individuais e às programações de execução discricionária pelo Poder Executivo, de execução não obrigatória. Cf. Brasil (2022b).

[9] A expressão "orçamento secreto" passou a ser amplamente utilizada para designar o mecanismo de execução das emendas do relator-geral do orçamento, identificadas pelo código RP 9, cuja sistemática dificultava a identificação dos parlamentares responsáveis pelas solicitações e dos valores a eles destinados na distribuição dos recursos

moralidade. Posteriormente, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7.688, 7.695, 7.697 e 7.995 levaram à Corte novas controvérsias sobre as Emendas Pix[10] e sobre a própria constitucionalidade do regime de emendas impositivas. Embora ainda pendentes de julgamento de mérito no período delimitado no presente trabalho, essas ações já resultaram em decisões que reforçaram as exigências de transparência, eficiência e rastreabilidade na execução das emendas parlamentares.[11]

Esse percurso evidencia uma crescente tensão em torno da distribuição de competências orçamentárias entre os Poderes. Ao mesmo tempo em que a impositividade ampliou a autonomia do Legislativo e reduziu o espaço de negociação do Executivo, o STF passou a exercer papel mais ativo na definição dos parâmetros de execução e controle das emendas. Forma-se, assim, um cenário simultaneamente marcado por conflitos, negociações interinstitucionais e diálogo, no qual atuam o STF, o Congresso Nacional, o Poder Executivo, os órgãos de controle e a sociedade civil.

Assim, o presente trabalho analisará, por meio de um estudo de caso, a relação institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional no contexto das emendas parlamentares impositivas, considerando tanto o processo de criação e consolidação desse regime pelo Legislativo quanto as ações de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade que tramitaram ou ainda tramitam perante o STF. Busca-se, a partir desse recorte, descrever as interações efetivamente ocorridas entre essas instituições e avaliar em que medida elas podem ser caracterizadas como diálogo institucional, à luz da vertente deliberativa.

Para tanto, inicialmente, será examinada a evolução da separação de poderes e a ampliação do papel do STF na dinâmica constitucional e institucional brasileira, em paralelo às

---

orçamentários. Nesse modelo, o relator-geral do orçamento figurava formalmente como autor das despesas, embora os recursos pudessem decorrer de indicações realizadas por outros parlamentares. Assim, o relator-geral atuava como figura interposta na formalização das despesas, enquanto os parlamentares responsáveis pelas indicações permaneciam sem identificação pública. O tema ganhou destaque a partir de reportagens publicadas pelo jornal O Estado de S. Paulo em maio de 2021, que revelaram a destinação de recursos por meio dessas emendas sem a identificação pública dos respectivos solicitantes. Em reportagem publicada por Breno Pires em 8 de maio de 2021, o mecanismo foi associado à distribuição de recursos em contexto de articulação política no Congresso Nacional e também relacionado ao episódio denominado "tratoraço" (Pires, 2021).

[10] A chamada "emenda Pix" no Orçamento, corresponde a uma modalidade de emenda individual impositiva e constitui o apelido atribuído às transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição Federal. Essa modalidade foi instituída pela Emenda Constitucional nº 105/2019 e permite o repasse direto de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem a necessidade de celebração prévia de convênio, projeto específico ou instrumento congênere.

[11] Nesse contexto, destacam-se as liminares parcialmente deferidas pelo Ministro Relator das referidas ações, Flávio Dino, em decisões monocráticas posteriormente referendadas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2024t).

transformações na relação entre Executivo e Legislativo, especialmente o fortalecimento do Congresso Nacional e a redução dos instrumentos de negociação do Poder Executivo no âmbito orçamentário. Em seguida, será analisado o processo de criação e consolidação do regime jurídico das emendas parlamentares impositivas, com destaque para as alterações constitucionais que ampliaram progressivamente a obrigatoriedade de sua execução.

Na sequência, serão examinadas as principais ações de controle concentrado e abstrato relacionadas às emendas parlamentares impositivas e às chamadas Emendas Pix, com especial atenção às decisões proferidas pelo STF e às respostas institucionais produzidas a partir delas. A análise buscará reconstruir a sequência de manifestações, decisões e reações dos diferentes atores envolvidos, de modo a identificar não apenas os momentos de conflito, mas também eventuais mecanismos de consideração recíproca, revisão de posições e construção de respostas institucionais sucessivas.

Por fim, o chamado "caso da vaquejada" será utilizado como caso de controle. O caso reúne uma sequência completa de interação entre o STF e o Congresso Nacional. Começa com a declaração de inconstitucionalidade de lei estadual que regulamentava a prática, na ADI nº 4.983 (Brasil, 2017b).[12] Segue com a resposta legislativa, formada pela Lei nº 13.364/2016,[13] pela EC nº 96/2017[14] e pela Lei nº 13.873/2019.[15] E se encerra com o novo pronunciamento da Corte sobre essa resposta, nas ADIs nº 5.728 (Brasil, 2025d)[16] e 5.772 (Brasil, 2026a)[17]. Esse caso destina-se a testar e ajustar as categorias analíticas antes de sua aplicação às rodadas de interação sobre as emendas parlamentares impositivas. Consideradas as diferenças entre os objetos das duas controvérsias, pretende-se verificar que tipo de interação se estabeleceu entre o STF e o Congresso Nacional no contexto das emendas impositivas e em que medida ela apresenta, ou não, as características do diálogo institucional deliberativo.

---

[12] O Tribunal declarou inconstitucional lei do Estado do Ceará, Lei nº 15.299/2013, que regulamentava a vaquejada como prática desportiva e cultural. Entendeu que o dever estatal de garantir o exercício dos direitos culturais não afasta a vedação a práticas que submetam animais à crueldade, disposta no art. 225, § 1º, VII, da Constituição.

[13] Essa lei foi editada pouco depois do julgamento da ADI nº 4.983, em 29 de novembro de 2016, e elevou o rodeio, a vaquejada e as expressões artístico-culturais a eles associadas à condição de manifestação da cultura nacional e de patrimônio cultural imaterial. Constituiu, assim, a primeira resposta legislativa à decisão.

[14] Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal. O dispositivo estabelece que não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais registradas como bem de natureza imaterial do patrimônio cultural brasileiro e regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

[15] Altera a Lei nº 13.364/2016 para incluir o art. 3º-B, que fixa garantias mínimas de bem-estar animal a serem observadas na realização de rodeios, vaquejadas e laços.

[16] Por unanimidade, o Tribunal declarou constitucional a EC nº 96/2017.

[17] O Tribunal julgou parcialmente procedente o pedido e conferiu interpretação conforme às Leis nº 13.364/2016 e 10.220/2001. Com isso, a constitucionalidade da prática ficou condicionada à observância, no mínimo, dos critérios de bem-estar animal do art. 3º-B, § 2º, da Lei nº 13.364/2016.

1.2 Problema de pesquisa

A dinâmica entre o Judiciário e o Legislativo denota a existência tanto de momentos de embate quanto de ajustes e acordos, como demonstram reuniões dos três Poderes voltadas à definição de critérios de transparência para a execução das emendas,[18] bem como manifestações públicas de seus principais representantes[19]. Permanece em aberto, contudo, a questão de saber se se trata de um verdadeiro diálogo constitucional, à luz da teoria dos diálogos institucionais sistematizada por Bateup (2006) e recepcionada por Godoy (2017), ou de outras formas de interação, como a negociação entre as cúpulas ou o contorno das decisões.

As teorias aqui adotadas compreendem o diálogo institucional como resultado de uma conversa, e não de uma disputa acerca de quem detém a melhor interpretação ou a "última palavra" (Mendes, 2011) sobre a Constituição. Cabe indagar, contudo, se esse é, de fato, o caso da relação entre os Poderes no contexto das emendas parlamentares impositivas.

Vale destacar, ainda, que se reconhece que diálogo e conflito podem coexistir em um mesmo processo institucional, conforme admite o marco teórico adotado.[20] Nesse cenário, a pergunta que orienta o trabalho é: que tipo de interação se estabeleceu entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional nas sucessivas rodadas de decisão e resposta relativas às emendas parlamentares impositivas e em que medida essa interação pode ser caracterizada como dialógica segundo os critérios adotados?

---

[18] Nesse contexto, destaca-se a reunião realizada em 20 de agosto de 2024, na Presidência do Supremo Tribunal Federal, com a participação dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do STF, do Ministro da Casa Civil, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, além de todos os Ministros do STF. Na ocasião, firmou-se consenso de que as emendas parlamentares deveriam observar critérios de transparência, rastreabilidade e correção, bem como parâmetros específicos para as emendas individuais, de bancada e de comissão. A reunião também estabeleceu a necessidade de diálogo institucional entre Executivo e Legislativo para a definição de critérios objetivos relacionados aos impedimentos de ordem técnica à execução das emendas parlamentares (Brasil, 2024p). Nesse mesmo sentido, na reunião de 23 de outubro de 2024, os presidentes do Senado, Rodrigo Pacheco, e da Câmara, Arthur Lira, reuniram-se com o então presidente do STF, Luís Roberto Barroso, com o ministro Flávio Dino e com o advogado-geral da União, Jorge Messias, para definir como serão as mudanças nas regras de emendas (Brasil, 2024f).

[19] É exemplificativa, nesse ponto, a manifestação do então presidente do STF, ministro Luís Roberto Barroso, após a reunião realizada em agosto de 2024. Na ocasião, o ministro destacou a existência de um "diálogo franco, institucional e extremamente produtivo" entre os Poderes, que teria resultado em uma "construção coletiva" acerca das emendas parlamentares (Brasil, 2024r).

[20] Para esclarecer esse ponto, confira-se a seguinte passagem de Godoy: "Os Poderes, os órgãos, as instituições, as pessoas atuam e reagem, em espaços públicos formais e informais de comunicação, dentro dos autos e fora deles. Essa interação, ainda que por vezes seja conflitiva, é necessária e saudável. Deve-se rejeitar, pois, a ideia de que a última palavra sobre a Constituição deve caber ao Poder Judiciário ou, de forma oposta, ao Poder Legislativo. [...] É preciso abandonar essa leitura dicotômica e apostar em uma perspectiva teórico-prática radicalmente democrática, segundo as virtudes e capacidades de cada um dos atores, de tal forma que a interação entre eles seja, ainda que conflitiva, dialógica" (Godoy, 2017, p. 149)

Para responder a essa questão, o presente trabalho se desdobra em duas dimensões, a dimensão descritiva e a dimensão normativa. A dimensão descritiva consiste em reconstruir o que efetivamente ocorreu, destrinchando quais decisões o STF proferiu, com quais fundamentos, e o que o Congresso Nacional fez em resposta a cada uma delas. A dimensão normativa consiste em avaliar se essas interações satisfazem os requisitos do diálogo institucional em sua vertente deliberativa.

Portanto, o trabalho adota como núcleo teórico a teoria dos diálogos institucionais na sistematização de Christine Bateup (2006), considerada a partir de sua recepção por Miguel Gualano de Godoy (2017), da qual derivam as categorias de análise. Como autores de apoio e fundamentação, mobilizam-se Roberto Gargarella (2021), Carlos Santiago Nino (1999), bem como Conrado Hübner Mendes (2011), que justifica por que a interpretação constitucional não deve ser monopólio de uma única instituição e por que a decisão judicial pode ser compreendida como "última palavra provisória". No mais, o conceito de Supremocracia, de Oscar Vilhena Vieira (2008), é empregado como diagnóstico do contexto institucional brasileiro. E a teoria de Jürgen Habermas (1997a, 1997b) é utilizada como fundamento da legitimidade discursiva e da exigência de justificação pública.

O objetivo central do trabalho é compreender, a partir desse recorte teórico, como se desenvolve a relação entre o STF e o Congresso Nacional no contexto das emendas parlamentares impositivas e em que medida as interações entre essas instituições podem ser caracterizadas como um efetivo diálogo institucional.

A hipótese de trabalho é a de que as respostas do Congresso Nacional às decisões do STF sobre as emendas parlamentares impositivas se caracterizaram predominantemente por acomodação negociada e por contorno das decisões judiciais, e não por engajamento com as razões constitucionais nelas expostas. Se confirmada, a relação terá sido intensa, mas não dialógica no sentido deliberativo.

A formulação dessa hipótese apoia-se em elementos do contexto que serão descritos ao longo do trabalho, bem como nas respostas institucionais do Judiciário, na figura do STF, e do Congresso Nacional. Em síntese, tem-se que a transformação das emendas parlamentares em despesas de execução obrigatória modificou esses incentivos institucionais, reduzindo parte desse espaço de negociação política e alterando a dinâmica de distribuição e execução dos recursos orçamentários. Nesse cenário, parte das disputas que anteriormente poderiam ser processadas predominantemente no âmbito das relações entre Executivo e Legislativo passou a ser deslocada para o Poder Judiciário, especialmente para o STF, que passou a exercer papel

cada vez mais relevante na definição dos limites constitucionais das emendas parlamentares impositivas.

A hipótese pode ser efetivamente confrontada porque se vincula a elementos empíricos verificáveis em cada rodada. Ela será confirmada se, nas respostas legislativas, predominarem: (i) soluções construídas em acordos entre as cúpulas dos Poderes, sem enfrentamento dos fundamentos constitucionais das decisões, ou (ii) a manutenção da prática questionada sob outra rubrica ou instrumento. Será refutada se as justificativas, os pareceres e os atos normativos do Congresso enfrentarem expressamente os fundamentos das decisões do STF, seja para incorporá-los, seja para deles divergir de modo justificado, e se o conteúdo normativo das respostas se alterar em razão dos parâmetros judiciais. Resultados mistos, com rodadas classificadas em categorias diferentes, conduzirão à confirmação ou refutação apenas parcial.

Os documentos que permitem esse teste são as decisões do STF e as manifestações nelas registradas, as resoluções do Congresso Nacional, as emendas constitucionais e leis complementares, seus pareceres e as notas técnicas das consultorias legislativas.

Nessa perspectiva, a noção de "rodada procedimental" (Mendes, 2011), segundo a qual a decisão de um Poder provoca a resposta de outro e permite a continuidade do processo deliberativo, será utilizada como unidade de organização do material empírico. Caberá à análise verificar se a sucessão de decisões e respostas observada no período produziu construção compartilhada dos sentidos constitucionais ou se assumiu, predominantemente, a forma de disputa em torno da definição de competências e do controle sobre o processo orçamentário.

1.3 Justificativa

A ideia do presente trabalho surgiu no contexto de maior ebulição das relações institucionais entre o STF e o Congresso Nacional, bem como dos questionamentos da sociedade acerca das emendas parlamentares. Nesse período, o regime das emendas parlamentares passou a produzir efeitos tanto sobre o contexto das eleições municipais de 2024[21] quanto sobre as relações institucionais entre os Poderes.

[21] Nesse ponto, destaca-se estudo publicado na revista Cadernos de Saúde Pública, que relacionou a reeleição de prefeitos nas eleições municipais de 2024 à média per capita de emendas parlamentares transferidas pelo Fundo Nacional de Saúde entre janeiro de 2021 e outubro de 2024. Em todos os modelos e recortes analisados, os autores encontraram associação positiva e estatisticamente significativa entre o aumento dos recursos de emendas destinadas à saúde e a probabilidade de reeleição dos prefeitos (Leal *et al*., 2025).

A relevância do tema decorre, em primeiro lugar, de sua centralidade para a compreensão da atual configuração da separação de poderes no Brasil. A disputa em torno das emendas parlamentares impositivas não é um episódio isolado, mas expressão de um processo mais amplo de redefinição das relações entre Legislativo, Executivo e Judiciário, cujos desdobramentos seguem em curso, com impacto direto sobre a formulação de políticas públicas e sobre as principais decisões dos entes políticos da República.

Em segundo lugar, o exame do tema à luz da teoria dos diálogos institucionais oferece uma chave analítica distinta daquela tradicionalmente empregada nos estudos sobre ativismo judicial e judicialização da política. Essa perspectiva permite repensar o papel desempenhado pelo Legislativo e pelo Judiciário na democracia brasileira a partir de uma abordagem que não compreende cooperação e conflito como fenômenos necessariamente excludentes, mas como dimensões que podem coexistir e se manifestar ao longo de um mesmo processo institucional (Bateup, 2006, p. 1109-1110). Desse modo, a adoção desse enfoque mostra-se especialmente pertinente para a análise da relação entre o STF e o Congresso Nacional no contexto das emendas parlamentares impositivas, marcado por sucessivas decisões judiciais, respostas legislativas e disputas em torno da definição dos limites de atuação de cada Poder.

Além disso, a relação entre o STF e o Congresso Nacional, assim como os efeitos institucionais decorrentes da expansão das emendas parlamentares impositivas, constitui objeto de crescente atenção tanto no âmbito institucional quanto no acadêmico. A atualidade e a relevância do tema podem ser observadas, especialmente, na produção recente sobre a matéria. Nesse sentido, destaca-se o trabalho de Brandão *et al*. (2025), intitulado "A atuação do Supremo Tribunal Federal na crise das emendas parlamentares impositivas", que examina especificamente a atuação do Supremo Tribunal Federal diante da crise envolvendo as emendas parlamentares impositivas. Também merece destaque a tese de Gonçalves (2025), "Do presidencialismo de coalizão ao semipresidencialismo informal: impacto das emendas impositivas sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a Emenda Constitucional nº 86/2015", que analisa as transformações produzidas pelas emendas impositivas na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Embora com objetos e recortes distintos, essas pesquisas evidenciam a centralidade que as emendas parlamentares impositivas adquiriram para a compreensão da dinâmica contemporânea entre os Poderes.

No mesmo sentido, Hachem e Pethechust (2021), ao examinarem a superação de decisões do Supremo Tribunal Federal pelo Congresso Nacional mediante emendas constitucionais, formulam a questão acerca da existência de um "diálogo forçado" ou de

"monólogos sobrepostos", oferecendo importante contribuição para a análise das diferentes formas pelas quais as instituições podem reagir reciprocamente. A partir desse debate, mostra-se relevante investigar se as sucessivas manifestações do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional no contexto das emendas parlamentares impositivas configuram, efetivamente, um processo de diálogo institucional ou se, ao contrário, revelam a predominância de disputa em torno da definição das competências e dos espaços de atuação de cada Poder.

Assim, embora a literatura recente já tenha se debruçado sobre as emendas parlamentares impositivas e sobre as relações entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, permanece relevante examinar esses fenômenos de maneira articulada, tomando como objeto específico as respostas institucionais produzidas por ambos os Poderes diante das decisões e manifestações recíprocas. Dessa forma, o presente trabalho busca contribuir para a compreensão da dinâmica contemporânea entre o STF e o Congresso Nacional, a fim de investigar em que medida essas interações podem ser caracterizadas como efetivo diálogo institucional ou se revelam, predominantemente, conflito em torno da definição dos limites de atuação de cada Poder.

Por fim, o recorte empírico proposto (ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014; ADIs nº 7.688, 7.695, 7.697 e 7.995; ECs nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022; LC nº 210/2024) permite analisar um conjunto recente e representativo de manifestações institucionais relacionadas à conformação das emendas parlamentares impositivas. A análise desse conjunto de casos sob a perspectiva dos diálogos institucionais possibilita não apenas examinar as decisões e respostas produzidas por cada Poder isoladamente, mas também acompanhar a sequência de interações entre STF e Congresso Nacional e verificar se houve efetiva consideração recíproca de argumentos, revisão de posições ou construção sucessiva de soluções. Essa delimitação, portanto, confere pertinência ao estudo tanto para o debate acadêmico sobre os diálogos institucionais quanto para a compreensão da dinâmica interinstitucional brasileira contemporânea.

1.4 Objetivo geral

O objetivo geral do trabalho é identificar que tipo de interação se estabeleceu entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional nas sucessivas rodadas de decisão do Judiciário e resposta do Legislativo relativas às emendas parlamentares impositivas e avaliar

em que medida essa interação pode ser caracterizada como diálogo institucional deliberativo, segundo os critérios extraídos da teoria dos diálogos institucionais.

1.5 Objetivos específicos

São objetivos específicos: (i) sistematizar, a partir de Bateup (2006) e de Godoy (2017), categorias e indicadores objetivos que permitam distinguir diálogo deliberativo, acomodação negociada, contorno e superação; (ii) descrever o regime jurídico das emendas parlamentares impositivas, das LDOs de 2014 e 2015 à EC nº 126/2022, e sua transformação ao longo do recorte temporal adotado; (iii) reconstruir, por meio de análise documental, as rodadas de decisão do STF e de resposta do Congresso Nacional nas ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014 e nas ADIs nº 7.688, 7.695, 7.697 e 7.995; e (iv) utilizar o caso da vaquejada para testar e ajustar as categorias analíticas, e aplicá-las a cada rodada de interação sobre as emendas parlamentares, classificando as respostas legislativas e confrontando o resultado com a hipótese.

O caso da vaquejada, nesse aspecto, será utilizado como caso de controle, a fim de testar as categorias analíticas. A escolha decorre da possibilidade de identificar, em sua trajetória, uma resposta legislativa que superou o resultado da decisão do STF na ADI nº 4.983 e, ao mesmo tempo, incorporou ao texto constitucional a exigência de proteção ao bem-estar animal, fundamento central daquela decisão. Além disso, o próprio STF, ao julgar a ADI nº 5.728, qualificou a EC nº 96/2017 como resultado de uma nova rodada deliberativa. O caso permite, assim, testar se as categorias construídas são capazes de distinguir a superação sem engajamento argumentativo do diálogo deliberativo.

Vale destacar, entretanto, que o caso da vaquejada não é aqui tomado como modelo acabado de diálogo, mas como caso de controle para a calibragem das categorias analíticas.

O caso comporta também outra leitura. Parte da literatura o interpreta como manifestação de *backlash*,[22] isto é, de reação política contrária a uma decisão judicial, destinada a reverter seus efeitos. Nessa perspectiva, a Lei nº 13.364/2016 e a EC nº 96/2017 foram vistas como uma reação rápida e forte do Congresso Nacional à decisão proferida na ADI nº 4.983, voltada a afastar o entendimento da Corte sobre a inconstitucionalidade da prática (Reato; Steinmetz; Giotti, 2025, p. 286). Essa perspectiva também será considerada na presente pesquisa, justamente porque permite reconhecer que uma mesma sequência de interações

[22] Sobre o conceito de *backlash* e sua relação com o constitucionalismo democrático, ver Godoy (2017, p. 136). Vide também Post e Siegel (2007, p. 375-376).

institucionais pode comportar diferentes interpretações teóricas, bem como que uma reação política pode coexistir com a incorporação de razões. Desse modo, não se pretende tomar o caso da vaquejada como prova definitiva da existência de diálogo, mas como um referencial comparativo a partir do qual serão estabelecidos critérios para identificar diferentes formas de interação entre os Poderes.

Nesse sentido, diálogo institucional e *backlash* não serão tratados necessariamente como categorias absolutamente excludentes. Uma mesma dinâmica institucional pode apresentar, em momentos distintos, elementos de consideração recíproca, revisão e resposta, ao lado de manifestações de conflito, resistência ou contraposição. O elemento distintivo, portanto, não reside simplesmente na existência de divergência entre os Poderes, mas na forma como cada instituição reage à atuação da outra e na medida em que seus argumentos são efetivamente considerados na construção das respostas subsequentes. Tanto o diálogo quanto o *backlash*, sob essa perspectiva, podem ser compreendidos como manifestações da dinâmica própria de interpretação e desenvolvimento da Constituição em um sistema democrático, no qual a definição do sentido constitucional não decorre necessariamente da atuação isolada de uma única instituição.

Esses objetivos específicos delimitam o foco da pesquisa e constituem desdobramentos do objetivo geral. Cada um corresponde a uma etapa efetivamente desenvolvida no trabalho, e seu cumprimento permitirá responder ao problema de pesquisa e confirmar ou refutar, total ou parcialmente, a hipótese formulada.

2 METODOLOGIA

O trabalho caracteriza-se como estudo de caso qualitativo, baseado em análise documental e na reconstrução das interações institucionais por rodadas de decisão e resposta. O objeto do estudo de caso é o conjunto de interações entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional relativas ao regime das emendas parlamentares, isto é, às emendas individuais (RP-6) e de bancada (RP-7) de execução obrigatória, às transferências especiais ("emendas Pix") e às práticas de indicação associadas às emendas de relator-geral (RP-9) e de comissão (RP-8).

O recorte temporal estende-se de dezembro de 2013, com a edição da Lei nº 12.919/2013 (LDO de 2014), primeira a prever a execução obrigatória de emendas individuais, até 21 de setembro de 2026, data de corte da pesquisa. O corpus documental compreende: (i) os atos

normativos que instituíram e alteraram o regime (LDOs de 2014 e 2015; ECs nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022; LC nº 210/2024; Resoluções do Congresso Nacional nº 2/2021, 1/2022, 1/2025 e 2/2025; Ato Conjunto das Mesas nº 1/2021); (ii) as decisões do STF nas ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014 e nas ADIs nº 7.688, 7.695, 7.697 e 7.995; e (iii) documentos de apoio, como notas técnicas das consultorias de orçamento e notas conjuntas dos Poderes.

As rodadas foram determinadas a partir de dois critérios: (a) a existência de uma decisão do STF que impôs ao Congresso Nacional, ou ao Executivo em relação a emendas parlamentares, uma determinação ou um parâmetro de conduta; e (b) a existência de ato posterior do Congresso Nacional (ato normativo, proposta legislativa, manifestação formal nos autos ou acordo institucional documentado) com conexão material e temporal com essa decisão.

Em cada rodada, a reconstrução segue seis etapas: (1) a decisão do STF; (2) seus fundamentos; (3) a resposta do Congresso Nacional; (4) as razões que a sustentam; (5) a relação entre a resposta e a decisão judicial; e (6) a classificação da interação. As cinco primeiras etapas são descritivas e constam na seção 4.3. A sexta, que é normativa, é feita na seção 4.5, por meio da aplicação do instrumento analítico apresentado a seguir. Essa separação busca evitar que a descrição dos fatos seja contaminada pela conclusão.

Para realizar essa classificação, foram estabelecidas categorias a partir dos critérios que o marco teórico, especialmente Bateup (2006) e Godoy (2017), associa a uma dinâmica dialógica. Entre esses critérios, estão a apresentação de respostas justificadas, a consideração recíproca dos argumentos, a revisão de posições, a continuidade do processo deliberativo, o aprendizado institucional, a construção progressiva de soluções e a participação da sociedade civil. Esses critérios foram, então, sistematizados em seis indicadores objetivos, que orientam a análise das interações institucionais, e em quatro categorias de resposta, utilizadas para classificar os diferentes padrões de interação identificados.

Os seis indicadores funcionam como perguntas dirigidas às fontes de cada rodada: se a resposta do Congresso enfrentou expressamente os fundamentos da decisão do STF (I1); se incorporou seus parâmetros (I2); se deles divergiu com razões constitucionais próprias (I3); se alterou o conteúdo normativo em razão da decisão (I4); se manteve a prática questionada sob outra rubrica ou instrumento (I5); e se a solução resultou de acordo entre as cúpulas dos Poderes, por meio de negociação ou sob condição (I6). O Quadro 1 reúne essas perguntas e indica onde cada uma deve ser verificada.

Quadro 1 – Indicadores de análise das respostas legislativas

Código	Indicador	Pergunta feita aos documentos	Onde verificar
I1	Enfrentamento dos fundamentos	A resposta discute as razões constitucionais da decisão do STF, e não apenas menciona que ela existe?	Justificação do projeto, pareceres, ofícios, debates em Plenário
I2	Incorporação dos parâmetros	A resposta adota as exigências ou os critérios fixados pelo STF?	Texto do ato normativo aprovado
I3	Divergência justificada	A resposta discorda da decisão apresentando razões constitucionais próprias?	Justificação, pareceres, manifestações nos autos
I4	Alteração normativa	As normas mudaram por causa da decisão?	Comparação entre o texto anterior e o posterior
I5	Manutenção da prática	A prática censurada continuou sob outro nome, rubrica ou instrumento?	Dados de execução orçamentária; decisões posteriores que constatem descumprimento
I6	Origem da solução	A resposta nasceu de procedimento público de justificação ou de acordo entre as cúpulas dos Poderes, eventualmente sob pressão?	Notas conjuntas, atas de reuniões, planos de trabalho, cronologia

Fonte: elaboração própria, a partir de Bateup (2006) e Godoy (2017).

Definidos os indicadores, o Quadro 2 apresenta as categorias em que cada resposta do Legislativo pode ser classificada: (A) diálogo deliberativo, (B) acomodação negociada, (C) contorno e (D) superação sem engajamento. Para cada categoria, o quadro indica sua definição e a evidência documental necessária para sustentá-la. O Quadro 3, por sua vez, relaciona essas categorias aos indicadores do Quadro 1, mostrando qual combinação de indicadores conduz a cada classificação.

Quadro 2 – Categorias de classificação das respostas legislativas

Categoria	Definição	Evidência documental exigida
A. Diálogo deliberativo	A resposta enfrenta, de modo justificado e público, os fundamentos constitucionais da decisão do STF, seja para incorporá-los, seja para deles divergir.	Justificação, parecer, ofício ou ato normativo que mencione e discuta os fundamentos da decisão (não apenas sua existência).
B. Acomodação negociada	A resposta ajusta o regime aos parâmetros judiciais, total ou parcialmente, mas resulta de acordo entre as cúpulas dos Poderes, sem enfrentamento das razões constitucionais.	Notas conjuntas, planos de trabalho, atos aprovados após reuniões de cúpula; ausência de discussão dos fundamentos nas justificações.
C. Contorno	A resposta cumpre formalmente a decisão, mas desloca a prática censurada para outro instrumento ou rubrica com efeitos equivalentes.	Ato normativo de cumprimento; dados de alocação ou decisões posteriores que registrem a persistência da prática (ex.: descumprimento reconhecido pelo STF).
D. Superação sem engajamento	A resposta afasta o resultado da decisão por emenda constitucional, lei, resolução ou outra espécie normativa, sem enfrentar as razões que a fundamentaram.	Emenda constitucional, lei, resolução ou outra espécie normativa posterior à decisão, com sua justificação e pareceres.

Fonte: elaboração própria, a partir de Bateup (2006) e Godoy (2017).

O diálogo deliberativo exige a presença de I1, acompanhada de incorporação ou de divergência justificada, pois apenas ele corresponde à troca de razões pressuposta pela fusão entre as teorias do equilíbrio e da parceria (Bateup, 2006; Godoy, 2017). A acomodação negociada caracteriza-se pelo ajuste aos parâmetros judiciais sem enfrentamento dos fundamentos, em solução construída por acordo ou sob condição. O contorno combina cumprimento apenas formal com a persistência da prática censurada. A superação distingue-se pelo afastamento do resultado da decisão por ato normativo posterior, e pode ou não vir acompanhada da incorporação das razões que a motivaram. Caso haja incorporação das razões apresentadas pela outra instituição, a superação é classificada como diálogo deliberativo.

O Quadro 3, por sua vez, traduz essas definições em regras de classificação, indicando, para cada categoria, quais indicadores devem estar presentes ou ausentes.

Quadro 3 – Configuração dos indicadores por categoria

Categoria	**I1** **Enfrenta os fundamentos**	**I2 / I3** **Incorpora ou diverge com razões**	**I4** **Altera as normas**	**I5** **Mantém a prática**	**I6** **Solução negociada ou sob condição**
A. Diálogo deliberativo	✓ Sim	✓ I2 ou I3	✓ Sim	✗ Não	✗ Não
B. Acomodação negociada	✗ Não	✓ Só I2	✓ Sim	– Indiferente	✓ Sim
C. Contorno	✗ Não	– Indiferente	◐ Só formalmente	✓ Sim	– Indiferente
D. Superação sem engajamento	✗ Não	✗ Nenhum	✓ Sim	– Indiferente	– Indiferente

Legenda: ✓ exigido | ✗ deve estar ausente | ◐ presente só de forma parcial ou formal | – não interfere na classificação.

Fonte: elaboração própria, a partir de Bateup (2006) e Godoy (2017).

Registra-se que a consideração recíproca de argumentos e as respostas justificadas correspondem a I1, a revisão de posições corresponde a I4 e a construção progressiva de soluções expressa-se em I2. Dessa forma, a classificação passa a decorrer de combinações previamente definidas. Pela mesma razão, a hipótese pode ser efetivamente confrontada com os resultados. Ela será confirmada se predominarem as configurações das categorias B, C ou D, que indicam respostas legislativas sem enfrentamento dos fundamentos das decisões do STF. Será refutada se as fontes demonstrarem a predominância da categoria A, em que o Congresso enfrenta as razões do Tribunal, seja para incorporá-las, seja para delas divergir de modo justificado. Resultados mistos, com rodadas classificadas em categorias diferentes, conduzirão à confirmação ou à refutação apenas parcial.

Ademais, enfatiza-se que a classificação recai sobre a resposta do Congresso, mas a análise registra também se a decisão judicial a que ela responde foi monocrática ou colegiada, já que o interlocutor do Congresso nem sempre foi o STF como instituição colegiada. Além disso, a presença de acordo entre Poderes não é tomada, por si, como indício de diálogo. Dessa

forma, as reuniões que resultam em acordo são classificadas como acomodação negociada, salvo se houver evidência de enfrentamento público dos fundamentos constitucionais.

Antes de aplicar o instrumento às emendas parlamentares, utiliza-se o "caso da vaquejada" (ADI nº 4.983; Lei nº 13.364/2016; EC nº 96/2017; Lei nº 13.873/2019; ADIs nº 5.728 e 5.772) como caso de controle. Nele há resposta legislativa documentada e posterior pronunciamento do STF sobre ela, o que permite verificar se os indicadores discriminam adequadamente os tipos de resposta. Entretanto, registra-se, desde logo, a diferença entre os casos, na medida em que, no caso da vaquejada, estavam em discussão um direito fundamental e a interpretação de uma cláusula material da Constituição, enquanto, no caso das emendas parlamentares, estão em debate competências orçamentárias, distribuição de poder e separação de poderes. Essa distinção de objetos será considerada na comparação e na análise.

Discursos e manifestações públicas de representantes dos três Poderes, notícias institucionais e estudos das consultorias legislativas são empregados como fontes secundárias, para contextualização e para localizar documentos primários. Os dados sobre a movimentação de recursos entre rubricas (RP-2, RP-6, RP-8 e RP-9) foram obtidos de documentos oficiais e de notícias institucionais do Congresso Nacional.

Esse procedimento permite testar a hipótese formulada de que as interações sobre as emendas parlamentares impositivas se caracterizaram predominantemente por acomodação negociada e por contorno das decisões judiciais, e não por engajamento com as razões constitucionais nelas expostas. Desse modo, a conclusão não decorrerá da mera existência de divergências entre os Poderes, mas da forma como essas divergências foram processadas institucionalmente.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico organiza-se em três níveis hierarquizados. No núcleo, adota-se a teoria dos diálogos institucionais na sistematização de Christine Bateup (2006), especialmente a fusão entre as teorias do equilíbrio e da parceria, conforme recepcionada no contexto brasileiro por Miguel Gualano de Godoy (2017). É desse núcleo que se extraem as categorias e os indicadores de análise. No plano de apoio e fundamentação, Roberto Gargarella (2021) e Carlos Santiago Nino (1999) justificam, a partir da concepção deliberativa da democracia, por que a interpretação constitucional não deve ser monopólio de uma única instituição, e Conrado Hübner Mendes (2011) fornece a noção de "rodada procedimental", que organiza o material

empírico. No plano de contexto, o diagnóstico da Supremocracia, de Oscar Vilhena Vieira (2008), explica a posição central do STF no arranjo institucional brasileiro. Habermas (1997a, 1997b) contribui com o fundamento da exigência de justificação pública.

Por fim, é importante destacar que a hierarquia entre os autores existe porque eles desempenham funções metodológicas diferentes. A teoria de Bateup/Godoy constitui o instrumento utilizado para avaliar empiricamente as rodadas entre Legislativo e Judiciário, a partir de critérios concretos que permitem verificar se um Poder levou em consideração e respondeu aos argumentos apresentados pelo outro. Os demais autores dão sustentação à escolha desse instrumento, organizam o material ou auxiliam na interpretação dos resultados à luz do contexto brasileiro.

Diante disso, mostra-se pertinente apresentar e desenvolver os fundamentos teóricos de cada um dos marcos teóricos utilizados no trabalho.

3.1 A sistematização dos diálogos institucionais por Christine Bateup

A metáfora do "diálogo" na teoria constitucional é usada, mais comumente, para descrever as interações entre as cortes e os Poderes políticos na tomada de decisões constitucionais, sobretudo na interpretação de direitos. As teorias do diálogo sustentam que o Judiciário não detém, como questão empírica, nem deve deter, como questão normativa, o monopólio da interpretação constitucional. Ao exercer o controle de constitucionalidade, os juízes participam de uma conversação interativa e dialética, de modo que o sentido da Constituição resulta, ou deveria resultar, de uma elaboração compartilhada com outros atores (Bateup, 2006, p. 1109).

Para classificar as teorias, Bateup situa-as ao longo de um eixo que vai das mais prescritivas às mais descritivas (positivas), advertindo que nenhuma se encaixa rigidamente em um dos polos (Bateup, 2006, p. 1120-1121). No polo mais prescritivo estão as "*Theories of Judicial Method*", cujo traço comum é propor o uso deliberado, pelos juízes, de técnicas decisórias capazes de estimular o debate constitucional com os "*political branches*" e no interior deles. Nesse contexto, tem-se a teoria do aconselhamento judicial (judicial advice-giving), em que a Corte orienta os demais Poderes por meio de orientações não vinculantes (*dicta*); a teoria das regras centradas no processo (*process-centered rules*), que devolvem a questão ao Legislativo quando este não deliberou adequadamente sobre valores constitucionais; e a do minimalismo judicial (*judicial minimalism*), que recomenda decisões estreitas e rasas,

deixando questões em aberto para a deliberação democrática (Bateup, 2006, p. 1123-1135). Para a autora, essas teorias falham como visões de diálogo precisamente porque suas prescrições não levam em conta a dinâmica efetiva do sistema constitucional, isto é, o modo como os Poderes políticos respondem às decisões judiciais na prática (Bateup, 2006, p. 1123, 1135).

Por outro lado, há as *Structural Theories of Dialogue*, que partem do reconhecimento de que existem, nos sistemas constitucionais, mecanismos institucionais ou políticos que permitem aos demais atores responder às decisões judiciais em caso de desacordo; o diálogo surge quando esses mecanismos são acionados, em um processo de ida e volta entre juízes e outros atores constitucionais (Bateup, 2006, p. 1136). Diante disso, Bateup examina quatro modelos. O primeiro é a teoria da construção coordenada (*Coordinate Construction Theories*), segundo a qual cada Poder interpreta a Constituição no exercício de suas competências e controla os demais, de modo que o sentido constitucional resulta desse processo de controles recíprocos (Bateup, 2006, p. 1137-1143). O segundo é a teoria dos princípios jurídicos (*Theories of Judicial Principle*), que atribui aos juízes uma competência particular para decidir com fundamento em princípios, sujeita, porém, a controles políticos (Bateup, 2006, p. 1143-1157). O terceiro corresponde à teoria do equilíbrio (*Equilibrium Theories*), segundo a qual o Judiciário não detém uma capacidade interpretativa superior a priori, sendo mais uma instância no processo de definição do significado da Constituição, com destaque para sua capacidade de facilitar o debate constitucional em toda a sociedade (Bateup, 2006, p. 1157-1168). Por fim, a teoria da parceria (*Partnership Theories)* procura conciliar a expertise do Legislativo na formulação de políticas públicas com a do Judiciário na interpretação dos princípios constitucionais, chamando atenção para funções típicas de cada Poder, sem estabelecer hierarquia entre eles (Bateup, 2006, p. 1168-1174).

Bateup conclui que o maior potencial normativo resulta da síntese entre as teorias do equilíbrio e da parceria, a "fusão dialógica" (*Dialogic Fusion*). A proposta é considerada superior por três razões: (i) reconhece as qualidades particulares de cada instituição sem impor-lhe primazia prévia; (ii) exige previsões normativas que impeçam que o diálogo dependa exclusivamente da vontade dos agentes políticos; e (iii) promove um debate público mais robusto, capaz de incluir outros órgãos e o próprio povo na interpretação constitucional (Bateup, 2006, p. 1112-1113 e 1174-1179). Nessa proposta, a interpretação da Constituição passa a ser compreendida como resultado do confronto de posições separadas, mas interligadas, de cada um dos atores institucionais envolvidos.

3.2 Os diálogos institucionais no contexto brasileiro como uma alternativa à supremocracia na perspectiva de Miguel Gualano de Godoy

Para Miguel Gualano de Godoy (2017), as teorias dos diálogos institucionais constituem o marco teórico necessário para o enfrentamento do problema da supremacia judicial e da ideia de que o Judiciário deteria a "última palavra" sobre o sentido da Constituição. A tese central do autor é a de que a interpretação constitucional não deve constituir monopólio de um único Poder ou de uma elite de juízes, mas sim tarefa compartilhada e cooperativa entre Judiciário, Legislativo, Executivo e, fundamentalmente, o povo (Godoy, 2017).[23] Segundo o autor, as decisões judiciais, embora necessárias para a resolução de conflitos concretos, devem ser encaradas como uma "última palavra provisória", sujeita a revisões e superações por meio do debate público e de novas rodadas procedimentais (Godoy, 2017; Godoy; Machado Filho, 2022).

Godoy vale-se da classificação de Bateup para mapear as perspectivas dos diálogos institucionais, distinguindo as teorias de método judicial (aconselhamento, minimalismo e medidas processuais) das teorias estruturais (construção coordenada, princípios jurídicos, equilíbrio e parceria) (Godoy, 2017, p. 150-153). O autor adota, em particular, a proposta de "fusão dialógica" entre as teorias do equilíbrio e da parceria, por considerá-la capaz de reconhecer as qualidades particulares de cada instituição sem impor-lhe primazia prévia e de exigir previsões normativas que efetivamente incentivem o diálogo entre os Poderes (Godoy, 2017, p. 157-166).

Ao analisar a experiência brasileira, Godoy reconhece que o STF tem utilizado instrumentos como as audiências públicas e a admissão de *amici curiae* para promover sua abertura à sociedade, mas tece crítica ao modo como tais mecanismos costumam ser empregados na prática.[24] De acordo com o autor, em muitos casos, as audiências públicas

---

[23] Nesse contexto, destacam-se as palavras de Godoy (2017, p. 226), no capítulo de conclusão de sua obra, ao afirmar: "Se a Constituição encerra o compromisso fundamental de uma comunidade de pessoas que se reconhecem reciprocamente como livres e iguais, os significados das normas constitucionais que definem esse compromisso, o conteúdo e alcance dessas normas, só adquirem sentido quando essas pessoas, o povo, seus representantes, os Poderes constituídos, as instituições da sociedade, realizam a interpretação e aplicação da Constituição de forma compartilhada e dialógica."

[24] Essa crítica de Godoy (2017) é particularmente relevante para o presente trabalho, porque se relaciona diretamente com o caso das emendas parlamentares. Nas ações sobre o tema, o Ministro Flávio Dino, então relator, recorreu por duas vezes a audiências públicas. A primeira foi realizada em 27 de junho de 2025, no âmbito das ADIs nº 7.688, 7.695 e 7.697, para discutir a obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada e sua compatibilidade com a separação dos Poderes. Na abertura, o Ministro Flávio Dino afirmou que problemas

funcionam apenas como complementação informativa para os ministros, ou mesmo como "teatralidade retórica" destinada a legitimar decisões já tomadas individualmente, de modo que a Corte permanece atuando sob um comportamento juriscêntrico, reafirmando sua supremacia mesmo quando lança mão de ferramentas dialógicas (Godoy, 2017, p. 174). Nesse cenário, Godoy destaca que um diálogo efetivo pressupõe que o Tribunal abandone sua posição de superioridade e se engaje em debate franco com os demais Poderes e com o povo em todas as fases do julgamento, pré-decisional, decisional e pós-decisional.

Um ponto distintivo da proposta de Godoy é a recusa em restringir os diálogos institucionais a uma conversa travada apenas entre elites, juízes e parlamentares. O autor defende que a democracia exige participação popular direta e ativa na definição dos rumos da vida pública, de modo que o diálogo institucional deve ser compreendido como primeiro passo para um experimentalismo democrático capaz de devolver a Constituição ao povo, garantindo que vozes habitualmente silenciadas ou marginalizadas sejam ouvidas e levadas a sério no processo de interpretação constitucional (Godoy, 2017). Apoiado em Roberto Gargarella (2015), Godoy observa que o sistema de freios e contrapesos adotado no Brasil e na América Latina foi originalmente desenhado para "frear a guerra" entre facções políticas, e não propriamente para promover a cooperação institucional, o que cria desincentivos estruturais ao diálogo, na medida em que trata os Poderes como rivais (Godoy, 2017, p. 175).

É da articulação entre equilíbrio e parceria que o presente trabalho extrai seus critérios de análise, dos quais decorrem duas exigências verificáveis que permitem sua operacionalização metodológica. A primeira consiste em que a resposta de uma instituição considere as razões apresentadas pela outra, e não apenas o resultado de sua decisão. A segunda exige que essa consideração ocorra por meio de mecanismos institucionais públicos, e não apenas em razão da vontade circunstancial dos agentes envolvidos. Esses elementos foram, então, convertidos nas categorias e nos indicadores apresentados nos Quadros 1, 2 e 3, desenvolvidos na metodologia e posteriormente aplicados à análise.

graves exigem soluções processuais progressivas e construídas de modo consensual, e que a harmonia entre os Poderes pressupõe um diálogo franco e sem imposições quanto ao debate (Brasil, 2025j). A segunda ocorreu em 22 de setembro de 2026, no âmbito da ADI nº 7.995, e tratou da possibilidade de submeter os parlamentares que indicam emendas a um regime de controle, fiscalização, prestação de contas e responsabilização (Brasil, 2026c).

3.3 O direito como conversação entre iguais na perspectiva de Roberto Gargarella

Como fundamentação de apoio ao núcleo teórico, mostra-se pertinente apresentar a perspectiva de Roberto Gargarella (2021), segundo a qual a participação popular na interpretação constitucional constitui um dos pilares de uma compreensão do direito como conversação entre iguais, que desafia os modelos tradicionais de revisão judicial e sustenta que a legitimidade do sistema jurídico depende da inclusão efetiva de todos os cidadãos na definição das normas que regem sua vida em comum (Gargarella, 2021). O autor argumenta que constitucionalismo e democracia não devem ser vistos como campos opostos, mas como partes de um mesmo processo de autodeterminação coletiva. Nesse cenário, entende que quando surgem conflitos ou desacordos sobre princípios constitucionais, a resposta não deveria ser dada exclusivamente por especialistas, mas construída por meio de um diálogo que trate todos os membros da comunidade como parceiros de direito, livres e iguais (Gargarella, 2021).

Uma das principais críticas de Gargarella (2021, p. 53-54) recai sobre o que denomina "*elitismo epistémico*", a ideia de que apenas um pequeno grupo de juízes, isolado da cidadania e dotado de preparo técnico superior, seria capaz de tomar decisões imparciais e corretas sobre a Constituição. Para o autor, quanto maior o desacordo moral existente na sociedade sobre determinado tema, maior a necessidade de devolvê-lo ao debate popular, em vez de confiar a decisão final a uma elite profissional não eleita (Gargarella, 2021).

Gargarella recorre, ainda, à metáfora da "sala de máquinas" da Constituição para explicar por que a participação popular permanece tão difícil na prática. Embora as constituições latino-americanas tenham avançado na criação de novos direitos, mantiveram a estrutura de poder, a "casa de máquinas", verticalizada, centralizada e inspirada em modelos do século XIX voltados a conter as maiorias. A participação por ele defendida tem caráter deliberativo, segundo a qual o debate sobre a Constituição e seus princípios deve ser produto de uma conversação igualitária entre todos os potencialmente afetados, desenvolvendo-se de forma ativa e contínua (*an ongoing conversation*), sem se restringir à participação meramente formal (Gargarella, 2021, p. 36-38).

Embora crítico da supremacia judicial, Gargarella não descarta a importância dos juízes. Pelo contrário, Gargarella defende uma justiça dialógica, na qual os tribunais atuam para garantir as condições do debate democrático e proteger vozes minoritárias, sem reivindicar a última palavra absoluta sobre o sentido da Constituição (Gargarella, 2021, p. 236). Nessa perspectiva, o Judiciário deve permanecer sensível às reações populares e compreender que

suas decisões constituem apenas "capítulos" de uma história interpretativa que segue em curso na esfera pública (Godoy, 2017, p. 138).

3.4 Divergências inerentes à democracia e a deliberação contínua

Por fim, vale destacar que o presente trabalho parte de dois pressupostos teóricos. O primeiro é o de que a democracia se estrutura a partir da coexistência de interesses, valores e projetos políticos distintos, cuja interação produz divergências que demandam mecanismos institucionais capazes de processá-las e estabelecer condições de equilíbrio entre os diferentes atores e Poderes (Godoy, 2017, p. 112-113). As divergências entre os Poderes Legislativo e Judiciário, portanto, não constituem, por si mesmas, uma disfunção institucional, mas são inerentes à própria dinâmica democrática e, em determinadas circunstâncias, podem ser necessárias à sua vitalidade.

O segundo pressuposto é o de que a legitimidade das decisões sobre o sentido da Constituição depende de sua conexão com processos de deliberação, o que se fundamenta na teoria da democracia deliberativa de Carlos Santiago Nino (1999). Para Nino, a discussão moral orienta-se à imparcialidade, e a unanimidade funciona, em princípio, como seu equivalente funcional. Se todos os que podem ser afetados por uma decisão participaram da discussão em condições de igualdade e a aceitaram livremente, essa decisão será provavelmente imparcial e moralmente correta (Nino, 1999, p. 166; Godoy, 2011, p. 65).

O autor, contudo, não converte o consenso em critério de justiça. Diferentemente de Habermas, Nino não concebe o consenso, "*ni siquiera cuando es alcanzado bajo condiciones ideales, como constitutivo de soluciones justas*" (Nino, 1999, p. 202), e sustenta apenas que a democracia deliberativa é o método mais confiável para alcançá-las. Trata-se, portanto, de uma concepção epistêmica da democracia: o procedimento deliberativo confere legitimidade às decisões porque é o mais confiável para produzir decisões corretas, e seu valor depende de condições que os procedimentos democráticos devem assegurar (Godoy, 2011, p. 64-65). Entre essas condições estão a participação livre e igual na discussão e na decisão, a exigência de que as propostas sejam justificadas e a ausência de minorias isoladas (Godoy, 2011, p. 72). Daí a legitimidade que Nino atribui à decisão majoritária (Nino, 1999, p. 207). Essa legitimidade não decorre de a maioria estar numericamente mais próxima da unanimidade, mas de que a imparcialidade é mais bem preservada pela discussão, inclusive pelo dissenso. Um processo de discussão moral sujeito a limite de tempo, ao fim do qual se decide por maioria, tem maior

poder epistêmico para alcançar decisões moralmente corretas do que qualquer outro procedimento coletivo (Godoy, 2011, p. 65-66). Ainda assim, a decisão majoritária não deve ser tomada como necessariamente correta. A discordância da minoria permanece relevante, pois pode revelar aspectos não considerados pela maioria, evidenciar a parcialidade da decisão e oferecer fundamentos para sua crítica (Godoy, 2011, p. 66).

Essa formulação permite compreender a deliberação democrática não apenas como um procedimento formal de tomada de decisões, mas como um processo de construção, confronto e revisão de razões públicas. Para este trabalho, interessa sobretudo a exigência de que as propostas sejam acompanhadas de justificação, pois é ela que distingue uma decisão deliberada de uma decisão meramente negociada.

Em sentido convergente, Habermas formula o princípio do discurso, segundo o qual são válidas apenas as normas de ação com as quais todos os possivelmente afetados poderiam concordar como participantes de discursos racionais (Habermas, 1997a, p. 142). Nessa perspectiva, o direito funciona como o meio pelo qual o poder comunicativo, formado na esfera pública, converte-se em poder administrativo (Habermas, 1997a, p. 190), e a soberania popular passa a residir em procedimentos institucionalizados de comunicação e deliberação (Habermas, 1997b, p. 24). Dessa formulação extrai-se, para este trabalho, apenas a exigência de que decisões institucionais sobre o sentido da Constituição sejam publicamente justificadas e permaneçam abertas à crítica.

Assim, conforme já exposto, a interpretação constitucional não deve ser compreendida como tarefa exclusiva de um único Poder, mas como um processo compartilhado e cooperativo, desenvolvido a partir da interação entre diferentes instituições e atores políticos. A Constituição, portanto, não possui sua interpretação encerrada na atuação de uma única instituição, mas pode ser objeto de um processo contínuo de deliberação e resposta institucional. Essa compreensão afasta a ideia de que o Poder Judiciário detenha o monopólio da "última palavra" e aproxima a interpretação constitucional da lógica dos diálogos institucionais (Godoy, 2017; Bateup, 2006).

À luz dessa compreensão, assume-se a noção de "última palavra provisória" ou de "rodada procedimental" (Mendes, 2011, p. 170), segundo a qual as decisões judiciais não encerram definitivamente o debate político-constitucional, mas representam apenas uma etapa de um processo contínuo de interação institucional. Uma decisão do Judiciário pode provocar uma reação do Legislativo que, por sua vez, pode ensejar uma nova apreciação judicial,

estabelecendo sucessivas rodadas de interação e possibilitando o aperfeiçoamento das deliberações institucionais (Godoy, 2017).

Por fim, o diagnóstico de Vieira (2008) é relevante para a interpretação dos resultados. Para o autor, com a Constituição de 1988, o STF deslocou-se para o centro do arranjo político brasileiro, passando a proferir a última palavra sobre inúmeras questões substantivas, ora validando, ora substituindo as escolhas dos órgãos representativos (Vieira, 2008, p. 445). Essa conjuntura é intensificada, entre outros fatores, pela competência do Tribunal para apreciar emendas constitucionais, o que reduz as possibilidades de o Congresso contornar uma decisão da qual discorde (Vieira, 2008, p. 447). Nesse contexto, Vieira caracteriza o Tribunal como "uma nova arena discursiva e de decisão político-jurídica" (Vieira, 2008, p. 453).[25] Soma-se a isso o peso das decisões monocráticas, que concentra em cada ministro parcela significativa do controle sobre a agenda da Corte (Vieira, 2008, p. 449-450).[26] Esses elementos são relevantes para compreender por que o STF, e, em determinadas situações, um único ministro, pode assumir posição central nas interações institucionais. Também permitem compreender por que o simples cumprimento de uma decisão judicial pelo Congresso não caracteriza, por si só, uma dinâmica dialógica. A centralidade do Tribunal constitui, assim, simultaneamente, expressão da força institucional adquirida pelo STF e, na perspectiva de Vieira, sintoma da fragilidade do sistema representativo (Vieira, 2008, p. 457).[27]

Assim, da articulação entre esses três níveis resultam os critérios de análise. O núcleo teórico, formado pelas contribuições de Bateup e Godoy, define as categorias analíticas. A noção de rodada, desenvolvida por Mendes (2011), estabelece a unidade de análise. Por sua

[25] Nessa perspectiva, cabe destacar a observação de Vieira a respeito do julgamento da Lei de Biossegurança (ADI nº 3.510, Tribunal Pleno, Relator Ministro Ayres Britto, julgado em 29 de maio de 2008, DJe de 28 de maio de 2010), no qual o Tribunal recusou qualquer discussão sobre deferência ao legislador: "O que ficou claro é que o Supremo não se vê apenas como uma instituição que pode vetar decisões parlamentares claramente inconstitucionais, mas que pode comparar a qualidade constitucional das decisões parlamentares com as soluções que a própria Corte venha a imaginar, substituindo as decisões do parlamento caso entenda que as suas são melhores" (Vieira, 2008, p. 452).

[26] Arguelhes e Ribeiro (2018) denominam esse fenômeno "ministrocracia". Segundo os autores, como o relator pode tanto proferir decisões liminares de forma monocrática quanto determinar o momento de sua submissão ao colegiado. Dessa forma, "cria-se um espaço, politicamente relevante, de decisão individual sem controle coletivo". Em determinadas situações, essa dinâmica funciona como uma espécie de "*judicial review individual*", em que o ministro exerce o controle de constitucionalidade sem efetiva supervisão do Plenário. Revela-se, assim, um STF marcado por significativa individualização e descentralização do processo decisório (Arguelhes; Ribeiro, 2018, p. 15).

[27] Entretanto, como destaca Vieira (2008, p. 453), essa centralidade também revela a necessidade de o Supremo ampliar sua base de legitimidade diante do desafio de tomar decisões de forte impacto político. Ao assumir esse papel, "o Supremo passará ser cobrado pelas consequências de seus atos, sem que haja mecanismos institucionais para que essas cobranças sejam feitas."

vez, a exigência de justificação pública, fundamentada em Nino e Habermas, orienta a construção do indicador de enfrentamento expresso dos fundamentos.

4 DISCUSSÃO

4.1 A separação de poderes e a ampliação do protagonismo institucional do STF

A separação de poderes, prevista no art. 2º da Constituição Federal e protegida como cláusula pétrea pelo art. 60, § 4º, III, é elemento estruturante da ordem constitucional e pressuposto do regime republicano (Ataliba, 2004, p. 52; Torres, 2014, p. 134). Sua razão de ser está em evitar a concentração de funções que leva ao arbítrio. Em O Federalista, Madison a apresenta como a verdade política de maior valor: "a accumulação dos poderes legislativo, executivo e judiciario nas mãos de hum só individuo, ou de huma só corporação [...] constitue necessariamente a tyrannia" (Hamilton; Madison; Jay, 1840, t. 2, p. 186).[28]

Nesse contexto, os federalistas entendem que, para impedir que os poderes se acumulem nas mesmas mãos, é preciso dar a quem os exerce meios e interesse próprio para resistir às usurpações dos demais: "he preciso oppôr ambição a ambição" (Hamilton; Madison; Jay, 1840, t. 2, p. 218). Na mesma linha, a fórmula de Montesquieu exige que, "pela disposição das coisas, o poder limite o poder" (Montesquieu, 2000, p. 166). A separação de poderes, portanto, não significa isolamento, mas controle recíproco (*checks and balances*). Cada Poder preserva uma esfera própria de decisão, que não é imune a controles, desde que a intervenção encontre fundamento e limites na Constituição (Canotilho; Streck; Oliveira, 2013, p. 145). A limitação recíproca não constitui anomalia, mas característica própria do funcionamento das instituições. É nesse registro que se examina, neste trabalho, a relação entre STF, Congresso e Executivo em torno das emendas parlamentares.

Essa compreensão é especialmente relevante para o Direito Financeiro, uma vez que a definição e a execução das despesas públicas envolvem diretamente a distribuição de competências entre Legislativo e Executivo.[29] Nesse mesmo sentido, Torres (2014, p. 135-136)

[28] Mantida a grafia original da edição de 1840.

[29] Relevante, nesse aspecto, é a manifestação do então Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto na ADI 6.308, que discutia a constitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual referentes ao exercício de 2020. Ao examinar a dinâmica de distribuição de competências no processo orçamentário, o Ministro consignou, *in verbis*: "A figura das emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, conquanto admitida na Constituição Federal após as ECs nº 86/2015 e nº 100/2019, representa exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, subtraindo relevante parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive em termos de planejamento e gestão

assinala que a Constituição Político-Federativa desempenha papel central no controle da atividade financeira do Estado, valendo-se dos mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) inerentes à separação de poderes. Sob essa ótica, estabelece-se uma relação de contínua intertextualidade e interdependência entre a Constituição Financeira e a Constituição Político-Federativa, na qual o processo orçamentário exige a harmonização entre a aprovação democrática das escolhas públicas e a sua posterior execução administrativa (Torres, 2014, p. 135-136).

A gestão das finanças públicas constitui, dessa forma, um dos campos em que a relação entre os Poderes se manifesta de maneira particularmente sensível. De um lado, a definição das prioridades orçamentárias depende da participação do Legislativo, a quem cabe aprovar e fiscalizar o orçamento. Para Torres (2014, p. 154), a aprovação do orçamento pelo Legislativo é "o mais importante ato de controle político sobre as escolhas técnicas da burocracia e políticas dos órgãos do Governo". De outro lado, a execução das despesas e das políticas públicas permanece vinculada às atribuições do Executivo, cuja margem de decisão Torres considera necessário preservar: "Tolher o mérito administrativo da decisão política de realização da despesa pública é reduzir o âmbito de autonomia do Poder Executivo e inibir o cumprimento dos programas de governo coerentes com as escolhas democráticas" (Torres, 2014, p. 408).[30] É precisamente nessa tensão, entre o controle legislativo sobre as prioridades e a autonomia do Executivo na execução, que se insere o regime das emendas parlamentares impositivas.

Nesse cenário, destaca-se o enfraquecimento relativo do Poder Executivo na história recente do Brasil. Oscar Vilhena Vieira (2018) caracteriza o sistema político brasileiro como um "presidencialismo manco", marcado pela dependência do Presidente da República em relação à formação de coalizões amplas, heterogêneas e, sobretudo, hiperfragmentadas. Para o autor, essa dificuldade de articulação decorre, em grande medida, da fragmentação e da descentralização do sistema partidário brasileiro, que tornam mais complexas tanto a formação de coalizões estáveis quanto a construção de acordos entre os diferentes grupos políticos. Soma-

pública. Representa também exceção à própria regra da iniciativa legislativa do Poder Executivo nessa matéria, conforme previsto no *caput* do art. 165 da Constituição Federal. Em última análise, o orçamento impositivo é figura que toca no próprio princípio constitucional da separação dos Poderes. Até por essa razão, sua interpretação e aplicação devem dar-se de forma estrita e cautelosa". Cf. ADI nº 6.308, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2022, DJe 15/06/2022 (Brasil, 2022h).

[30] Torres esclarece, contudo, que essa autonomia do Executivo não se confunde com discricionariedade livre. Para o autor, as despesas aprovadas pelo Legislativo não obrigam a Administração a realizar todo o gasto, mas "somente por decisão motivada poderá a Administração não dar execução ao orçamento como fora autorizado pelo poder legislativo" (Torres, 2014, p. 408). O espaço de liberdade decorrente da autorização legislativa não autoriza, portanto, uma escolha arbitrária sobre a alocação dos recursos. A efetiva realização de cada gasto depende do tipo de despesa, da lei que a institui, dos programas e metas a que se vincula e da situação concreta.

se a esse cenário a assimetria existente entre os mecanismos de controle exercidos sobre os Poderes. Enquanto o Executivo está sujeito a mecanismos institucionais de responsabilização por parte do Legislativo, como o processo de impeachment, não haveria mecanismo equivalente capaz de produzir contrapeso de natureza semelhante sobre o Poder Legislativo (Vieira, 2018, p. 60). Ou seja, na prática, o Executivo não dispõe de mecanismo próprio que permita responsabilizar diretamente os parlamentares por suas ações, em sentido equivalente aos mecanismos de controle de que dispõe o Legislativo em relação ao Executivo.[31]

Esse cenário contribui para compreender o progressivo fortalecimento do Congresso Nacional na dinâmica política brasileira. A ampliação das emendas parlamentares impositivas, que será aprofundada na próxima seção, constitui uma das manifestações mais relevantes desse processo, pois reduz a autonomia do Executivo na execução do orçamento e amplia a capacidade do Legislativo de determinar a destinação de parcela dos recursos públicos. Nesse sentido, a expansão da impositividade das emendas alterou a lógica do presidencialismo de coalizão,[32] ao deslocar o "pêndulo do poder da determinação da programação a ser executada para o Poder Legislativo em contraposição ao Poder Executivo" (Faria, 2023, p. 355).

Desse modo, a transformação da relação entre Executivo e Legislativo decorre da criação de novos mecanismos capazes de modificar a distribuição efetiva de poder entre as instituições. A consolidação das emendas parlamentares impositivas insere-se justamente nesse processo, ao ampliar a capacidade do Congresso Nacional de influenciar diretamente a alocação de recursos públicos e, simultaneamente, reduzir um dos instrumentos tradicionalmente utilizados pelo Executivo para construir e manter coalizões políticas. Esse deslocamento de

[31] Isso não significa, evidentemente, que os membros do Poder Legislativo estejam isentos de responsabilidade. Os parlamentares podem perder o mandato, entre outras hipóteses, em razão de decisão judicial transitada em julgado ou por decisão do Plenário da sua respectiva Casa, nos termos do art. 55 da CRFB/88. A responsabilização dos membros do Legislativo ocorre, nesse contexto, por mecanismos internos ao próprio Poder Legislativo ou, quando cabível, por mecanismos externos de controle, especialmente mediante a atuação do Poder Judiciário, não havendo mecanismo equivalente ao *impeachment*, que permita ao Executivo exercer diretamente esse tipo de controle sobre os parlamentares.

[32] A expressão "presidencialismo de coalizão" foi cunhada por Sérgio Abranches para descrever o modelo político brasileiro, que combina presidencialismo, federalismo e governo por coalizão multipartidária. Praticado na República de 1946 a 1963, o modelo foi retomado pela Constituição de 1988 (Abranches, 2018, p. 10). Segundo o autor, seu caráter de coalizão decorre da diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias do federalismo brasileiro, que são mais bem acomodadas pelo multipartidarismo proporcional. Como nenhum partido obtém sozinho maioria no Congresso, cabe ao Presidente da República formar e articular uma coalizão majoritária, organizada a partir do centro do espectro político, para conseguir governar (Abranches, 2018, p. 14). É nesse contexto que a liberação de emendas parlamentares tende a funcionar como instrumento de formação e manutenção da base de apoio do governo (Faria, 2023, p. 391). Abranches adverte, contudo, que práticas como o "toma-lá-dá-cá", a cooptação e o clientelismo não derivam do modelo em si, mas de formas ilegítimas de formar alianças, já que as coalizões também podem ser construídas pela negociação de programas e valores (Abranches, 2018, p. 9).

poder é fundamental para compreender o contexto institucional em que se desenvolveram as controvérsias posteriormente submetidas ao Supremo Tribunal Federal.

É nesse espaço que se insere o avanço do orçamento impositivo e das emendas parlamentares. A instituição de mecanismos que restringem a discricionariedade do Executivo na execução de determinadas programações orçamentárias modifica a dinâmica tradicional de distribuição de poder sobre o orçamento e produz efeitos sobre a relação entre Legislativo e Executivo. Isso porque a alteração da margem de autonomia do Executivo, na fase de execução orçamentária, repercute na própria arquitetura constitucional do sistema orçamentário, na separação dos Poderes e no equilíbrio entre eles.

Essa transformação adquire especial relevância quando se considera que a execução orçamentária não se limita à realização de despesas previamente autorizadas, mas envolve planejamento, definição de prioridades e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, no julgamento conjunto das ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014, a relatora, Ministra Rosa Weber, afirmou que, com o uso das emendas de relator (RP 9) para incluir novas despesas, a lógica da independência entre os Poderes é subvertida, "deixando o Poder Executivo, sua capacidade de agenda e planejamento, à mercê, de maneira desproporcional, às vontades individuais de reduzido grupo de membros do Poder Legislativo" (Brasil, 2022j, p. 110, voto da Relatora). De outro lado, as prerrogativas parlamentares sobre a execução das emendas também podem ser compreendidas como expressão do papel constitucional do Legislativo na definição e fiscalização da alocação dos recursos públicos, bem como uma forma de "viabilizar aos congressistas a oportunidade de atender diretamente as reivindicações mais concretas e urgentes da população que representam, contemplando a dotação financeira necessária ao atendimento de suas necessidades" (Brasil, 2022j, p. 2, ementa).

Logo, a própria dinâmica das emendas parlamentares evidencia que a separação de poderes não pode ser analisada apenas sob uma perspectiva estática de distribuição de competências. O arranjo constitucional pressupõe interação permanente entre as instituições, inclusive porque o exercício das competências de um Poder pode produzir efeitos sobre a atuação dos demais.

É nesse cenário que se insere a atuação do Poder Judiciário e, particularmente, do Supremo Tribunal Federal. Diante de conflitos envolvendo os limites constitucionais da atuação do Executivo e do Legislativo, o STF tem sido chamado a exercer sua função de guardião da Constituição e a controlar a compatibilidade das decisões dos demais Poderes com os parâmetros constitucionais, mas também a arbitrar conflitos de natureza política. A atuação

judicial, contudo, não é desprovida de controvérsias. De um lado, pode ser compreendida como manifestação do dever constitucional de proteção da Constituição, inclusive de seus princípios estruturantes, como a separação dos poderes e a legalidade administrativa, prevista no art. 37 da Constituição Federal. De outro, pode suscitar questionamentos quanto aos limites da intervenção judicial em matérias relacionadas à formulação de políticas públicas, à definição de prioridades e à execução orçamentária.[33]

A centralidade adquirida pelo Supremo Tribunal Federal na resolução de impasses dessa natureza também deve ser compreendida à luz do processo mais amplo de fortalecimento institucional da Corte no período posterior à Constituição de 1988. Vieira denomina esse fenômeno de Supremocracia, destacando a posição central assumida pelo STF no arranjo político brasileiro e sua crescente participação na definição de questões de elevada relevância política (Vieira, 2008, p. 445). Nesse contexto, a transferência de controvérsias políticas para o Judiciário pode decorrer não apenas da expansão das competências constitucionais da Corte, mas também da dificuldade de construção de consensos no âmbito do próprio sistema político. Como observa Vieira, esse movimento pode representar uma espécie de transferência para o Supremo de poderes inerentes ao sistema político, em razão de sua insuficiência para processar determinados conflitos (Vieira, 2008, p. 446).

A atuação do STF no campo das emendas parlamentares impositivas deve, portanto, ser analisada dentro dessa tensão mais ampla. O Tribunal é simultaneamente responsável por controlar a constitucionalidade dos atos dos demais Poderes e inserido em uma dinâmica institucional na qual suas decisões podem provocar novas respostas do Legislativo e do Executivo. Assim, a intervenção judicial não encerra necessariamente a discussão. Ao contrário, uma decisão do STF pode produzir novas manifestações institucionais, alterações legislativas, respostas políticas ou novas controvérsias judiciais. A questão que se coloca, portanto, não é apenas qual Poder possui a competência para decidir, mas como as instituições respondem umas às outras depois que uma decisão é tomada.

É justamente nesse ponto que a teoria dos diálogos institucionais oferece uma perspectiva analítica relevante. Em vez de compreender a separação dos poderes como uma

[33] Sobre os limites do Poder Judiciário em matéria financeira e orçamentária, Torres adverte que, embora o Tribunal desempenhe papel relevante no controle de constitucionalidade, nas questões típicas da Constituição Financeira ele "pode muito, mas não pode tudo" (Torres, 2014, p. 153). Não lhe cabe criar políticas públicas nem estabelecer programas de governo, funções próprias dos Poderes políticos (Torres, 2014, p. 153). Nesse contexto, Torres sustenta que os controles jurídicos sobre a atividade financeira do Estado não podem chegar a negar as escolhas públicas. Impedir ou embaraçar uma decisão política que respeita as exigências jurídicas equivaleria a invadir competência alheia, em afronta à separação de poderes e à democracia (Torres, 2014, p. 122).

estrutura necessariamente adversarial, essa abordagem permite examinar as relações entre as instituições a partir da possibilidade de interação, contestação, revisão e construção sucessiva de respostas. A existência de divergências, nessa perspectiva, não elimina necessariamente a possibilidade de diálogo. Ao contrário, pode constituir parte do próprio processo dialógico, desde que as instituições sejam capazes de considerar reciprocamente seus argumentos e produzir respostas institucionais sucessivas (Mendes, 2011, p. 105).

A análise das emendas parlamentares impositivas coloca, assim, uma controvérsia que ultrapassa a simples identificação da competência constitucional de cada Poder. Se o Legislativo amplia sua participação na definição e execução do orçamento, se o Executivo busca preservar sua capacidade de planejamento e execução de políticas públicas e se o STF é chamado a estabelecer os limites constitucionais dessa relação, torna-se necessário investigar como essas instituições respondem umas às outras. A questão central, então, passa a ser se essas respostas configuram apenas uma sucessão de decisões e contraposições institucionais, em um claro conflito, ou se revelam um processo de interação no qual os argumentos de cada Poder são efetivamente considerados, podendo produzir revisão de posições, aprendizado institucional e construção progressiva de soluções, um verdadeiro diálogo institucional.

4.2 O regime jurídico das emendas parlamentares impositivas: da Lei nº 12.919/2013 à Emenda Constitucional nº 126/2022

As emendas parlamentares não constituem inovação da Constituição de 1988, sendo um mecanismo antigo da história constitucional orçamentária brasileira.[34] Contudo, foi com a Constituição de 1988 que o Congresso Nacional retomou papel ativo no planejamento e no controle orçamentário e financeiro da União, deixando de exercer apenas a função passiva de

[34] As emendas parlamentares remontam à Constituição de 1891, que conferiu ao Congresso Nacional competência para orçar a receita e fixar a despesa federal, mantendo com o Executivo a elaboração da proposta, e instituiu o TCU como órgão auxiliar do controle parlamentar (Brasil, 2022j, p. 40). Essas atribuições foram esvaziadas durante o governo Vargas, marcado pela concentração de poder no Executivo. A Constituição de 1934 reforçou as prerrogativas executivas em matéria orçamentária e, com o Estado Novo, em 1937, o Congresso foi fechado e o orçamento passou a ser definido por decreto. Por isso, entre 1930 e 1945, não houve integridade do processo orçamentário (Faria, 2023, p. 118-121). A Constituição de 1946 restaurou as funções do Congresso e ampliou a participação parlamentar no orçamento, inclusive com a possibilidade de criar despesas por meio de emendas (Faria, 2023, p. 125-127). O período, entretanto, foi marcado por descontrole, uma vez que as emendas eram apresentadas sem indicação dos recursos necessários, o que gerou um quadro de uso casuístico das verbas públicas (Brasil, 2022j, p. 40). Ao mesmo tempo, o Executivo passou a reter a liberação de verbas, ampliando seu poder de barganha sobre os parlamentares (Faria, 2023, p. 127). Com a ascensão autoritária dos militares, as Constituições de 1967 e 1969 voltaram a restringir as atribuições orçamentárias do Legislativo (Brasil, 2022j, p. 41). O Ato Institucional nº 1, de 1964, atribuiu ao Presidente a iniciativa privativa para criar ou aumentar despesas, e a Constituição de 1967 vedou emendas que aumentassem a despesa, além de instituir a aprovação do orçamento por decurso de prazo (Faria, 2023, p. 128-132).

aprovar ou rejeitar a proposta do Executivo e passando a dispor da prerrogativa de modificá-la por meio das emendas parlamentares, nos termos do art. 166 da CRFB/88. Nesse desenho, as emendas parlamentares passaram a ser um instrumento de participação dos congressistas na definição da alocação dos recursos públicos, permitindo a incorporação ao orçamento de demandas específicas das regiões e dos grupos representados no Parlamento.

É nesse espaço de participação legislativa que se inserem as emendas parlamentares, cuja finalidade, em princípio, é possibilitar aos parlamentares o atendimento direto às reivindicações concretas da população que representam (Brasil, 2022j, p. 45). Essa função assume particular relevância no contexto brasileiro, uma vez que a Constituição atribui às leis orçamentárias, em consonância com o plano plurianual, a função de reduzir as desigualdades inter-regionais (Torres, 2014, p. 406), conforme dispõe o art. 165, § 7º, da CRFB/88. Nesse sentido, as emendas podem atuar como um dos canais de distribuição territorial de recursos e de atendimento a demandas que nem sempre são contempladas pelo planejamento centralizado do Executivo. Essa prerrogativa, contudo, não é ilimitada. As emendas devem contribuir para o aperfeiçoamento da peça orçamentária, sem descaracterizar as escolhas do Executivo e respeitando, na medida do possível, o mérito administrativo (Torres, 2014, p. 370-371).

Nesse modelo, a discricionariedade do Executivo sobre a execução das emendas produzia uma relação de articulação entre os Poderes. A possibilidade de liberar ou contingenciar recursos permitia ao governo utilizar a execução orçamentária como instrumento de negociação política, enquanto os parlamentares dependiam dessa atuação para concretizar as programações de seu interesse. As emendas, nesse contexto, acabavam funcionando como instrumentos de articulação da base governista e como mecanismos de troca política (Faria, 2023, p. 391). A Resolução nº 1/2006-CN, editada para disciplinar o funcionamento da Comissão Mista de Orçamento, inseriu-se nesse processo de aperfeiçoamento institucional e buscou responder aos problemas relacionados à elaboração das emendas parlamentares, inclusive às críticas relativas à ausência de critérios objetivos e à utilização da liberação de recursos como instrumento de barganha política (Faria, 2023, p. 224).[35]

[35] Nesse cenário, vale destacar que a evolução das regras da CMO esteve diretamente relacionada aos escândalos de corrupção envolvendo o orçamento. Após a CPMI do caso PC Farias, em 1992, e a CPI dos "Anões do Orçamento", o Congresso Nacional editou a Resolução nº 2/1995-CN, que restringiu a atuação do Relator-Geral e disciplinou a apresentação de emendas, embora sua implementação tenha sido limitada (Faria, 2023, p. 195, 205). Posteriormente, em 2006, a Operação Sanguessuga revelou fraudes na aquisição de ambulâncias financiadas por emendas, o que levou à instalação da CPMI das Ambulâncias e, em seguida, à edição da Resolução nº 1/2006-CN (Faria, 2023, p. 216-219). A nova resolução, por sua vez, estabeleceu requisitos específicos para as emendas individuais e buscou atender às recomendações da CPMI, com o objetivo de fortalecer as emendas coletivas e limitar as individuais (Faria, 2023, p. 224).

Entretanto, a partir de 2013 esse modelo começou a ser progressivamente alterado. O descontentamento do Legislativo com o contingenciamento e com a dependência da vontade do Executivo para a execução das emendas impulsionou uma mudança institucional destinada a conferir maior força jurídica às programações de autoria parlamentar (Faria, 2023, p. 301). Essa transformação teve antecedentes no plano infraconstitucional, especialmente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios de 2014 e 2015 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, e Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015), que estabeleceram mecanismos de execução obrigatória de programações decorrentes de emendas individuais.

Esse processo foi constitucionalizado pela Emenda Constitucional nº 86/2015, que introduziu no art. 166 da Constituição Federal regras específicas para a execução obrigatória das emendas individuais. A EC nº 86/2015 constitui, nesse sentido, um marco na transformação da relação entre Legislativo e Executivo no processo orçamentário, pois reduziu a margem de discricionariedade do Executivo e conferiu ao Congresso maior capacidade de influenciar diretamente a execução das despesas públicas. A alteração ocorreu em um contexto de instabilidade política e de intenso contingenciamento orçamentário, o que contribuiu para fortalecer a demanda parlamentar por maior autonomia na execução das programações aprovadas pelo Legislativo.

À luz desse cenário, cabe retomar a distinção entre a natureza autorizativa e a natureza impositiva da lei orçamentária. Como expõe Portella (2013), na concepção tradicional, sustentada por Ricardo Lobo Torres, o orçamento é lei formal que autoriza a disponibilização dos recursos financeiros do Estado: embora seja norma jurídica, não tem caráter impositivo e, por isso, não vincula o gestor à sua execução. Esse entendimento corresponde, segundo o autor, à posição do STF e ao texto constitucional.[36] Cabe ao Executivo regular a execução das despesas, podendo deixar de realizá-las ou contingenciá-las.[37] No caso das emendas parlamentares, essa lógica prevaleceu até 2013. A inclusão de dotações por emendas tinha

[36] Há relativa convergência doutrinária quanto à natureza autorizativa da lei orçamentária. Portella reúne a concepção do orçamento como "lei formal", de Hoennel, a posição de Ricardo Lobo Torres sobre seu caráter autorizativo e a de Carlos Valder do Nascimento, para quem o orçamento é, tradicionalmente, lei que autoriza os gastos do Estado em correlação com a receita necessária a cobri-los. Para o autor, esse entendimento corresponde à posição do STF e ao texto constitucional (arts. 84, XXIII, e 165). Portella ressalva, contudo, que a natureza autorizativa não se confunde com permissividade. A lei orçamentária é de elaboração obrigatória, impede a realização de despesas nela não previstas e é relativizada pelas despesas obrigatórias fixadas pela Constituição e por lei, como os gastos mínimos com saúde e educação (Portella, 2013, não paginado).

[37] Esse é também o entendimento do STF, que, no julgamento das ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014, reafirmou que a regra do orçamento brasileiro continua sendo sua natureza autorizativa (Brasil, 2022j, p. 195-196). No mesmo sentido, no julgamento da ADI nº 6.308, o Tribunal consignou que o orçamento impositivo constitui exceção a essa natureza e envolve o próprio princípio da separação dos Poderes (Brasil, 2022h).

caráter meramente autorizativo, e o empenho e o pagamento dependiam inteiramente do Executivo (Vieira, 2026a, p. 21). O orçamento impositivo de emendas alterou esse quadro ao tornar obrigatória sua execução orçamentária (empenho e liquidação) e financeira (pagamento), ressalvados os impedimentos de ordem técnica e os limites fixados em lei ou na Constituição (Vieira, 2026a, p. 20-21). A passagem de uma lógica autorizativa para uma lógica impositiva desloca, assim, parte da decisão sobre o gasto do Executivo para o Legislativo, o que explica por que a controvérsia chegou ao STF como disputa sobre competências.[38]

A mudança, contudo, não se limitou às emendas individuais. A Emenda Constitucional nº 100/2019 ampliou o regime de impositividade ao estabelecer, no art. 166, § 12, da Constituição Federal, a obrigatoriedade da execução das programações incluídas por emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Consolidou-se, assim, a existência de duas modalidades constitucionalmente impositivas: as emendas individuais, identificadas como RP-6, e as emendas de bancada estadual, identificadas como RP-7[39]. A ampliação progressiva da obrigatoriedade evidencia que o processo de fortalecimento do Legislativo sobre o orçamento não foi episódico, mas resultou de sucessivas alterações constitucionais que modificaram gradualmente a distribuição das prerrogativas orçamentárias entre os Poderes.

Nesse mesmo processo de transformação, a Emenda Constitucional nº 105/2019 instituiu as chamadas transferências especiais, posteriormente conhecidas como "Emendas Pix", permitindo a transferência direta de recursos aos entes federativos sem a necessidade de convênio prévio. A medida ampliou ainda mais a capacidade de atuação parlamentar sobre a destinação dos recursos públicos e acrescentou uma nova dimensão à discussão sobre transparência, controle e rastreabilidade da execução das emendas.

---

[38] A dimensão desse deslocamento é evidenciada pelos dados do Ipea. No orçamento do Executivo federal, as despesas empenhadas por emendas passaram de R$ 11,3 bilhões em 2014 para R$ 47,1 bilhões em 2025, um crescimento real de 315%. Nas políticas sociais, o salto foi de R$ 9,2 bilhões para R$ 35,0 bilhões, crescimento real de 282% (Vieira; Nascimento; Ribeiro, 2026, p. 7). O aumento foi acompanhado de mudança no perfil do gasto social, em que a participação do custeio subiu de 10,1% em 2014 para 75,3% em 2025, e a das despesas de capital caiu de 89,9% para 24,7% (Vieira, 2026b, p. 39).

[39] Quanto a isso, cabe registrar que existem quatro tipos de emenda ao orçamento, as emendas individuais, de bancada, de comissão e do relator. As emendas individuais são de autoria de senador ou deputado. Atualmente são impositivas, por isso cada deputado ou senador pode apresentar uma determinada quantia em emendas por ano, sendo que metade do valor deve ser destinada à saúde, conforme as regras constitucionais. As emendas de bancada e as emendas de comissão são emendas coletivas. As primeiras são apresentadas pelas bancadas estaduais ou regionais, e as segundas são de autoria das comissões técnicas ou das mesas diretoras da Câmara e do Senado. As emendas do relator são feitas pelo deputado ou senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final sobre o Orçamento - o chamado relatório geral. Todas as emendas são apreciadas pela CMO, que as incorporará ou não ao texto final do orçamento a ser aprovado pelo Congresso. Aprovado, o orçamento é enviado ao Presidente da República para sanção e promulgação da lei orçamentária anual.

A trajetória de fortalecimento das prerrogativas parlamentares alcançou novo estágio com a Emenda Constitucional nº 126/2022, a chamada "emenda de transição". Essa EC manteve o caráter impositivo das emendas e ampliou os recursos a elas destinados. Com isso, consolidou-se o processo de progressiva transferência de poder sobre a alocação de recursos públicos do Executivo para o Legislativo.

A EC nº 86/2015 estabeleceu inicialmente o percentual de 1,2% da Receita Corrente Líquida para as emendas individuais, enquanto a EC nº 100/2019 fixou em 1% da RCL o montante destinado às emendas de bancada. Posteriormente, a EC nº 126/2022 elevou o limite das emendas individuais para 2% da RCL.

Esse processo de fortalecimento do Legislativo foi acompanhado por mudanças na própria organização política do processo orçamentário. Entre 2013 e 2021, presidentes da Câmara dos Deputados como Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), Eduardo Cunha (PMDB-RJ)[40] e Rodrigo Maia (DEM-RJ) desempenharam papel relevante na defesa da ampliação das prerrogativas parlamentares sobre o orçamento (Faria, 2023, p. 304). A atuação de Eduardo Cunha foi particularmente significativa na defesa da aprovação do orçamento impositivo, que figurava entre suas propostas políticas (Faria, 2023, p. 321).

A redução da discricionariedade do Executivo na execução das emendas modificou uma das principais bases de negociação entre governo e Congresso no presidencialismo de coalizão. Se, anteriormente, a execução das emendas dependia em grande medida da decisão do Executivo, a constitucionalização da impositividade reduziu o espaço de negociação associado à liberação dos recursos. A consequência foi uma alteração significativa na dinâmica de relacionamento entre os Poderes, na medida em que o Congresso passou a dispor de maior autonomia financeira para influenciar a destinação de recursos públicos.

Essa transformação também contribuiu para o surgimento de novas controvérsias acerca dos limites da atuação parlamentar. O problema deixou de envolver apenas a obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada e passou a abranger também a forma de aplicação dos recursos, bem como as regras relativas à sua destinação e à transparência de sua

[40] Nesse cenário, registra-se que a aprovação da EC nº 86/2015 foi apresentada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, como marco de afirmação do Legislativo diante do Executivo. Segundo ele, a medida assinalou a independência do Parlamento e o respeito à separação dos poderes, pois, sem o orçamento impositivo, o debate político estaria comprometido "pela subserviência ao todo poderoso Executivo". Na mesma ocasião, Cunha anunciou a intenção de estender a impositividade às emendas de bancada (Brasil, 2015a), o que viria a ocorrer com a EC nº 100/2019.

execução. Foi nesse contexto que surgiram as controvérsias relacionadas às emendas de relator-geral, classificadas como RP-9, popularmente conhecidas como “orçamento secreto”.

Nesse cenário, nas ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a examinar a constitucionalidade desse modelo. Em decisões liminares posteriormente referendadas pelo Plenário, a Corte determinou a suspensão da execução dos recursos relacionados às emendas de relator-geral. No julgamento de mérito, realizado em 19 de dezembro de 2022, o STF declarou a inconstitucionalidade do chamado “orçamento secreto”, considerando incompatível com a Constituição o modelo de distribuição de recursos que não permitia identificar adequadamente os parlamentares responsáveis pelas indicações e a destinação dos recursos. A Corte relacionou essa estrutura à violação dos princípios da transparência, da publicidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

A decisão sobre as emendas de relator-geral é particularmente relevante para a compreensão da dinâmica interinstitucional que se desenvolveu em torno das emendas parlamentares. Isso porque, poucos dias depois do julgamento das ADPFs, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 126/2022, que preservou e ampliou o regime constitucional das emendas impositivas. A sequência dos acontecimentos evidencia que a atuação do STF não encerrou a disputa em torno do orçamento. Ao contrário, a decisão judicial foi seguida por nova atuação do Congresso Nacional, que alterou novamente o texto constitucional e manteve o processo de fortalecimento das prerrogativas parlamentares.

A controvérsia alcançou novo estágio em 2024, quando o PSOL ajuizou a ADI nº 7.697, questionando as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, especialmente quanto à constitucionalidade do caráter impositivo das emendas parlamentares. Paralelamente, o PGR e a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) ajuizaram, respectivamente, as ADIs nº 7.695 e nº 7.688, voltadas às chamadas transferências especiais ou “Emendas Pix”. Embora, conforme o recorte temporal adotado neste trabalho, ainda não houvesse pronunciamento definitivo sobre o mérito dessas ações, o Ministro Flávio Dino, relator dos processos após a aposentadoria da Ministra Rosa Weber, passou a proferir diversas decisões monocráticas relacionadas à exigência de critérios de transparência, eficiência e rastreabilidade na execução das emendas, além de determinar providências destinadas à apuração de possíveis irregularidades.

A partir desse percurso, percebe-se que a evolução das emendas parlamentares impositivas não pode ser compreendida apenas como uma sucessão de alterações normativas. As Leis nº 12.919/2013 e nº 13.080/2015 e as ECs nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022

representam etapas de um processo mais amplo de redistribuição de poder sobre a definição e a execução do orçamento público. Ao mesmo tempo em que o Congresso Nacional ampliou sua capacidade de interferência na alocação dos recursos, o Executivo teve reduzida sua margem de discricionariedade, enquanto o Judiciário passou a ser progressivamente chamado a solucionar controvérsias relacionadas aos limites constitucionais dessa nova configuração.

A dinâmica histórica também permite compreender que esse processo está relacionado às características do presidencialismo de coalizão brasileiro. A Constituição de 1988 procurou conciliar um Executivo dotado de importantes instrumentos de governo com um Legislativo fortalecido e participante do processo orçamentário. Nesse contexto, os debates constituintes buscavam preservar a governabilidade e, simultaneamente, assegurar a participação responsável do Congresso Nacional na elaboração do orçamento, uma vez que, ao longo da história, sua participação no processo orçamentário foi restringida em períodos não democráticos (Faria, 2023, p. 388). O modelo resultante combinou elementos próprios do presidencialismo com mecanismos de interação e colaboração entre os Poderes no processo de definição das prioridades públicas.

A expectativa inicial era que o Congresso Nacional participasse da definição das grandes prioridades orçamentárias, realizando macroalocações e contribuindo para a definição das políticas globais do Estado (Faria, 2023, p. 389). Na prática, contudo, a dinâmica do presidencialismo de coalizão conferiu às emendas parlamentares uma função adicional, ao incorporá-las aos mecanismos de negociação política entre os Poderes Executivo e Legislativo. Durante o período em que o Executivo manteve maior controle sobre a execução das emendas, sua liberação constituía importante instrumento de articulação da base governista. Com a constitucionalização da impositividade, essa dinâmica foi progressivamente modificada.

É justamente essa transformação que permite compreender a atual configuração das relações entre os Poderes no campo orçamentário. A expansão das emendas impositivas fortaleceu o Congresso Nacional, mas também produziu novos pontos de tensão quanto aos limites de atuação do Legislativo e do Executivo. A posterior intervenção do Supremo Tribunal Federal acrescentou uma terceira instituição à dinâmica, deslocando para o Judiciário controvérsias que anteriormente eram processadas predominantemente no âmbito político.

Desse modo, a trajetória das emendas parlamentares impositivas revela uma progressiva transformação do equilíbrio institucional em torno do orçamento público. A questão já não se restringe à definição de qual Poder possui maior competência sobre os recursos públicos, mas envolve a forma como Legislativo, Executivo e Judiciário respondem às decisões uns dos outros

e acomodam suas respectivas competências. É justamente nessa perspectiva que a evolução normativa das emendas parlamentares se conecta ao problema central deste trabalho, que busca responder que tipo de interação se estabeleceu entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional nas sucessivas rodadas de decisão e resposta acerca das emendas parlamentares impositivas e em que medida essa interação satisfaz os requisitos normativos do diálogo institucional em sua vertente deliberativa.

4.3 As ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014 e as ADIs nº 7.697, 7.695, 7.688 e 7.995: reconstrução do caso

O debate acerca das emendas parlamentares no Supremo Tribunal Federal envolve diferentes ações de controle abstrato e concentrado, relacionadas às emendas de relator-geral (RP-9), conhecidas como "orçamento secreto", às emendas de comissão (RP-8), às transferências especiais ou "emendas Pix" (RP-6) e ao próprio regime das emendas impositivas. Esta seção apresenta, inicialmente, as ações e, em seguida, reconstrói as rodadas de interação, seguindo, para cada uma delas, a sequência definida na metodologia, que compreende a descrição da decisão do STF, seus fundamentos, a resposta do Congresso Nacional, os fundamentos da resposta e a relação entre ambas. A classificação de cada resposta será realizada na seção seguinte, 4.5.

O primeiro momento dessa interação é marcado pelas ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014, todas relacionadas à utilização das emendas de relator-geral (RP 9). A ADPF nº 850, ajuizada pelo Partido Cidadania em 6 de junho de 2021, questionou a execução do indicador RP 9 na LOA de 2021 (Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021), sustentando que o modelo adotado comprometia princípios constitucionais, especialmente a impessoalidade e a eficiência.

No dia seguinte, foi protocolada a ADPF nº 851, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), igualmente voltada à utilização das emendas de relator. A ação apontava o desvirtuamento da RP 9 e a destinação de valores expressivos do orçamento federal em desconformidade com o regime constitucional, especialmente diante de possíveis violações aos princípios da publicidade, da moralidade e da impessoalidade. A ADPF nº 854, por sua vez, assumiu posição central nesse debate.[41] A ação foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade

[41] Essa ação assumiu especial importância, pois, após a aposentadoria da Ministra Rosa Weber e a assunção da relatoria pelo Ministro Flávio Dino, este passou a adotar uma atuação mais proativa no âmbito dessa ADPF. Embora o trânsito em julgado da ação tenha ocorrido em 9 de maio de 2023, com o consequente envio dos autos

(PSOL) em 14 de junho de 2021 e passou a ocupar papel relevante na discussão sobre o chamado "Orçamento Secreto". Por fim, a ADPF nº 1.014, ajuizada pelo Partido Verde (PV) em 29 de setembro de 2022, completou esse primeiro conjunto de ações. O processo questionou a continuidade da utilização da RP 9 nas Leis Orçamentárias Anuais de 2021 e 2022 (Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022), sob o argumento de que a manutenção do modelo contrariava princípios constitucionais.

A partir desse primeiro conjunto de decisões, o debate institucional deslocou-se progressivamente para outro aspecto do regime das emendas parlamentares: a modalidade de transferência especial, conhecida como "Emendas Pix", e, de forma mais ampla, a própria constitucionalidade e os limites das emendas parlamentares impositivas. É nesse segundo momento que se inserem as ADIs nº 7.688, 7.695, 7.697 e 7.995, todas sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, por prevenção à ADPF nº 854.[42] Diferentemente do núcleo formado pelas ADPFs, que esteve fortemente relacionado à opacidade das emendas de relator, essas ações passaram a enfrentar questões estruturais relacionadas à obrigatoriedade de execução orçamentária, às transferências especiais e aos mecanismos de fiscalização e controle dos recursos transferidos.

A ADI nº 7.688, ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) em 25 de julho de 2024, questionou a constitucionalidade da EC nº 105/2019, especialmente em razão do modelo de transferência direta de recursos instituído pelas Emendas

ao arquivo do STF, o novo Relator proferiu, em 18 de abril de 2024, despacho determinando a intimação do PSOL, partido autor da ação, e dos demais interessados para que se manifestassem acerca de petição apresentada, em 14 de setembro de 2023, pela Associação Contas Abertas, pela Transparência Brasil e pela Transparência Internacional - Brasil, admitidas no processo na qualidade de *amici curiae*. Na referida manifestação, as entidades noticiaram a existência de "elementos que configuram a persistência do descumprimento da decisão adotada por esta Eg. Corte no âmbito das referidas ações, assim como dos preceitos fundamentais que a embasaram" (Brasil, 2024h). É relevante observar, contudo, que, embora a mesma manifestação dos *amici curiae* também tenha sido apresentada na ADPF 850, naquele processo não houve a retomada da tramitação. Isso porque, em 15 de setembro de 2023, no dia seguinte à apresentação da manifestação, a então Relatora, Ministra Rosa Weber, consignou em despacho que, "ante o exposto, extinta esta arguição de descumprimento, com resolução de mérito, mediante decisão transitada em julgado, nada mais há a prover. Desse modo, arquivem-se os autos, imediatamente, independentemente da publicação deste despacho" (Brasil, 2023).

[42] A esse respeito, cabe mencionar que a ADI nº 7.688, primeira ação desse conjunto, foi distribuída por sorteio, em 26 de julho de 2024, ao Ministro Gilmar Mendes. Na petição inicial, a Abraji havia requerido a distribuição por prevenção ao Ministro Flávio Dino, relator da ADPF nº 854. O pedido baseava-se no argumento de que as "emendas Pix" configurariam uma espécie de "orçamento secreto" e de que as duas ações se fundavam na ausência de publicidade, transparência e responsabilização. A Coordenadoria de Processamento Inicial não havia apontado a prevenção, por considerar distintos os objetos das ações e por já ter transitado em julgado a ADPF nº 854. Diante disso, o Ministro Gilmar Mendes submeteu o feito à Presidência para que decidisse sobre eventual prevenção (Brasil, 2024g, p. 1-4). Em 30 de julho de 2024, o então Presidente do STF, Ministro Luís Roberto Barroso, determinou a redistribuição da ação ao Ministro Flávio Dino, por prevenção à ADPF nº 854. Reconheceu que, "embora não haja uma coincidência de objetos", requisito do art. 77-B do Regimento Interno, as peculiaridades da causa e o risco concreto de decisões conflitantes tornavam necessária a reunião dos feitos (Brasil, 2024g, p. 4-5).

Pix. A ação apontou riscos decorrentes da ausência de vinculação prévia dos recursos a projetos ou atividades específicas e destacou problemas relacionados à fiscalização e à transparência. Em 1º de agosto de 2024, o Relator proferiu decisão cautelar monocrática, posteriormente referendada pelo Plenário em sessão virtual extraordinária (Brasil, 2024t), na qual condicionou as transferências especiais aos requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade. Determinou o registro prévio do plano de trabalho no Transferegov.br como condição para a liberação dos recursos, a fiscalização pelo TCU e pela CGU e a vinculação das transferências ao estado pelo qual o parlamentar foi eleito.

Pouco depois, em 6 de agosto de 2024, foi protocolada a ADI nº 7.695, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, sob a titularidade do Procurador-Geral da República Paulo Gonet. A ação questionou o art. 166-A da Constituição Federal e sustentou que o regime das transferências especiais ultrapassaria os limites materiais de reforma constitucional previstos no art. 60, § 4º, da Constituição, além de comprometer a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União. A controvérsia, portanto, ampliou o debate para além da transparência, alcançando a própria distribuição constitucional das competências de fiscalização e controle sobre os recursos públicos.

Dois dias depois, em 8 de agosto de 2024, foi protocolada a ADI nº 7.697, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). A ação questionou o conjunto das Emendas Constitucionais nº 86, 100, 105 e 126, responsáveis pela conformação progressiva do regime das emendas parlamentares impositivas. Entre os argumentos apresentados, sustentou-se que esse processo teria alterado significativamente a relação entre os Poderes, chegando a caracterizar o modelo como um "semipresidencialismo orçamentário jamais desejado pelo Constituinte". A controvérsia, nesse ponto, assumiu dimensão institucional mais ampla, pois passou a envolver diretamente a definição dos limites de atuação do Legislativo e do Executivo no processo orçamentário.

Ademais, em 21 de julho de 2026, o partido Rede Sustentabilidade ajuizou a ADI nº 7.995, que impugna as Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019, bem como, por arrastamento, as alterações promovidas pela EC nº 126/2022 no regime das emendas parlamentares impositivas, individuais e de bancada (Brasil, 2026b). Na ação o partido sustenta, ainda, que o parlamentar que indica o beneficiário final da emenda desempenha função materialmente equivalente à de ordenador de despesas, e deveria, por isso, submeter-se ao mesmo regime de controle e responsabilização dos agentes que executam o orçamento.

A partir do contexto apresentado, passa-se à reconstrução das rodadas de interação.

4.3.1 Rodada 1 - liminar sobre a RP-9 e Resolução CN nº 2/2021 (5 de novembro de 2021 a março de 2022)

Nas ADPFs nº 850, 851 e 854, a Ministra Rosa Weber deferiu parcialmente medida cautelar, ad referendum do Plenário, para determinar: (a) ampla publicidade dos documentos que embasaram a distribuição das emendas de relator-geral em 2020 e 2021; (b) o registro de todas as demandas de parlamentares relativas a essas emendas em plataforma eletrônica centralizada, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência (CF, arts. 37, caput, e 163-A); e (c) a suspensão integral da execução dos recursos da RP-9 no orçamento de 2021 até o julgamento de mérito. A decisão monocrática foi referendada integralmente pelo Plenário em sessão virtual de 9 a 10 de novembro de 2021 (Brasil, 2021d).

A Relatora afirmou que o Congresso havia institucionalizado uma duplicidade de regimes de execução das emendas. De um lado, um regime transparente para as emendas individuais e de bancada, que vinculava o autor ao beneficiário. De outro, um sistema anônimo para as emendas de relator, no qual as despesas eram atribuídas ao Relator-Geral, que atuava como figura interposta entre parlamentares não identificados e o orçamento federal, em violação aos postulados da transparência, da publicidade e da impessoalidade (Brasil, 2022j, p. 11-12).

Em resposta à decisão do STF, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal editaram o Ato Conjunto nº 1/2021, em 25 de novembro de 2021, que determinou a publicação de relatórios sobre as indicações do Relator-Geral em 2020 e 2021, e o Congresso aprovou, em 29 de novembro de 2021, a Resolução CN nº 2/2021, que alterou a Resolução nº 1/2006-CN para prever a publicação individualizada das indicações e solicitações dirigidas ao Relator-Geral e fixar um limite financeiro para as emendas de relator.

Em petição conjunta de 25 de novembro de 2021, protocolada nos autos das ADPFs no STF, os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados afirmaram o cumprimento dos itens “a” e “b” da decisão do STF, em razão da implementação de medidas destinadas a ampliar a publicidade e a transparência da execução orçamentária do indicador de RP-9 das Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e 2021. Ressalvaram, contudo, a impossibilidade fática, jurídica e operacional de cumprir retroativamente a determinação de publicidade, sob o argumento de que não havia obrigação legal anterior de registro das solicitações. Sustentaram, assim, que as medidas adotadas atendiam à decisão “em grande medida e no que é possível” e

requereram a revogação da suspensão do item “c” da decisão, invocando o risco de paralisação de serviços de saúde e educação apontado na Nota Técnica Conjunta nº 8/2021 das Consultorias de Orçamento.

Posteriormente, nas informações prestadas em 3 de dezembro de 2021, o Congresso Nacional apresentou a aprovação da Resolução CN nº 2/2021 e reiterou os argumentos e pedidos constantes da manifestação anterior.

A resposta do Legislativo, portanto, concentrou-se na demonstração de que haviam sido adotadas providências para o cumprimento da decisão, especialmente por meio do Ato Conjunto nº 1/2021 e da Resolução CN nº 2/2021. Ao mesmo tempo, fundamentou a impossibilidade de cumprimento retroativo em razões de ordem operacional e destacou as possíveis consequências da manutenção da suspensão para a execução de políticas públicas.

Essas respostas do Poder Legislativo produziram efeitos sobre a própria atuação do STF. Em deferência aos argumentos apresentados pelas Casas do Congresso Nacional, especialmente quanto ao risco de comprometimento da continuidade de serviços essenciais, a Relatora afastou, em decisão monocrática de 9 de dezembro de 2021, a suspensão da execução dos recursos da RP-9 no orçamento de 2021, determinada no item “c” da decisão anteriormente proferida. Contudo, condicionou a execução dos recursos à observância, no que coubesse, das regras previstas no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e na Resolução nº 2/2021-CN. A Relatora, contudo, ressalvou a possibilidade de posterior exame da idoneidade das medidas adotadas.

A decisão monocrática foi referendada pelo Plenário do STF em 17 de dezembro de 2021, por maioria, vencidos a Ministra Cármen Lúcia e o Ministro Edson Fachin. Nesse contexto, destacam-se os votos do Ministro Edson Fachin e da Ministra Cármen Lúcia. O Ministro Fachin consignou que não havia sido demonstrada qualquer alteração substancial que pudesse justificar a revogação da suspensão, destacando que a ausência de publicidade não havia sido efetivamente sanada. No mesmo sentido, a Ministra Cármen Lúcia registrou que os fundamentos expostos na decisão anterior permaneciam subsistentes, sem que tivesse sido demonstrada alteração do quadro fático ou do cenário jurídico que havia orientado a primeira decisão (Brasil, 2021e).

Em 16 de março de 2022, o Congresso Nacional apresentou pedido de nova prorrogação do prazo para a adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos que fundamentaram a distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-

9), referentes aos exercícios de 2020 e 2021, prazo que já havia sido prorrogado na decisão cautelar de 17 de dezembro de 2021. O pedido, contudo, foi indeferido monocraticamente pela Relatora, que consignou não haver fato novo capaz de justificar nova prorrogação (Brasil, 2022i).

No mais, registra-se que no julgamento de mérito, o art. 4º do Ato Conjunto nº 1/2021 e o inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021 foram declarados materialmente inconstitucionais. No julgamento, o STF entendeu que essas normas conferiam publicidade formal aos dados, mas se mostravam insuficientes para revelar a dinâmica de poder envolvendo os reais interessados, pois mantinham a faculdade de o Relator-Geral indicar despesas com base em solicitações de terceiros (Brasil, 2022j, p. 4 e 99). Registrou-se, ainda, que as informações posteriormente prestadas pelos parlamentares a pedido do Presidente do Congresso indicaram, de forma superficial, o destino de apenas R$ 10,9 bilhões dos R$ 36,9 bilhões desembolsados com emendas de relator (Brasil, 2022j, p. 326-327).

4.3.2 Rodada 2 - julgamento de mérito, Resolução CN nº 1/2022 e EC nº 126/2022 (dezembro de 2022 a 2023)

Em 19 de dezembro de 2022, o Plenário, por maioria, julgou procedentes as ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014 para: (i) declarar incompatíveis com a Constituição as práticas do "orçamento secreto"; (ii) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto nº 1/2021 e da Resolução CN nº 2/2021; (iii) conferir interpretação conforme às LOAs de 2021 e 2022, vedando o uso da RP-9 para atender a indicações de parlamentares e de "usuários externos" e afastando o caráter vinculante das indicações do Relator-Geral, cabendo aos Ministros de Estado orientar a execução; e (iv) determinar a publicação, em 90 dias, dos dados das despesas de 2020 a 2022, com identificação de solicitadores e beneficiários. Ficaram vencidos, em parte, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes (Brasil, 2022j).[43]

O Tribunal fixou a tese de que as emendas do Relator-Geral "destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea 'a', da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual" (Brasil, 2022j, p. 115). Os fundamentos da decisão foram, em suma, a violação ao princípio republicano

[43] Trânsito em julgado em 9 maio 2023.

e democrático (art. 1º, caput e parágrafo único, da CF), o direito fundamental de acesso à informação pública (art. 5º, incisos XXXIII e LX, da CF), os deveres administrativos de impessoalidade e moralidade (art. 37, caput e § 1º, da CF) e as exigências de rastreabilidade e transparência ativa do gasto público (art. 163-A da CF). Consignou-se também ofensa ao planejamento orçamentário e à responsabilidade fiscal, sendo inconstitucional a utilização das emendas do Relator-Geral para a criação arbitrária de novas despesas ou ampliação de dotações à revelia do sistema integrado de planejamento (art. 165, §§ 1º, 2º e 5º; art. 166, § 3º, inciso III, alínea "a"; art. 167, incisos I, II e VI; e art. 174, todos da CF). Por fim, assentou-se a subversão da lógica da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF), na medida em que a captura da discricionariedade alocativa por um grupo restrito de congressistas causou desvio de finalidade orçamentária e esvaziou a capacidade de agenda e de planejamento do Poder Executivo, usurpando a sua iniciativa reservada em matéria orçamentária e suas prerrogativas constitucionais de direção da administração federal (art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b"; art. 84, incisos II, IV e XXIII; e art. 165, caput, da CF).

A resposta do Poder Legislativo a essa decisão desdobrou-se em dois atos. O primeiro ocorreu após o início do julgamento,[44] quando, em 14 de dezembro de 2022, o Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), encaminhou ao STF o Ofício nº 436/2022, acompanhado do Projeto de Resolução nº 3/2022.[45] O projeto suprimia a indicação por "usuários externos", destinava 50% das emendas de relator a ações de saúde e assistência social, fixava critérios de proporcionalidade entre as Mesas, a CMO e os partidos e ressaltava o caráter não impositivo das emendas de relator, "o que preservaria a prerrogativa do Poder Executivo na condução do orçamento da União" (Brasil, 2022j, p. 24-25). O projeto foi aprovado e promulgado em 16 de dezembro de 2022 como Resolução CN nº 1/2022.

O segundo ato foi posterior ao julgamento. Em 21 de dezembro de 2022, dois dias depois da conclusão do julgamento pelo STF e antes mesmo da publicação do acórdão, foi promulgada a EC nº 126/2022, originada da chamada PEC da Transição e resultado de acordo entre as lideranças partidárias e o governo eleito no pleito de outubro de 2022. A emenda deu nova

[44] O julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, 851, 854 e 1.014/DF teve início em 7 de dezembro de 2022, com a leitura do relatório e a realização das sustentações orais.

[45] Registra-se, ainda, que o ofício foi entregue também pessoalmente pelo Senador Rodrigo Pacheco à Ministra Rosa Weber na manhã de 14 de dezembro de 2022, durante a posse do Ministro Bruno Dantas na Presidência do TCU. A relatora registrou o gesto no início de seu voto no julgamento das ações, interpretando-o como demonstração de abertura do Parlamento ao "saudável e democrático diálogo interinstitucional". Ponderou, contudo, que a iniciativa confirmava a adequação da medida cautelar e a impropriedade do sistema até então praticado, e que um projeto voltado para o futuro não prejudicava o julgamento de mérito (Brasil, 2022j, p. 25-28).

destinação aos cerca de R$ 19,4 bilhões previstos no orçamento de 2023 para as emendas de relator, declaradas inconstitucionais pelo STF (Brasil, 2022a). Cerca de metade desses recursos, até R$ 9,85 bilhões, permaneceu sob indicação do relator-geral para programações discricionárias do Executivo. A outra metade reforçou as emendas individuais, cujo limite passou de 1,2% para 2% da receita corrente líquida, elevando seu montante de R$ 11,7 bilhões para cerca de R$ 21,5 bilhões. Esse valor passou a ser dividido entre Câmara (77,5%) e Senado (22,5%), com metade vinculada a ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 2022g, 2022a).

No julgamento das ADPFs, o STF examinou expressamente a primeira resposta apresentada pelo Legislativo. Nesse contexto, destaca-se o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, que analisou a resolução aprovada pelas Casas do Congresso Nacional e, embora tenha reconhecido avanços na redução da discricionariedade atribuída ao Relator-Geral, concluiu que ela não resolvia os vícios apontados, pois deixava a repartição interna dos recursos a cargo dos líderes partidários, sem critérios transparentes (Brasil, 2022j, p. 329-330).

Quanto ao cumprimento da decisão proferida nas ADPFs, em 18 de abril de 2024, o Ministro Flávio Dino determinou a intimação do PSOL e dos Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo para que se manifestassem acerca de manifestação apresentada por *amici curiae*, que noticiavam a persistência do descumprimento do acórdão (Brasil, 2024h, p. 3). Examinadas as manifestações, o relator constatou, em 17 de junho de 2024, que não havia "comprovação cabal" do cumprimento da ordem de publicar os dados das despesas classificadas como RP-9 entre 2020 e 2022, com a identificação de solicitantes e beneficiários (Brasil, 2024i, p. 5-6). Registrou, ainda, que a prática do "orçamento secreto" não se tornava constitucional pela simples mudança de rubrica (Brasil, 2024i, p. 10-11).[46] Entretanto, em decisão monocrática, designou audiência de conciliação, voltada ao cumprimento integral da decisão, com fundamento no dever de estímulo à solução consensual dos conflitos (CPC, art. 3º, §§ 2º e 3º),[47]

[46] Após a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator, parte dos recursos antes classificados como RP-9 passou a ser alocada como programação discricionária do Executivo (RP-2), embora continuasse a ter origem no Congresso Nacional. Segundo informações prestadas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento nos autos, as emendas parlamentares classificadas como RP-2 distinguiam-se das demais dotações dessa rubrica apenas por sua origem parlamentar, e só era possível identificá-las por meio de códigos internos dos planos orçamentários, utilizados exclusivamente para fins de controle de conformidade. Além disso, diferentemente das emendas individuais, de bancada e de comissão, não exigiam a indicação de beneficiário nem de ordem de prioridades pelo autor (Brasil, 2024i, p. 10-11).

[47] Registra-se, contudo, que, inicialmente, o Relator indeferiu a participação de *amici curiae* na audiência de conciliação, incluindo as entidades que haviam noticiado o descumprimento do acórdão, por entender que, estando o processo em fase de execução, a conciliação dependia "exclusivamente das partes" (Brasil, 2024j, p. 2). Diante dos pedidos de reconsideração, o Relator reviu sua decisão e admitiu a presença dos *amici curiae* apenas na condição de observadores, com um representante por entidade, reiterando que suas contribuições deveriam ser apresentadas posteriormente, por meio de memoriais (Brasil, 2024k, p. 2). Além disso, o Relator não admitiu a

por considerar a existência de interesse dos Poderes em atender às ordens judiciais e a existência de fatos ainda pendentes de esclarecimento.[48] As questões relativas às emendas Pix, por não integrarem o objeto da ADPF, foram encaminhadas ao TCU e à PGR (Brasil, 2024i, p. 5, 13).

4.3.3 Rodada 3 - suspensão das emendas impositivas e Lei Complementar nº 210/2024 (agosto a dezembro de 2024)

Já sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, sucessor da Ministra Rosa Weber, a ADPF nº 854 passou a ser conduzida também no âmbito do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) do STF, em uma perspectiva de conciliação entre os Poderes e de execução de um processo estrutural,[49] em razão de determinação proferida pelo Relator em despacho. Na audiência realizada em 1º de agosto de 2024, constatou-se o descumprimento parcial do acórdão. Na decisão proferida foram determinadas, entre outras medidas, a absoluta vinculação federativa das emendas e a exigência de prévia e integral transparência e rastreabilidade para o pagamento das emendas classificadas como RP-8 e dos restos a pagar da RP-9. Determinou-se, ainda, a constituição de Comissão Técnica destinada à identificação dos dados e à definição dos

participação de novos *amici curiae* no âmbito da ADPF nº 854, apesar dos novos desdobramentos do processo. Para tanto, considerou que a ação já se encontrava em fase de execução, após o julgamento de mérito e o trânsito em julgado, e que, a intervenção de *amici curiae* somente poderia ser requerida até a liberação do processo para pauta (Brasil, 2024j, p. 2).

[48] À luz desse cenário, cabe destacar que a conciliação no STF passou por um processo de progressiva institucionalização ao longo das últimas presidências do Tribunal. Inicialmente, em 2020, durante a presidência do Ministro Dias Toffoli, foi criado o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), por meio da Resolução nº 697/2020. Posteriormente, em 2022, sob a presidência da Ministra Rosa Weber, o CMC foi incorporado ao Centro de Solução Alternativa de Litígios (CESAL), criado pela Resolução nº 790/2022. Já em 2023, durante a presidência do Ministro Luís Roberto Barroso, essa função passou a ser desempenhada pelo Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), regulamentado pelo Ato Regulamentar nº 27/2023 e integrado à Assessoria de Apoio à Jurisdição, ao lado do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC). Com esse processo de institucionalização, a conciliação passou a ocupar espaço mais definido na dinâmica de funcionamento da Corte. Esses órgãos passaram a ser utilizados pelos ministros não apenas para buscar soluções consensuais em controvérsias complexas, mas também como instrumentos de gestão do tempo processual, constituindo uma alternativa à liberação dos processos para julgamento. Nesse contexto, nos últimos anos, a consensualidade deixou de constituir uma prática episódica e passou a integrar de forma mais regular a dinâmica de funcionamento do Tribunal (Godoy, 2026, p. 29-30).

[49] Segundo Serafim (2023, p. 24), o processo estrutural pode ser definido como um conjunto ordenado de atos jurídicos voltados à obtenção de uma tutela judicial coletiva capaz de transformar, gradualmente, um "estado de coisas A", violador de direitos, em um "estado de coisas B", adequado à sua proteção. Essa modalidade se afasta da lógica bipolar do processo tradicional, em que duas partes com interesses opostos buscam a reparação de um dano passado. Ela responde a litígios estruturais, nos quais a violação sistemática de direitos decorre de um estado de coisas consolidado pelas ações e omissões de diversos agentes, públicos e privados (Serafim, 2023, p. 20-21). Como essa realidade não se transforma de uma só vez, o processo depende da elaboração de um plano de ação, em regra pela própria Administração Pública e revisável ao longo do tempo. O juiz deixa de ser mero adjudicador e passa a atuar como coordenador: promove o diálogo entre os interessados, fixa metas para o plano e retém a jurisdição para monitorar a implementação das reformas (Serafim, 2023, p. 25-26).

procedimentos necessários ao integral cumprimento do acórdão prolatado pelo STF na ADPF nº 854.

Paralelamente, nas decisões cautelares monocráticas proferidas nas ADIs nº 7.688, em 1º de agosto de 2024, e nº 7.695, em 8 de agosto de 2024, o Relator condicionou a execução das transferências especiais ao cumprimento de requisitos de transparência e rastreabilidade, incluindo a apresentação de plano de trabalho prévio no Transferegov.br, a utilização de conta bancária específica e a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU). Na ADI nº 7.697, em decisão de 14 de agosto de 2024, o Ministro Flávio Dino conferiu interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados, estabelecendo que a execução de emendas parlamentares incompatível com critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade não se harmoniza com a Constituição. A decisão também afastou interpretação que atribuísse caráter absoluto à impositividade das emendas e determinou a suspensão de sua execução até que Legislativo e Executivo, mediante diálogo institucional, regulamentassem os novos procedimentos. As três decisões cautelares monocráticas foram posteriormente referendadas por unanimidade pelo Plenário do STF (Brasil, 2024l e 2024t).

Os principais fundamentos mobilizados nessas decisões foram os deveres de transparência e rastreabilidade, especialmente à luz do art. 163-A da Constituição, os princípios da eficiência e da impessoalidade e o dever do Poder Executivo de verificar, de forma motivada e transparente, a aptidão das emendas para execução.

Diante desse cenário, em 20 de agosto de 2024, os chefes dos três Poderes reuniram-se no STF e firmaram nota conjunta segundo a qual as emendas deveriam observar critérios de transparência, rastreabilidade e correção, com parâmetros específicos para cada modalidade, cabendo ao Executivo e ao Legislativo definir, em diálogo, os impedimentos de ordem técnica (Brasil, 2024p).

Em continuidade a essas tratativas, em 23 de outubro de 2024, foi realizada nova reunião entre representantes do STF, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Poder Executivo para tratar das emendas parlamentares (Brasil, 2024q). Em 31 de outubro de 2024, o Deputado Rubens Pereira Júnior (PT-MA) apresentou o PLP nº 175/2024, aprovado e sancionado como Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 (Brasil, 2024c).[50] A lei destina as emendas de bancada a projetos estruturantes, vedada a individualização (arts. 2º

[50] O projeto foi transformado na Lei Complementar nº 210/2024.

e 3º); exige a identificação do parlamentar solicitante das emendas coletivas, vedada a reserva de autoria a líderes (arts. 3º e 5º, I); exige conta específica e plano de trabalho para as transferências especiais e as prioriza para obras inacabadas (arts. 7º e 8º); define impedimentos de ordem técnica (art. 10); e limita o crescimento das emendas, em equivalência com as despesas discricionárias da União (art. 11) (Brasil, 2025i, p. 7).

Segundo a justificação do projeto, a proposição resultou de acordo entre os Poderes Executivo e Legislativo para aprimorar as regras de apresentação e de execução das emendas parlamentares (Brasil, 2024a, p. 1). O parecer de Plenário na Câmara, do Deputado Elmar Nascimento (UNIÃO-BA), vinculou expressamente o projeto à decisão do Ministro Flávio Dino. Registrou que, conforme essa decisão, Executivo e Legislativo deveriam encontrar um denominador comum para regulamentar o tema, e que o texto continha iniciativas adequadas à superação das questões discutidas nas ações em curso. Afirmou, ainda, que a exigência de registro das transferências especiais no Transferegov.br atendia diretamente à solicitação do STF quanto ao monitoramento dessas emendas (Brasil, 2024a, p. 1-2). O parecer, contudo, não discutiu os fundamentos constitucionais das decisões. A análise de constitucionalidade limitou-se a afirmar a "compatibilidade integral" entre o projeto e a Constituição (Brasil, 2024a, p. 5). No Senado, o parecer do Senador Angelo Coronel (PSD-BA)[51] apresentou o projeto como fruto de colaboração entre Executivo e Legislativo e destacou seu foco na transparência e na rastreabilidade, sem mencionar as decisões do STF (Brasil, 2024e, p. 1, 4-5). O parecer da Câmara sobre o substitutivo do Senado tampouco fez referência a elas (Brasil, 2024b). Os documentos indicam, assim, que o Congresso incorporou os parâmetros fixados pelo STF e reconheceu expressamente a decisão como origem da regulamentação, mas não enfrentou suas razões constitucionais nem apresentou divergência justificada em relação a elas.[52]

A resposta do STF à promulgação da Lei Complementar nº 210/2024 veio em 2 de dezembro de 2024, quando o Ministro Flávio Dino, em decisão monocrática conjunta proferida no âmbito da ADPF nº 854 e das ADIs nº 7.688, 7.695 e 7.697, reconheceu a edição da nova legislação como um avanço no tratamento das emendas parlamentares.[53] Ao mesmo tempo, contudo, autorizou a retomada de sua execução mediante a observância de condicionantes adicionais, que extrapolavam o conteúdo originalmente previsto na lei, tais como a apresentação de: (i) plano de trabalho prévio como requisito para novas emendas Pix; (ii) registro em ata,

[51] O parlamentar permaneceu no PSD até o início de 2026, quando migrou para o Republicanos.
[52] O próprio texto aprovado invoca a separação de poderes, mas apenas como fundamento do limite de crescimento das emendas, sem discutir os argumentos constitucionais das decisões (Brasil, 2024a, p. 14).
[53] A decisão foi referendada por unanimidade pelo Plenário do STF em 3 de dezembro de 2024 (Brasil, 2024s).

com identificação nominal dos parlamentares solicitantes, das emendas de comissão e de bancada, as quais podem ser indicadas por qualquer parlamentar, e não apenas pelos líderes; e (iii) limite de crescimento das emendas equivalente ao menor valor entre a variação das despesas discricionárias do Executivo, o teto do arcabouço fiscal e a variação da RCL, até o julgamento de mérito da ADI nº 7.697. Afirmou, ainda, que as regras e os impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Executivo se aplicam às emendas, e vice-versa. A decisão manteve, ainda, no âmbito da ADPF nº 854, o monitoramento das práticas associadas ao "orçamento secreto" no exercício de 2025. Não determinou, contudo, o bloqueio generalizado da execução das emendas, optando pela análise caso a caso das situações irregulares (Brasil, 2024s).[54]

Entretanto, a tensão em torno das emendas parlamentares não foi solucionada com a promulgação da LC nº 210/2024. Nesse contexto, em 23 de dezembro de 2024, diante da notícia de que 17 líderes partidários da Câmara dos Deputados haviam encaminhado ao Executivo o Ofício nº 1.4335.458/2024, com a indicação de 5.449 emendas de comissão no valor de cerca de R$ 4,2 bilhões, o relator determinou a publicação das atas das comissões que teriam aprovado essas indicações (Brasil, 2024m, p. 4). Em resposta, a Câmara sustentou que a exigência de aprovação das indicações pelas comissões só passara a existir com a LC nº 210/2024, inaplicável ao orçamento de 2024, e que as indicações dos líderes haviam sido referendadas pelas bancadas partidárias (Brasil, 2024n, p. 3-5).

Na decisão de 29 de dezembro de 2024, o Ministro Flávio Dino rejeitou esses argumentos e apontou as seguintes contradições nas manifestações da Câmara: (i) a Casa tratava as emendas de comissão ora como de execução obrigatória, ora como não impositivas; (ii) negava a incidência da LC nº 210/2024 sobre o orçamento de 2024, mas invocava, para justificar o ofício, portaria editada com base nessa mesma lei; (iii) o dever de documentar o processo orçamentário não fora criado pela LC nº 210/2024, pois decorria dos princípios da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição) e já constava da Resolução nº 1/2006-CN.

Para o relator, a consulta às bancadas partidárias não supria a necessidade de aprovação das indicações pelas comissões permanentes, já que emendas de comissão devem ser aprovadas pelas comissões em todos os seus termos (Brasil, 2024n, p. 5-8). Concluiu pela "nulidade

[54] Segundo a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, ao estender às emendas as regras e os impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Executivo, e vice-versa, o STF corrigiu a assimetria pretendida pelo art. 14 da LC nº 210/2024, que excluía as emendas dessas restrições sem prever a reciprocidade (Brasil, 2025c, p. 7).

insanável" do ofício. Segundo ele, os motivos determinantes eram falsos, o caráter nacional das indicações não fora aferido pela instância competente e o procedimento não atendia à Constituição, à LC nº 210/2024 e à Resolução nº 1/2006-CN. Ficou definitivamente vedado ao Executivo empenhar o que ali constava (Brasil, 2024n, p. 9). O relator reconheceu que o mesmo procedimento havia sido adotado em outros momentos de 2024 e, aparentemente, de 2023, o que permitiria anular todas as emendas de comissão com esse vício. Considerando, porém, as consequências práticas da decisão (art. 20 da LINDB), manteve excepcionalmente a execução do que já havia sido empenhado até 23 de dezembro de 2024, salvo outra ilegalidade identificada no caso concreto (Brasil, 2024n, p. 9-10). Determinou, ainda, que as irregularidades fossem apuradas pela Polícia Federal no inquérito já instaurado (Brasil, 2024n, p. 8). Afastou, ainda, a alegação de interferência na autonomia do Legislativo, com o argumento de que se tratava de adequar a atuação do Congresso à Constituição e às leis, e o caminho apropriado seria o "diálogo institucional sincero" e o cumprimento das normas jurídicas (Brasil, 2024n, p. 11-12).

No dia seguinte, ao examinar esclarecimentos do Senado sobre o Ofício nº 220/2024, referente às emendas de comissão daquela Casa, o relator reconheceu que o Senado havia individualizado o senador solicitante de cada indicação, o que representava maior transparência que o procedimento da Câmara. Como, porém, também não haviam sido juntadas as atas de aprovação pelas comissões, manteve a vedação. Ressalvou apenas os empenhos anteriores a 23 de dezembro de 2024 não relacionados àquele ofício, que declarou igualmente nulo com base nos fundamentos da decisão de 29 de dezembro (Brasil, 2024o, p. 1-5).

Já em 2025, o monitoramento das emendas passou a se apoiar nos relatórios técnicos da CGU e do TCU sobre as transferências especiais e os repasses a entidades privadas (Brasil, 2025e, p. 2-5; Brasil, 2025f, p. 6-7), com contínuas determinações aos entes federais, estaduais e municipais, bem como envios à Polícia Federal, para instauração de inquéritos (Brasil, 2025g, p. 15, 29).

4.3.4 Rodada 4 - plano de trabalho conjunto e Resolução CN nº 1/2025 (fevereiro de 2025 a setembro de 2026)

Diante de petições do Legislativo e do Executivo, o Relator homologou, em 26 de fevereiro de 2025, plano de trabalho conjunto com quatro eixos, voltados a dar transparência às indicações de RP-9 (2020 a 2022), de RP-8 (2020 a 2024 e 2025 em diante) e de RP-7 (2025

em diante), e declarou que não subsistiam empecilhos à execução das emendas, salvo hipóteses específicas, como emendas de comissão e de bancada sem aprovação registrada em ata com a identificação do parlamentar solicitante. A decisão foi referendada por unanimidade pelo Plenário em sessão virtual de 28 de fevereiro a 5 de março de 2025 (Brasil, 2025i, p. 1-4 e 7-14).[55] O acórdão invoca a "incidência dos diálogos entre os Poderes" em processo estrutural, visando a novos procedimentos "alinhados com as normas aprovadas pelo Congresso Nacional".

Os fundamentos apresentados pela decisão são, em suma, os deveres de transparência e rastreabilidade (art. 163-A), probidade e eficiência. O Relator ressaltou, ainda, que a harmonia entre os Poderes não significa a anulação da dimensão dos freios e contrapesos e que permanecia em aberto a compatibilização do elevado montante das emendas com o princípio da eficiência (Brasil, 2025i, p. 2 e 5).

No plano, o Legislativo comprometeu-se, entre outras ações, a apresentar proposta de alteração da Resolução nº 1/2006-CN para adequá-la à LC nº 210/2024 e padronizar as atas de comissões e bancadas (Brasil, 2025i, p. 9-12). Em 13 de março de 2025, o Congresso aprovou o Projeto de Resolução nº 1/2025, promulgado como Resolução CN nº 1, de 14 de março de 2025, posteriormente alterada pela Resolução CN nº 2, de 23 de junho de 2025, que passaram a exigir atas das bancadas, limitaram o número de emendas de comissão e exigiram justificação que permita aferir os benefícios sociais e econômicos das emendas coletivas (Brasil, 2025a e 2025b). O próprio plano declara a finalidade de aprimorar a transparência e a rastreabilidade das emendas "em conformidade com as diretrizes firmadas na Constituição Federal, na Lei Complementar n. 210/2024 e nas" decisões da ADPF 854 (Brasil, 2025i, p. 7-8).

A resposta legislativa incorporou os parâmetros fixados pelo STF. A Resolução nº 1/2025-CN passou a exigir que as atas de apresentação, indicação e alteração de emendas permaneçam disponíveis no sítio eletrônico do Congresso Nacional, em local de fácil acesso ao público (art. 37-A). As emendas de comissão passaram a ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que as aprovou, com caráter institucional e justificação que permita aferir seus benefícios sociais e econômicos (art. 44). As indicações das bancadas estaduais passaram a ser registradas em ata e publicadas pela CMO (art. 48-A) (Brasil, 2025a). A incorporação, porém, não foi integral. Quanto às emendas de comissão, a resolução preservou a intermediação dos líderes partidários, uma vez que as indicações por eles encaminhadas deveriam constar de ata

[55] Decisão monocrática de 26 fev. 2025 que homologou o plano de trabalho, referendada à unanimidade em sessão virtual extraordinária de 28 fev. a 5 mar. 2025.

da bancada partidária, aprovada pela maioria de seus membros, e eventuais alterações seriam solicitadas pelo Presidente da Comissão (art. 45-A, I e § 3º) (Brasil, 2025a). A regra contrastava com a decisão de 2 de dezembro de 2024, segundo a qual qualquer parlamentar pode indicar emendas de comissão, sem monopólio dos líderes. O registro da autoria, assim, se fazia em nome da bancada, e não do parlamentar solicitante. Três meses depois, a Resolução nº 2/2025-CN aproximou-se do parâmetro judicial ao estabelecer que a alteração de indicações ou de programações decorrentes de emendas de comissão e de bancada somente pode ser deliberada quando proposta formalmente pelo parlamentar solicitante (arts. 44, § 7º, 45-A, § 4º, e 47, § 4º-A) (Brasil, 2025b).

Não obstante essas medidas, as ações continuam em tramitação, e o STF prosseguiu no acompanhamento da execução das emendas, sobretudo no âmbito da ADPF nº 854, conduzida como processo estrutural. As decisões do relator, Ministro Flávio Dino, passaram a combinar o monitoramento do cumprimento do plano de trabalho com o encaminhamento de indícios de irregularidades aos órgãos de investigação.

Destaca-se, ainda, que em 27 de junho de 2025, o Relator realizou audiência pública sobre a obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada, para instruir o julgamento das ADIs nº 7.688, 7.695 e 7.697.

Ademais, em novembro de 2025, ao constatar a persistência de "manobras individuais" para burlar as determinações do STF e da LC nº 210/2024, o relator encaminhou à Polícia Federal novo relatório da CGU, para juntada a inquéritos existentes ou instauração de novos, e determinou a instauração de processos administrativos de responsabilização com base na Lei Anticorrupção. No mais, registrou que a conclusão do processo estrutural depende da consolidação de padrões de legalidade e transparência na execução orçamentária (Brasil, 2025h, p. 15-17).

Ainda nesse contexto, destaca-se o protocolo da ADI nº 7.995, em 21 de julho de 2026, que questiona aspectos relacionados às emendas parlamentares impositivas e à responsabilização dos parlamentares pela destinação dos recursos públicos. A ação questiona também se o parlamentar que indica a destinação de recursos provenientes de emendas parlamentares, definindo o ente público ou privado beneficiário e o objeto da programação orçamentária, deve submeter-se a regime de controle, fiscalização, prestação de contas e responsabilização, considerando o poder decisório que exerce sobre a alocação desses recursos, especialmente no caso das emendas impositivas individuais. No âmbito desse processo, o

Relator também determinou a realização de audiência pública, realizada em 22 de setembro de 2026.

Na data de corte, o mérito das ADIs nº 7.688, 7.695, 7.697 e 7.995 permanecia pendente de julgamento. Esses desdobramentos não configuram novas respostas do Congresso e, por isso, não integram a classificação da seção 4.5.

Essa reconstrução mostra que as controvérsias sobre as emendas parlamentares não se desenvolveram como episódios isolados. As decisões do STF foram sucessivamente acompanhadas por respostas do Congresso, novas decisões, medidas do Executivo e atuação de órgãos de controle. O conflito inicial em torno da opacidade das emendas de relator deu lugar a uma discussão mais ampla sobre a impositividade, a transparência, a fiscalização e os limites constitucionais da atuação de cada Poder na gestão do orçamento público.

É justamente essa sucessão de respostas que torna o caso relevante para a teoria dos diálogos institucionais. A existência de decisões judiciais, manifestações legislativas ou medidas de fiscalização, isoladamente consideradas, não é suficiente para caracterizar a ocorrência de um diálogo. É necessário verificar se as instituições efetivamente respondem aos argumentos e às decisões umas das outras, se reformulam suas posições, se incorporam elementos das manifestações institucionais anteriores e se produzem, ao longo do tempo, soluções sucessivas para a controvérsia. Sob essa perspectiva, a reconstrução das ADPFs nº 850, 851, 854 e 1.014 e das ADIs nº 7.688, 7.695, 7.697 e 7.995 fornece o percurso empírico necessário para, nos próximos tópicos, examinar não apenas o que cada instituição decidiu, mas como uma instituição respondeu à atuação da outra.

Assim, o caso das emendas parlamentares permite deslocar a análise de uma oposição simplificada entre STF e Congresso Nacional para uma investigação sobre a dinâmica efetivamente produzida entre as instituições. A questão central passa a ser, portanto, que tipo de interação se estabeleceu entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional nessas sucessivas rodadas de decisão e resposta e em que medida essa interação satisfaz os requisitos normativos do diálogo institucional em sua vertente deliberativa.

4.4 O caso da vaquejada como caso de controle das categorias analíticas

Concluída a reconstrução das rodadas de interação, passa-se ao caso da vaquejada, utilizado para calibrar as categorias analíticas adotadas neste trabalho. O caso não é tomado como modelo acabado de diálogo institucional, mas como caso de controle, que permite

verificar a capacidade das categorias de distinguir diferentes formas de interação entre o STF e o Congresso Nacional. Sua utilidade decorre de que a resposta do Congresso à ADI nº 4.983, embora tenha superado o resultado fixado pelo STF, incorporou ao texto constitucional uma exigência diretamente ligada ao fundamento da decisão judicial. Além disso, o caso percorreu mais de uma rodada de decisão e resposta e foi objeto de pronunciamento posterior do STF sobre a própria resposta legislativa, o que permite observar, de forma documentada, como cada instituição tratou as razões da outra.

Em 6 de outubro de 2016, o Plenário do STF, por maioria e nos termos do voto do relator, Ministro Marco Aurélio, julgou procedente a ADI nº 4.983, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, e declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 15.299/2013, do Estado do Ceará, que regulamentava a vaquejada como prática desportiva e cultural. Ficaram vencidos os Ministros Edson Fachin, Gilmar Mendes, Teori Zavascki, Luiz Fux e Dias Toffoli (Brasil, 2017b, p. 149).[56] O Tribunal entendeu que o dever estatal de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais, não dispensa a observância do art. 225, § 1º, VII, da Constituição, que veda práticas que submetam os animais à crueldade (Brasil, 2017b, p. 1).

A reação do Congresso Nacional foi imediata. Em 19 de outubro de 2016, treze dias após o julgamento e antes mesmo da publicação do acórdão, o Senador Otto Alencar (PSD-BA) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 50/2016, que daria origem à EC nº 96/2017. A justificação da proposta tinha como ponto central o julgamento da ADI nº 4.983. O texto descrevia o objeto e o resultado da ação e registrava a intensa polêmica que a decisão havia provocado entre os apoiadores da prática e os defensores dos direitos dos animais, polêmica que chegara a motivar o anúncio de uma Frente Parlamentar em Defesa da Vaquejada. Com o declarado propósito de encerrar a controvérsia, a proposta buscava consignar na Constituição a permissão para as práticas culturais de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro que não submetessem os animais à crueldade. Sustentava que a vaquejada, quando registrada como bem cultural imaterial e regulamentada de modo a garantir a integridade física e mental dos animais sem descaracterizar a própria prática, atenderia aos parâmetros fixados pelo próprio STF na ADI nº 4.983 (Brasil, 2025d, p. 22).

Paralelamente, em 29 de novembro de 2016, o Congresso aprovou a Lei nº 13.364/2016, que elevou o rodeio, a vaquejada e as expressões artístico-culturais a eles associadas à condição

[56] O placar apertado, de seis votos a cinco, já indicava que a questão era controversa no interior do próprio Tribunal.

de manifestação da cultura nacional e de patrimônio cultural imaterial. Em 6 de junho de 2017, foi promulgada a EC nº 96/2017, que acrescentou o § 7º ao art. 225 da Constituição. Segundo o dispositivo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro e regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

A EC nº 96/2017 foi impugnada no STF pelo Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal, na ADI nº 5.728, e pelo Procurador-Geral da República, na ADI nº 5.772. Esta última questionou também a expressão "a vaquejada", constante dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.364/2016, e a expressão "as vaquejadas", do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.220/2001, que equipara o peão praticante de vaquejada a atleta profissional. Embora ajuizadas em 2017, as ações só começaram a ser julgadas somente em dezembro de 2024 (Brasil, 2025d, p. 45).[57] Nesse intervalo, a Lei nº 13.873/2019, originada do Projeto de Lei do Senado nº 377/2016, inseriu na Lei nº 13.364/2016 o art. 3º-B, que fixou garantias mínimas de bem-estar animal a serem observadas nessas práticas.

Na ADI nº 5.728, em sessão virtual de 7 a 14 de março de 2025, o STF, por unanimidade, julgou improcedente o pedido e declarou a constitucionalidade da EC nº 96/2017 (Brasil, 2025d, p. 4). No voto condutor, o Ministro Dias Toffoli afirmou que a decisão na ADI nº 4.983 teve por fundamento a presunção de crueldade da vaquejada e que a EC nº 96/2017, ao viabilizar a prática a partir dos critérios que fixa, representou uma reação legislativa àquela decisão. Lembrou que o fenômeno não é novo na história institucional brasileira (Brasil, 2025d, p. 23). Registrou, ainda, que as decisões do STF devem ser compreendidas como "última palavra provisória", que encerra muitas vezes apenas uma rodada deliberativa e permite que a questão seja amadurecida entre os Poderes (Brasil, 2025d, p. 3). Para fundamentar a legitimidade da reação legislativa, o relator recorreu à noção de democracia deliberativa e citou expressamente o professor Miguel Godoy, para quem o sentido da Constituição deve ser construído

[57] As ADIs nº 5.728 e 5.772 começaram a ser julgadas em conjunto, na sessão virtual de 6 a 13 de dezembro de 2024, com voto conjunto do Relator, Ministro Dias Toffoli, pela improcedência de ambas. Os objetos das ações, contudo, não eram idênticos. A ADI nº 5.728 impugnava apenas a EC nº 96/2017, enquanto a ADI nº 5.772 questionava, além da referida emenda, as Leis nº 13.364/2016 e 10.220/2001. Diante dessa distinção, em voto-vista, o Ministro Flávio Dino apresentou divergência quanto à regulamentação legal, sem contestar a constitucionalidade da emenda. Como houve consenso quanto à constitucionalidade da EC nº 96/2017, a ADI nº 5.728 foi concluída por unanimidade na sessão virtual de 7 a 14 de março de 2025 (Brasil, 2025d, p. 4). A ADI nº 5.772, por sua vez, prosseguiu em razão da existência de três correntes distintas, sem formação de maioria, e do pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes. O julgamento foi retomado e concluído apenas em 5 de março de 2026, após o reajuste de voto do Relator (Brasil, 2026a, p. 103, 109-117, 123-124).

coletivamente entre o povo e as instituições, não podendo depender apenas da interpretação judicial (Brasil, 2025d, p. 23-24).

O desfecho da ADI nº 5.772, contudo, mostra que o STF não se limitou a chancelar a resposta legislativa. Inicialmente, o relator votou pela improcedência também dessa ação. Entretanto, o Ministro Flávio Dino abriu divergência, para quem a Lei nº 13.364/2016, mesmo com a redação dada pela Lei nº 13.873/2019, não atendia à exigência de lei específica garantidora do bem-estar animal prevista no próprio art. 225, § 7º. O Ministro Cristiano Zanin propôs solução intermediária, que, entre outras medidas, submetia à homologação do Ministério da Agricultura e Pecuária os regulamentos privados da prática (Brasil, 2026a, p. 103, 123-124). Diante dessas posições, o relator reajustou seu voto para conferir interpretação conforme às leis impugnadas, aproximando-se da solução intermediária proposta pelo Ministro Cristiano Zanin. Os Ministros que antes acompanhavam o relator aderiram ao reajuste, o que permitiu a formação de maioria (Brasil, 2026a, p. 109-117).

Em 5 de março de 2026, o Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme às expressões impugnadas. Assentou que a prática da vaquejada é constitucional desde que observados, necessariamente, no mínimo, os critérios do art. 3º-B, § 2º, da Lei nº 13.364/2016, sem prejuízo de outros cuidados necessários ao bem-estar dos animais no caso concreto, sob pena de responsabilização administrativa e penal. Ficaram parcialmente vencidos os Ministros Flávio Dino, Cármen Lúcia, Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso (Brasil, 2026a, p. 4-5).

A trajetória do caso revela, assim, uma sequência de rodadas. O STF fixou o fundamento da crueldade. O Congresso respondeu com uma emenda constitucional que, embora superasse o resultado da decisão, incorporou a exigência de proteção ao bem-estar animal. O STF reconheceu a legitimidade dessa resposta, mas condicionou a regulamentação legal ao cumprimento efetivo daquela exigência. Desse modo, nenhuma das instituições deteve a palavra final de modo absoluto, cada uma tomou como ponto de partida as razões da outra.

Reconstruído o caso, passa-se à aplicação dos indicadores. Os acórdãos permitem verificar cada um deles com base em fontes primárias, o que torna o caso especialmente adequado ao teste. O enfrentamento expresso dos fundamentos (I1) está presente. A justificação da PEC nº 50/2016 tomou o julgamento da ADI nº 4.983 como ponto de partida e procurou responder ao fundamento central da decisão, a vedação à crueldade. Ela não negou esse fundamento, contudo, sustentou que a prática, regulamentada de modo a garantir a integridade física e mental dos animais, atenderia aos parâmetros fixados pelo próprio STF. Há, ao mesmo

tempo, incorporação desse fundamento (I2), pois o § 7º do art. 225 condiciona a licitude da prática à existência de lei específica que assegure o bem-estar animal. Há também divergência justificada (I3), já que o Congresso afirmou o valor cultural da prática, protegido pelos arts. 215 e 216 da Constituição, para afastar a conclusão de que ela seria, em si, inconstitucional. O conteúdo normativo foi alterado em razão da decisão (I4), pela EC nº 96/2017 e, depois, pela Lei nº 13.873/2019. A prática foi mantida (I5), mas sob condições que respondem ao fundamento judicial. Quanto à origem da solução (I6), a resposta resultou de proposição legislativa com justificação pública, aprovada pelo procedimento de reforma constitucional, e não de acordo entre as cúpulas dos Poderes.

Quadro 4 – Aplicação dos indicadores ao caso de controle (vaquejada)

Indicador	Evidência no caso	Resultado
I1 – Enfrenta os fundamentos	A justificação da PEC nº 50/2016 parte da ADI nº 4.983 e responde ao fundamento da crueldade	✓ Sim
I2 / I3 – Incorpora ou diverge com razões	Incorpora a exigência de bem-estar animal (art. 225, § 7º) e diverge com base nos direitos culturais (arts. 215 e 216)	✓ I2 e I3
I4 – Altera as normas	Lei nº 13.364/2016, EC nº 96/2017 e Lei nº 13.873/2019	✓ Sim
I5 – Mantém a prática	A prática foi mantida, mas condicionada ao bem-estar animal	✓ Sim, com condicionamento
I6 – Solução negociada ou sob condição	Proposição legislativa com justificação pública, sem acordo entre cúpulas dos Poderes	✗ Não
Classificação	O resultado da decisão foi afastado por emenda constitucional, com incorporação das razões	A. Diálogo deliberativo.

Fonte: elaboração própria, a partir das ADIs nº 4.983, 5.728 e 5.772 e da EC nº 96/2017.

O teste confirma que os indicadores distinguem adequadamente os tipos de resposta. Uma resposta legislativa pode superar o resultado de uma decisão e, ainda assim, incorporar o fundamento que a motivou. Por isso, na análise das emendas parlamentares, nem a existência de resposta legislativa nem o simples cumprimento da decisão bastam para caracterizar diálogo. O critério decisivo é a presença de enfrentamento dos fundamentos (I1), acompanhado de incorporação ou de divergência justificada.

Além disso, consigna-se que a leitura do caso como *backlash*, mencionada na seção 1.5, não é incompatível com essa classificação, pois a reação política pode coexistir com a incorporação de razões. O próprio STF qualificou a emenda como reação legislativa legítima e a enquadrou na lógica da "última palavra provisória", recorrendo à noção de democracia deliberativa formulada por Godoy. Isso indica que, nesse caso, o Tribunal reconheceu a resposta do Congresso nos termos do próprio marco teórico deste trabalho. No mais, o julgamento da ADI nº 5.772 acrescenta um elemento relevante: o reconhecimento não foi incondicional. Ao exigir o cumprimento efetivo da proteção ao bem-estar animal, o STF tratou a resposta legislativa como uma nova rodada, e não como o encerramento da controvérsia.

Há, contudo, uma desanalogia relevante entre os casos. Na vaquejada, estavam em discussão um direito fundamental e a interpretação de uma cláusula material da Constituição. Nas emendas parlamentares, estão em discussão competências orçamentárias, distribuição de poder entre as instituições e separação de poderes. Essa diferença afeta a comparação em dois sentidos. Primeiro, o engajamento argumentativo tende a ser mais visível quando o objeto é um princípio material, que pode ser incorporado ao texto de uma norma, do que quando está em jogo a alocação de poder. Segundo, nas emendas parlamentares, o Congresso é parte diretamente interessada na distribuição de competências discutida, o que torna a negociação mais provável. O padrão do caso de controle não pode, assim, ser exigido de forma mecânica. Ele serve para verificar se os indicadores funcionam, e não para fixar o resultado esperado na análise das emendas parlamentares.

4.5 Aplicação das rodadas de interação às categorias e análise: diálogo, acomodação, contorno ou superação

Diante desse cenário, esta seção aplica os Quadros 1 a 3, apresentados na metodologia, às quatro rodadas reconstruídas na seção 4.3, em ordem cronológica. Para cada rodada, retomam-se a decisão do STF e seus fundamentos e a resposta do Congresso e suas razões; em seguida, verificam-se os indicadores e indica-se a classificação, com a respectiva justificativa. O Quadro 5, ao final, reúne a aplicação dos indicadores.

Na primeira rodada, a decisão, uma liminar monocrática da Ministra Rosa Weber referendada por unanimidade, exigia publicidade das indicações de RP-9 e suspendia sua execução, com fundamento na transparência, na publicidade e na impessoalidade. A resposta do Congresso combinou atos normativos (Ato Conjunto nº 1/2021 e Resolução CN nº 2/2021),

a alegação de impossibilidade de cumprimento retroativo e o pedido de reconsideração do item "c" da decisão, que suspendera a execução dos recursos da RP-9 no orçamento de 2021 até o julgamento de mérito. O enfrentamento expresso dos fundamentos (I1) está ausente, pois a resposta invocou a impossibilidade operacional e as consequências da suspensão, limitando-se a mencionar alguns fundamentos da decisão, sem discuti-los. A incorporação dos parâmetros judiciais (I2) é apenas parcial, já que as exigências do STF foram adotadas somente quanto à publicidade das indicações futuras. A divergência justificada (I3) também está ausente no plano constitucional, porque a discordância do Congresso foi de natureza operacional. Houve alteração normativa em razão da decisão (I4), mas de caráter formal, e a prática questionada foi mantida (I5), uma vez que a Resolução preservou a faculdade de o Relator-Geral indicar despesas com base em solicitações de terceiros, o que levou o Plenário a declará-la inconstitucional. Embora a resposta tenha resultado de atos do próprio Congresso, e não de acordo entre as cúpulas dos Poderes, ela foi construída sob a pressão da suspensão da execução das emendas de relator, o que torna o indicador I6 parcialmente presente.

A primeira rodada classifica-se, assim, como contorno, com elementos de acomodação: a resposta cumpriu formalmente a decisão, ainda que em parte, mas preservou a prática censurada sob outra forma. Registre-se, porém, que a interação não foi unilateral. O STF considerou os argumentos do Congresso sobre as consequências da suspensão e a afastou, o que revela abertura da Corte às razões do outro Poder, ainda que em referendo por maioria.

Na segunda rodada, o acórdão de mérito do STF fundou-se na transparência, na impessoalidade, no planejamento orçamentário e na separação de poderes, e a resposta do Congresso desdobrou-se em dois atos. O primeiro foi a Resolução CN nº 1/2022, resultante do Projeto de Resolução nº 3/2022, que apresenta enfrentamento apenas parcial dos fundamentos (I1). O Ofício nº 436/2022 vinculou expressamente o projeto ao julgamento, apresentou-o como meio de ampliar a transparência e assegurar a impessoalidade das indicações e invocou a preservação da discricionariedade do Executivo. Dialogou, assim, com fundamentos centrais da decisão, mas o fez de forma declaratória, sem discutir as razões constitucionais do Tribunal (Brasil, 2022c, p. 1-2). A resolução incorporou parcialmente os parâmetros judiciais, por meio de alteração normativa (I2 e I4), notadamente com a supressão dos "usuários externos" e a fixação de critérios de proporcionalidade. Não houve divergência expressa e justificada (I3), e a prática foi mantida (I5), pois a RP-9 continuou a existir e sua repartição passou aos líderes partidários, sem critérios transparentes, como apontou o Ministro Lewandowski (Brasil, 2022j, p. 330).

O segundo ato foi a redistribuição promovida pela EC nº 126/2022, que incorporou apenas formalmente a decisão (I2), ao destinar metade dos recursos à execução pelos ministérios com referência expressa ao acórdão. Contudo, a outra metade reforçou as emendas individuais impositivas, e os registros posteriores de descumprimento, em 2023 e 2024, bem como a necessidade de identificar os apoiadores das emendas RP-8, indicam o deslocamento de parte da prática para outras rubricas (I5). Como a redistribuição resultou de acordo entre as lideranças partidárias e o governo eleito, o indicador I6 está presente.

A segunda rodada classifica-se, portanto, como contorno, com elementos de acomodação negociada. A resposta cumpriu a decisão apenas formalmente e em parte e ajustou o regime aos parâmetros judiciais por meio de acordo, sem enfrentamento das razões constitucionais. A referência ao acórdão mostra que a decisão foi levada em conta, mas pelo seu dispositivo, e não por suas razões.

Na terceira rodada, as cautelares monocráticas do Ministro Flávio Dino afirmaram que a impositividade não é absoluta e suspenderam a execução das emendas até que Legislativo e Executivo regulassem novos procedimentos. A principal resposta foi a LC nº 210/2024, que incorporou, por alteração normativa, exigências de transparência, identificação do solicitante, plano de trabalho, impedimentos técnicos e limite de crescimento das emendas, seguindo expressamente diretriz da decisão (I2 e I4). O enfrentamento dos fundamentos (I1), contudo, está ausente, uma vez que a justificação e os pareceres de Plenário vinculam expressamente o projeto à decisão do STF e declaram atender a seus parâmetros, mas não discutem seus fundamentos constitucionais, e o parecer do Senado sequer menciona as decisões (Brasil, 2024a, p. 1-5; Brasil, 2024e). Também não se demonstrou divergência justificada (I3), embora o art. 14 da LC nº 210/2024 tenha pretendido afastar-se do parâmetro fixado pelo STF, ao excluir as emendas das restrições aplicáveis às despesas discricionárias do Executivo sem prever a recíproca. Esse afastamento, porém, não veio acompanhado de qualquer justificação nos pareceres legislativos e foi corrigido pelo STF na decisão de 2 de dezembro de 2024, que reafirmou a aplicação recíproca dessas regras (Brasil, 2025c, p. 7). Tratou-se, portanto, de uma divergência de conteúdo sem razões expressas, mais próxima do contorno do que do diálogo.

A solução foi construída em acordo entre as cúpulas dos Poderes, nas reuniões de 20 de agosto e 23 de outubro de 2024, sob a condição da suspensão da execução das emendas, e a própria justificação do projeto o apresenta como resultado de acordo entre Executivo e Legislativo, o que confirma a presença do indicador I6.

A manutenção da prática (I5), por sua vez, revelou-se de forma particularmente clara logo após a edição da lei. Em dezembro de 2024, 17 líderes partidários da Câmara dos Deputados encaminharam ao Executivo o Ofício nº 1.4335.458/2024, com a indicação de 5.449 emendas de comissão, no valor aproximado de R$ 4,2 bilhões, sem aprovação prévia nem registro formal pelas comissões permanentes (Brasil, 2024m, p. 4). Em decisão de 29 de dezembro de 2024, o Ministro Flávio Dino declarou a nulidade desse ofício, por entender que a consulta às bancadas partidárias não supria a deliberação das comissões e que o procedimento não atendia à Constituição, à LC nº 210/2024 e à Resolução nº 1/2006-CN. Vedou, assim, o empenho do que ali constava, mantendo excepcionalmente apenas o que já havia sido empenhado até 23 de dezembro de 2024, e determinou a apuração das irregularidades pela Polícia Federal (Brasil, 2024n, p. 5-10). No dia seguinte, estendeu a nulidade ao Ofício nº 220/2024, referente às emendas de comissão do Senado. O relator reconheceu que o Senado havia individualizado o parlamentar solicitante de cada indicação, mas, como também não haviam sido juntadas as atas de aprovação pelas comissões, manteve a vedação (Brasil, 2024o, p. 1-5). Esses episódios mostram que, mesmo após a lei aprovada em resposta às decisões do STF, as indicações de emendas de comissão continuaram concentradas nos líderes partidários e à margem dos colegiados, o que caracteriza a presença parcial de I5 e é o que tem justificado o monitoramento contínuo no âmbito da ADPF nº 854 pelo Relator.

A terceira rodada classifica-se, assim, como acomodação negociada, com incorporação relevante de parâmetros judiciais, mas com elemento de contorno, evidenciado pelos ofícios de indicação de emendas de comissão anulados pelo STF.

Na quarta rodada, o marco é a homologação do plano de trabalho, em decisão monocrática referendada por unanimidade, que condicionou a liberação da execução das emendas a medidas de transparência e rastreabilidade construídas em audiências de conciliação. O plano e as Resoluções CN nº 1/2025 e 2/2025 apresentam o maior grau de incorporação dos parâmetros judiciais e de alteração normativa observado ao longo das rodadas (I2 e I4). O enfrentamento dos fundamentos (I1) está ausente, porque há apenas declaração de conformidade com as diretrizes da Constituição, da LC nº 210/2024 e da ADPF nº 854, sem discussão das razões, e também não há divergência justificada (I3). A prática questionada foi mantida em parte (I5): o art. 45-A da Resolução CN nº 1/2025 preservou a intermediação dos líderes partidários na indicação das emendas de comissão, em contraste com a decisão de 2 de dezembro de 2024, ponto revisto pela Resolução CN nº 2/2025, que vinculou as alterações ao parlamentar solicitante. Persistiram, ainda, execuções em desacordo com os critérios fixados,

que deram origem a inquéritos policiais por determinação do relator. Por fim, a solução foi pactuada entre Legislativo e Executivo, por acordo entre as cúpulas, como condição para a liberação da execução (I6).

A quarta rodada classifica-se, portanto, como acomodação negociada, com elemento de contorno parcial, na medida em que a resposta ajustou o regime aos parâmetros judiciais por meio de acordo entre as cúpulas dos Poderes, sem, contudo, enfrentar diretamente as razões constitucionais apresentadas pelo STF, ao mesmo tempo em que manteve, em parte, a prática censurada sob outra forma.

Quadro 5 - Aplicação dos indicadores às rodadas de interação

Rodada	Resposta do Congresso	I1	I2	I3	I4	I5	I6	Classificação
1 (nov. 2021 – mar. 2022)	Ato Conjunto nº 1/2021; Resolução CN nº 2/2021	✗	◐	✗	◐	✓	◐	C, com elementos de B
2 (dez. 2022 – 2023)	Resolução CN nº 1/2022; EC nº 126/2022	◐	◐	✗	◐	✓	✓	C, com elementos de B
3 (ago. – dez. 2024)	LC nº 210/2024; ofícios de indicação de emendas de comissão (dez. 2024)	✗	✓	✗	✓	◐	✓	B, com elemento de C
4 (fev. 2025 – 2026)	Plano de trabalho; Resoluções CN nº 1/2025 e 2/2025	✗	✓	✗	✓	◐	✓	B, com elemento de C

Legenda: ✓ presente | ◐ presente de forma parcial ou formal | ✗ ausente. Indicadores: I1 = enfrenta os fundamentos da decisão; I2 = incorpora os parâmetros judiciais; I3 = diverge com razões próprias; I4 = altera as normas; I5 = mantém a prática sob outra forma; I6 = solução negociada ou sob condição. Categorias: A = diálogo deliberativo; B = acomodação negociada; C = contorno; D = superação.

Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos reconstruídos na seção 4.3.

A aplicação das categorias às rodadas identificadas revela, assim, um padrão que não se deixa capturar pela oposição simples entre diálogo e conflito. As respostas do Congresso Nacional às decisões do STF foram frequentes e rápidas, o que afasta a leitura de mero descumprimento. Como sintetiza o Quadro 5, a incorporação dos parâmetros judiciais (I2) e a alteração normativa (I4) cresceram progressivamente: foram parciais ou formais nas duas primeiras rodadas e plenas nas duas últimas. Em contrapartida, o enfrentamento expresso dos fundamentos constitucionais invocados pela Corte, como transparência, impessoalidade e

rastreabilidade (I1), não se verificou plenamente em nenhuma rodada. A única aproximação ocorreu na segunda, com o Ofício nº 436/2022-CN, que invocou esses fundamentos de forma apenas declaratória, razão pela qual o indicador foi marcado como parcial no Quadro 5. Também em todas as rodadas, a prática questionada foi mantida, total ou parcialmente, sob outra forma (I5), e a solução foi construída sob condição ou por acordo entre as cúpulas dos Poderes (I6), de modo parcial na primeira rodada e pleno nas seguintes.

A primeira resposta assumiu a forma de ajuste formal com preservação do arranjo. A segunda, de redistribuição de recursos para outras rubricas. A terceira, de acordo entre as cúpulas posteriormente convertido em lei complementar, seguido de indicações de emendas de comissão anuladas pelo STF. Já a quarta, de plano de trabalho e resoluções que ampliaram a transparência, mas inicialmente preservaram a intermediação dos líderes partidários. Daí a classificação das duas primeiras rodadas como contorno, com elementos de acomodação, e das duas últimas como acomodação negociada, com elemento de contorno. Mesmo o "diálogo institucional" expressamente determinado na ADI nº 7.697 foi induzido pela suspensão da execução das emendas, o que o aproxima mais de uma negociação sob condição do que de uma deliberação entre iguais sobre o sentido da Constituição.

O Quadro 6 reúne esse percurso. Para cada rodada, apresenta a decisão do STF, a resposta do Congresso Nacional, a categoria atribuída e as principais evidências documentais que sustentam a classificação. Lido em conjunto com o Quadro 5, ele permite visualizar o sentido da evolução observada: de uma rodada para outra, as respostas legislativas passaram do cumprimento formal à incorporação substancial dos parâmetros fixados pelo Tribunal, enquanto a origem das soluções se deslocou dos atos unilaterais do Congresso para os acordos entre as cúpulas dos Poderes. O elemento de contorno, por sua vez, esteve presente em todas as rodadas, ainda que com intensidade decrescente, e em nenhuma delas as evidências registram enfrentamento expresso dos fundamentos constitucionais das decisões.

Quadro 6 – Quadro-síntese das rodadas de interação entre STF e Congresso Nacional

Rodada	Decisão do STF	Resposta do Congresso	Categoria	Evidência
1 (nov. 2021 – mar. 2022)	ADPFs nº 850, 851 e 854: liminar (Min. Rosa Weber) determinando publicidade e suspensão da RP-9 (9-10 nov. 2021); suspensão afastada em referendo por maioria (17 dez. 2021).	Ato Conjunto nº 1/2021; Resolução CN nº 2/2021; petição alegando impossibilidade de cumprimento retroativo e pedido de reconsideração da suspensão.	C – Contorno, com elementos de B	Manutenção da faculdade do Relator-Geral; STF considera as consequências alegadas e afasta a suspensão; resolução declarada inconstitucional por conferir apenas publicidade formal (Brasil, 2022j, p. 4 e 99).
2 (dez. 2022 – 2023)	Acórdão de mérito do Plenário, por maioria (19 dez. 2022): inconstitucionalidade do "orçamento secreto"; emendas de relator restritas à correção de erros e omissões.	Resolução CN nº 1/2022, resultante do PRN nº 3/2022 (16 dez. 2022); EC nº 126/2022: metade da RP-9 para emendas individuais e metade para RP-2.	C – Contorno, com elementos de B	Ofício nº 436/2022-CN invoca transparência, impessoalidade e prerrogativa do Executivo de forma declaratória (Brasil, 2022c, p. 1-2); STF considera a resolução insuficiente e aponta a repartição pelos líderes sem critérios transparentes (Brasil, 2022j, p. 25-28 e 330); redistribuição com referência ao acórdão, mas descumprimento noticiado em 2023 e parcial em 2024 (Brasil, 2025i, p. 6-7).

Rodada	Decisão do STF	Resposta do Congresso	Categoria	Evidência
3 (ago. – dez. 2024)	Cautelares monocráticas (Min. Flávio Dino) nas ADIs nº 7.688, 7.695 e 7.697 e na ADPF nº 854, referendadas por unanimidade (16 ago. 2024): impositividade não absoluta; suspensão até regulamentação "em diálogo institucional".	Nota conjunta dos três Poderes (20 ago. 2024); PLP nº 175/2024; LC nº 210/2024; ofícios de indicação de emendas de comissão (dez. 2024).	B – Acomodação negociada, com elemento de C	Incorporação de transparência, plano de trabalho, identificação de solicitantes e limite de crescimento; acordo de cúpula sob suspensão; justificação e pareceres sem enfrentamento dos fundamentos (Brasil, 2024a, p. 1-5; Brasil, 2024e); assimetria do art. 14 corrigida pelo STF (Brasil, 2025c, p. 7); ofícios de indicação declarados nulos (Brasil, 2024n, p. 9; Brasil, 2024o, p. 1-5).
4 (fev. 2025 – 2026)	Homologação monocrática do plano de trabalho (26 fev. 2025), referendada (28 fev. -5 mar. 2025); decisões posteriores de monitoramento na ADPF nº 854.	Plano de trabalho conjunto Legislativo-Executivo; Resoluções CN nº 1/2025 e 2/2025.	B – Acomodação negociada, com elemento de C	Plano declara conformidade com a CF, a LC nº 210/2024 e a ADPF nº 854 (Brasil, 2025i, p. 7-8); liberação condicionada da execução; intermediação dos líderes no art. 45-A da Resolução CN nº 1/2025, revista pela Resolução CN nº 2/2025 (Brasil, 2025a; Brasil, 2025b); remessa de indícios à Polícia Federal (Brasil, 2025g, p. 15, 29; Brasil, 2025h, p. 15-17).

Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos reconstruídos na seção 4.3.

Ademais, o "diálogo institucional" mencionado na ADI nº 7.697 merece exame próprio. Tanto nessa decisão quanto nas demais rodadas analisadas, o STF atuou como indutor e árbitro da interação, e não como interlocutor em pé de igualdade: fixou os parâmetros, condicionou a execução das emendas a seu cumprimento e homologou os resultados. Na maior parte das situações, o diálogo foi induzido pela suspensão da execução das emendas. Isso retira da interação o caráter voluntário e a igualdade entre os participantes que a concepção deliberativa de diálogo pressupõe.

Entretanto, destaca-se que a indução, em si, não é incompatível com o diálogo institucional. Ao expor a teoria de Kent Roach, Conrado Hübner Mendes observa que, nessa perspectiva, "a corte não impede que o parlamento prevaleça, se este quiser, mas o induz a assumir a responsabilidade política e a apresentar justificativas aceitáveis para qualquer restrição a direito" (Mendes, 2008, p. 147). Na mesma linha, Mendes registra que os teóricos canadenses do diálogo defendem a revisão judicial como "um mecanismo que mitiga a inércia do parlamento e o força a posicionar-se sobre questões políticas controversas", convertendo, nas palavras de Roach, "monólogos majoritários complacentes em diálogos intensos" (Mendes, 2008, p. 153). A correspondência com o caso das emendas parlamentares, contudo, é apenas parcial. Compartilha-se o elemento de uma interação não espontânea, provocada pela atuação judicial e condicionada por instrumentos de poder. Falta, porém, o resultado que daria sentido a essa indução, qual seja, o Congresso não apresentou justificativas públicas que enfrentassem as razões constitucionais da Corte, mas acomodou-se a seus parâmetros por meio de negociação.

Por isso, o uso da palavra "diálogo" pelas próprias instituições, na decisão da ADI nº 7.697, na ementa do plano de trabalho ou na manifestação do Presidente do STF citada na seção 1.2, não é tomado, neste trabalho, como evidência de diálogo em sentido teórico. Como demonstrado na análise das rodadas, prevaleceram a acomodação negociada e o contorno, e não uma deliberação orientada pela busca da melhor solução constitucional, com consideração recíproca dos fundamentos. O resultado aproxima-se, em parte, da hipótese formulada por Hachem e Pethechust (2021, p. 211), para quem as interações entre Legislativo e Judiciário no Brasil se caracterizariam mais como "uma sobreposição de monólogos, em que cada ator tenta fazer prevalecer sua posição sem grandes tentativas de incorporar as contribuições de seu interlocutor, do que propriamente como um autêntico diálogo institucional".[58]

Ademais, registra-se que a expressão "diálogo institucional" não é apenas uma categoria de análise externa ao caso, uma vez que ela foi empregada pelos próprios atores ao longo das rodadas. Na Rodada 2, a Ministra Rosa Weber cumprimentou o Presidente do Congresso Nacional pelo ofício enviado ao Tribunal, "a demonstrar a abertura do Congresso Nacional, por meio de suas Mesas, ao saudável e democrático diálogo interinstitucional" (Brasil, 2022j, p. 28). No mesmo julgamento, o Ministro Ricardo Lewandowski afirmou que, a partir da cautelar,

[58] A aproximação, porém, tem um limite. Nos casos examinados pelos autores, o Congresso afastava o resultado das decisões por emenda constitucional. No caso das emendas parlamentares, ao contrário, incorporou progressivamente os parâmetros judiciais, ainda que sem enfrentar suas razões e de forma parcial em alguns momentos.

“o Congresso Nacional, de forma absolutamente louvável, iniciou um processo de diálogo institucional com esta Corte, visando corrigir os eventuais vícios desvendados, em sede cautelar, no julgamento ainda provisório” (Brasil, 2022j, p. 306).

Nas Rodadas 3 e 4, esse vocabulário tornou-se mais frequente. No exame da Lei Complementar nº 210/2024, registrou-se que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal apresentaram a lei como “[...] uma evolução normativa considerável, decorrente de frutífero diálogo institucional dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário para ampliar a transparência, a rastreabilidade e o controle público sobre a execução orçamentária das emendas parlamentares” (Brasil, 2024s, p. 9). Na decisão de 2 de dezembro de 2024, o Relator afirmou adotar providências “prestigiando a construção de solução dialogada e institucionalmente coordenada” (Brasil, 2024s, p. 7). Ao homologar o plano de trabalho, o Ministro Flávio Dino qualificou-o como “um importante produto derivado das decisões do Plenário do STF e dos diálogos entre os Poderes” (Brasil, 2025i, p. 13). A ementa do referendo, por sua vez, registrou a “incidência dos diálogos entre os Poderes, no âmbito destes processos estruturais, visando à solução de controvérsias e estabelecimento harmônico de novos procedimentos institucionais, alinhados com as normas aprovadas pelo Congresso Nacional” (Brasil, 2025i, p. 2). No mesmo julgamento, o Ministro Alexandre de Moraes descreveu o plano como resultado de “entendimentos construídos colaborativamente entre todos os Poderes, órgãos e autoridades envolvidos”. Afirmou, ainda, que, sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, o controle judicial do cumprimento da decisão “assumiu, de modo adequado, feições dialógicas e colaborativas” (Brasil, 2025i, p. 27 e 35).

Essas manifestações constituem dado relevante, mas não podem ser tomadas, por si, como evidência de diálogo no sentido adotado neste trabalho. Essa cautela se sustenta porque se trata, em sua maioria, de pronunciamentos do próprio STF, que qualifica como diálogo interações que ele mesmo induziu, por meio da suspensão da execução das emendas, e cujos resultados ele mesmo homologou. Isso reforça, no plano discursivo, a posição central da Corte diagnosticada por Vieira (2008). Reforça também a crítica de Godoy (2017) ao uso de instrumentos dialógicos sem abandono do comportamento juriscêntrico.

Além disso, no que se refere ao conteúdo das manifestações, observa-se que, em todas elas, o termo “diálogo” é utilizado para designar o processo de cooperação entre as cúpulas dos Poderes, como as reuniões conduzidas pela Presidência do STF e o plano pactuado entre o Legislativo e o Executivo, ou o próprio produto desse processo, isto é, a lei e o plano de trabalho. Não nomeia a troca de razões sobre o sentido da Constituição. Nenhuma das

manifestações indica que o Congresso tenha enfrentado os fundamentos de transparência, impessoalidade ou separação de poderes invocados pela Corte. O elogio da Ministra Rosa Weber e do Ministro Lewandowski, aliás, foi acompanhado da conclusão de que as iniciativas do Congresso não afastavam os vícios apontados (Brasil, 2022j, p. 28 e 329-330).

A terceira decorre de uma ressalva do próprio Relator. Ao homologar o plano, ele consignou "a relevância da iniciativa, que concretiza o princípio da harmonia entre os Poderes, do qual o Poder Judiciário é partícipe e guardião", mas advertiu que "o citado princípio da harmonia não significa a anulação da dimensão dos freios e contrapesos" (Brasil, 2025i, p. 12). A Corte apresenta-se, assim, simultaneamente como participante e como guardiã da interação. Essa posição de árbitro distancia-se da interlocução entre instituições sem primazia prévia, pressuposta pela fusão entre as teorias do equilíbrio e da parceria (Bateup, 2006; Godoy, 2017).

O uso recorrente do termo revela, portanto, que os atores buscaram legitimar as soluções como consensuais e que houve disposição efetiva para a cooperação e a revisão de posições. Não permite, contudo, dispensar o teste proposto na metodologia, na medida em que a autodescrição das instituições como dialógicas e a existência de acordo entre elas não preenchem, por si, o indicador de enfrentamento expresso dos fundamentos (I1).

Ademais, registra-se que, em relação à hipótese, o resultado é de confirmação parcial. Nesse sentido, confirma-se que predominaram o contorno e a acomodação negociada, e não o diálogo deliberativo, na medida em que nenhuma rodada preencheu o indicador de enfrentamento expresso dos fundamentos (I1) nos documentos examinados. O resultado é coerente com a observação de Abranches (2018, p. 16) de que falta ao sistema político brasileiro uma cultura de negociação capaz de promover sínteses inovadoras, de modo que as soluções costumam resultar de compromissos que adiam o enfrentamento dos conflitos.

Refuta-se, contudo, a ideia de que as respostas tenham sido indiferentes às razões judiciais, uma vez que os parâmetros fixados pelo STF passaram a integrar o direito positivo, por meio da LC nº 210/2024 e das Resoluções CN nº 1/2025 e nº 2/2025, e as posições do Congresso se modificaram ao longo do período. A relação entre as instituições foi, portanto, intensa e produziu efeitos relevantes no plano normativo, mas não se caracterizou como dialógica no sentido deliberativo adotado neste trabalho. Além disso, o exame da justificação do PLP nº 175/2024 e dos pareceres de Plenário reforça essa conclusão, pois esses documentos reconhecem a decisão judicial como origem da regulamentação, mas não discutem seus fundamentos constitucionais. O contraste com o caso de controle é elucidativo, pois, na

vaquejada, a resposta legislativa enfrentou o fundamento da decisão judicial e foi reconhecida pelo próprio STF como uma nova rodada deliberativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retoma-se, por fim, o problema que orientou este trabalho: que tipo de interação se estabeleceu entre o STF e o Congresso Nacional nas rodadas de decisão e resposta sobre as emendas parlamentares impositivas e em que medida ela pode ser caracterizada como dialógica. No plano descritivo, a pesquisa reconstruiu quatro rodadas, de 2021 a 2026, e mostrou que o Congresso respondeu a todas as decisões relevantes, e com rapidez. Parte dessas decisões foi monocrática, ainda que depois referendada pelo Plenário, o que indica que o interlocutor do Congresso nem sempre foi o Tribunal como colegiado. As respostas passaram por três momentos. Primeiro, o cumprimento formal com preservação do arranjo (Resolução CN nº 2/2021, declarada inconstitucional). Depois, a redistribuição de recursos entre rubricas (Resolução CN nº 1/2022 e EC nº 126/2022). Por fim, a incorporação de parâmetros judiciais em lei complementar e em resoluções (LC nº 210/2024 e Resoluções CN nº 1/2025 e 2/2025), construídas em acordo entre as cúpulas dos Poderes e sob a condição da suspensão da execução das emendas.

Entretanto, há de se registrar as limitações do presente trabalho. Em primeiro lugar, não foram examinados os debates internos das comissões legislativas. A análise concentrou-se, ainda, no plano federal e na atuação do Congresso Nacional e do STF, sem aprofundar a atuação do Poder Executivo, de seus órgãos e do Tribunal de Contas da União. Embora esses atores sejam relevantes para a compreensão do cenário analisado, sua atuação ficou fora do recorte em razão dos limites de viabilidade da pesquisa. Também não foi possível examinar de forma aprofundada os resultados práticos das decisões e das respostas institucionais, nem as eventuais mudanças produzidas em suas consequências ao longo do período analisado.

No plano normativo, o trabalho partiu da teoria dos diálogos institucionais na sistematização de Bateup (2006), especialmente da fusão entre as teorias do equilíbrio e da parceria, recepcionada no Brasil por Godoy (2017). Nessa perspectiva, o diálogo pressupõe que as instituições considerem reciprocamente suas razões, sem que qualquer delas detenha a priori a última palavra, e que a interpretação constitucional resulte de um processo público e contínuo de justificação. Aplicadas as categorias extraídas desse marco e calibradas no caso da vaquejada, as duas primeiras rodadas foram classificadas como contorno, com elementos de

acomodação, e as duas últimas como acomodação negociada, com elemento de contorno. Nenhuma satisfez plenamente o indicador de enfrentamento expresso dos fundamentos constitucionais.

A hipótese de que as respostas do Congresso às decisões do STF se caracterizaram predominantemente por acomodação negociada e por contorno das decisões judiciais, e não por engajamento com as razões constitucionais nelas expostas, foi, assim, parcialmente confirmada. A análise realizada demonstrou que predominaram a acomodação negociada e o contorno, mas a interação entre as instituições também produziu a incorporação progressiva de parâmetros judiciais e a efetiva mudança de posições, o que afasta a compreensão da relação entre os Poderes como uma disputa pura.

Constatou-se, ainda, que o "diálogo institucional" determinado na ADI nº 7.697 foi induzido e arbitrado pelo STF, mais próximo de uma negociação sob condição do que da parceria entre iguais que o marco teórico pressupõe. Mesmo após a LC nº 210/2024 e o plano de trabalho, o Tribunal manteve o monitoramento da execução das emendas, anulou indicações de emendas de comissão concentradas em líderes partidários e encaminhou indícios de irregularidades à Polícia Federal. Esses fatos mostram que a convergência normativa não eliminou a necessidade de controle judicial contínuo. O papel assumido pelo STF confirma, em chave própria, o diagnóstico da Supremocracia (Vieira, 2008): o Tribunal deixou de ser uma instância distante do conflito para participar dele e administrá-lo institucionalmente, tornando-se espaço de coordenação de desacordos estruturais entre os Poderes. Em vez de buscar a resposta constitucionalmente correta, passou a contribuir para a construção de soluções institucionais viáveis para desacordos persistentes (Godoy, 2026, p. 106). Essa mudança exige repensar o próprio desenho institucional da Corte, pois, como adverte Godoy, "uma Corte construída para adjudicar não necessariamente está preparada para negociar" (Godoy, 2026, p. 107). Exige também atenção aos limites dessa negociação, já que há "uma diferença essencial entre uma Constituição aberta ao diálogo e uma Constituição disponível à barganha" (Godoy, 2026, p. 108).

Dessa forma, a contribuição teórica do trabalho consiste em demonstrar que a noção de diálogo institucional, quando aplicada a disputas sobre competências orçamentárias, exige distinguir o diálogo deliberativo de formas de acomodação negociada e de contorno de decisões, sob pena de se designar como diálogo qualquer sucessão de atos institucionais. A análise também suscita reflexões que ultrapassam o caso estudado. Se o marco teórico adotado concebe o diálogo como um processo que deve envolver não apenas as instituições, mas também o povo

como parceiro na construção do sentido da Constituição (Bateup, 2006; Godoy, 2017), é necessário questionar quem participou efetivamente das acomodações aqui descritas e quais são os seus limites. Nas rodadas analisadas, as soluções foram construídas por cúpulas dos Poderes, por vezes conduzidas por um único ministro relator, enquanto a sociedade permaneceu, em grande medida, como observadora. Cabe indagar se é por meio de acomodações negociadas entre o STF e o Legislativo, ou entre o Legislativo e um relator, que deve ser definido o desenho institucional das emendas parlamentares, com impacto sobre políticas públicas de todo o país, sobre recursos que pertencem, em última instância, ao povo e sobre a própria democracia. Questiona-se, também, qual papel cabe ao Congresso Nacional, entre a defesa de sua autonomia diante do Executivo e a proteção de interesses eleitorais, e qual papel cabe ao STF, entre árbitro e participante da negociação. Em última análise, permanece a questão sobre se é legítimo que a "última palavra" sobre o desenho institucional do país seja tomada por uma pequena elite política e, sobretudo, qual é o lugar do povo nessa discussão.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALVES, Samille Lima; MATOS, Deborah Dettmam. O diálogo institucional: origens, significados, classificações e modelos práticos conformes à Constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 62, n. 246, p. 29-54, abr./jun. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n246_p29.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201800010003.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BATEUP, Christine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. **Brooklyn Law Review**, Brooklyn, NY, v. 71, n. 3, p. 1109-1180, 2006. Disponível em: https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1/. Acesso em: 27 jul. 2026.

BRANDÃO, A. A. M.; HALPERN, E.; MOREIRA, F. V. F.; CORDEIRO, L. P. A atuação do Supremo Tribunal Federal na crise das emendas parlamentares impositivas. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 14, n. 6, e2397, 2025. DOI: https://doi.org/10.23900/2359-1552v14n6-70-2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Deputados comemoram aprovação em dois turnos da PEC da Transição. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF, 21 dez. 2022a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/930994-deputados-comemoram-aprovacao-em-dois-turnos-da-pec-da-transicao. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento impositivo marcou independência do Congresso, afirma Cunha. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF, 10 abr. 2015a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/455370-orcamento-impositivo-marcou-independencia-do-congresso-afirma-cunha/. Acesso em: 1 out. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer de Plenário pelas Comissões de Administração e Serviço Público, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei Complementar nº 175, de 2024** (PRLP 1). Relator: Dep. Elmar Nascimento. Brasília, DF, 5 nov. 2024a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2816883&filename=Tramitacao-22-PLP-175-2024. Acesso em: 1 out. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer proferido em Plenário ao Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei Complementar nº 175, de 2024** (PRLP 2). Relator: Dep. Elmar Nascimento. Brasília, DF, 19 nov. 2024b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2823580&filename=Tramitacao-80-PLP-175-2024. Acesso em: 1 out. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC da Transição é promulgada pelo Congresso. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF, 21 dez. 2022b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/931149-pec-da-transicao-e-promulgada-pelo-congresso/. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 175, de 2024**. Dispõe sobre a proposição e execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual e dá outras providências. Autor: Dep. Rubens Pereira Júnior. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2466104. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021.**Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 25 nov. 2021a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocon/2021/atoconjunto-1-25-novembro-2021-792047-normaatualizada-cn.html. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. **Ofício nº 436/2022-CN**. Comunica apresentação de Projeto de Resolução do Congresso Nacional que aprimora a indicação de emendas de Relator-Geral. Destinatária: Ministra Rosa Weber, Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF, 13 dez. 2022c. Petição STF nº 97.861/2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=850. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/atribuicoes-e-legislacao/resolucao-n-01-de-2006-cn. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2022-CN**. Altera a Resolução nº 1, de 2006-CN. Brasília, DF, 16 dez. 2022d. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/36606999. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2025-CN. Altera disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para adequar o rito de apresentação e indicação de emendas parlamentares. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, n. 8, 14 mar. 2025a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2025/resolucao-1-14-marco-2025-797194-publicacaooriginal-174800-pl.html. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 2, de 2021-CN**. Altera a Resolução nº 1, de 2006-CN. Brasília, DF, 29 nov. 2021b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2021/resolucao-2-1-dezembro-2021-792036-publicacaooriginal-164022-pl.html. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 2, de 2025-CN**. Altera disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para aprimorar o rito de apresentação e de indicação de emendas parlamentares às leis orçamentárias. Brasília, DF, 23 jun. 2025b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2025/resolucao-2-23-junho-2025-797630-publicacaooriginal-175694-pl.html. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)].**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 mar. 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017. Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 jun. 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2022e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 nov. 2024d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.220, de 11 de abril de 2001. Institui normas gerais relativas à atividade de peão de rodeio, equiparando-o a atleta profissional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12

abr. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10220.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12919.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 jan. 2015c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13080.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016. Eleva o rodeio, a vaquejada e o laço a manifestações da cultura nacional e do patrimônio cultural imaterial brasileiro. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 30 nov. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13364.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.873, de 17 de setembro de 2019. Altera a Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016, para incluir o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestação cultural nacional, elevar essas atividades à condição de bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro e dispor sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem-estar animal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13873.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 abr. 2021c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jan. 2022f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. **Nota Informativa**: decisões do STF sobre emendas parlamentares (ADPF 854, ADI 7688, 7695, 7697): posição em 26/02/2025 e desdobramentos. Brasília, DF: Senado Federal, 27 fev. 2025c. 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: 3 out. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 188, de 2024-PLEN/SF**, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 175, de 2024. Relator: Sen. Angelo Coronel. Brasília, DF, 2024e.

Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166053. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Senado confirma mudanças da Câmara e aprova PEC da Transição. **Agência Senado**, Brasília, DF, 21 dez. 2022g. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/21/senado-confirma-mudancas-da-camara-e-aprova-pec-da-Transicao. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Três Poderes buscam consenso para projeto com novas regras para emendas. **Agência Senado**, Brasília, DF, 23 out. 2024f. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/10/23/tres-poderes-buscam-consenso-para-projeto-com-novas-regras-para-emendas. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.983/CE**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em 6 out. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 87, 27 abr. 2017b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADI&numeroProcesso=4983. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.728/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli. Sessão virtual de 7 a 14 mar. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 9 abr. 2025d. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADI&numeroProcesso=5728. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.772/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 5 mar. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 maio 2026a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADI&numeroProcesso=5772. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.308/RR**. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em 6 jun. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 15 jun. 2022h. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADI&numeroProcesso=6308. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.688/DF**. Despacho. Presidente: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 30 jul. 2024g. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADI&numeroProcesso=7688. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.995/DF**. Decisão monocrática. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 29 jul. 2026b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADI&numeroProcesso=7995. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 850/DF**. Despacho (Petição nº 17.422/2022). Relatora: Min. Rosa Weber.

Brasília, DF, 17 mar. 2022i. Diário da Justiça Eletrônico, 22 mar. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=850. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 850/DF**. Despacho. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 15 set. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, 18 set. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=850. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Despacho. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 18 abr. 2024h. Diário da Justiça Eletrônico, 19 abr. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Despacho. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 17 jun. 2024i. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Decisão. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 15 jul. 2024j. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Decisão. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 29 jul. 2024k. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Termo de Audiência de Conciliação e decisão. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 1º ago. 2024l. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Despacho. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 23 dez. 2024m. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Decisão. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 29 dez. 2024n. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Decisão. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 30 dez. 2024o. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Decisão. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 8 maio 2025e. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Decisão. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 27 maio 2025f. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Decisão. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 24 ago. 2025g. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Decisão. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 11 nov. 2025h. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851, 854 e 1.014/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgado em 19 dez. 2022j. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 abr. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Audiência pública no STF discute responsabilidade na aplicação de emendas parlamentares. **Notícias STF**, Brasília, DF, 22 set. 2026c. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/audiencia-publica-no-stf-discute-responsabilidade-na-aplicacao-de-emendas-parlamentares/. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Nota conjunta da reunião entre ministros do STF, Câmara, Senado e Executivo sobre emendas parlamentares. **Notícias STF**, Brasília, DF, 20 ago. 2024p. Disponível em:https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/nota-conjunta-sobre-reuniao-entre-ministros-do-stf-camara-senado-e-executivo-sobre-emendas-parlamentares/. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Nota conjunta relativa à reunião entre o STF, Câmara, Senado e Executivo sobre emendas parlamentares. **Notícias STF**, Brasília, DF, 23 out. 2024q. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/nota-conjunta-relativa-a-reuniao-entre-o-stf-camara-senado-e-executivo-sobre-emendas-parlamentares/. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidente do STF destaca consenso entre Poderes sobre transparência de emendas. **Notícias STF**, Brasília, DF, 20 ago. 2024r. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/presidente-do-stf-destaca-consenso-entre-poderes-sobre-transparencia-de-emendas/. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.688, 7.695 e 7.697/DF**. Relator: Min. Flávio Dino. Decisão monocrática de 2 dez. 2024, referendada em 3 dez. 2024s. Diário da Justiça Eletrônico, 14 mar. 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.688, 7.695 e 7.697/DF**. Relator: Min. Flávio Dino. Sessão Virtual Extraordinária de 16 ago. 2024t. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 16 out. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADI&numeroProcesso=7688. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851 e 854/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Sessão virtual de 9 a 10 nov. 2021d. Diário da Justiça Eletrônico, 23 fev. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=850. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851 e 854/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgado em 17 dez. 2021e. Diário da Justiça Eletrônico, 10 mar. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=850. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Segundo Referendo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Relator: Min. Flávio Dino. Sessão virtual de 28 fev. a 5 mar. 2025; acórdão de 6 mar. 2025i. Diário da Justiça Eletrônico, 18 mar. 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADPF&numeroProcesso=854. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF realiza audiência pública sobre emendas parlamentares impositivas. **Notícias STF**, Brasília, DF, 27 jun. 2025j. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-realiza-audiencia-publica-sobre-emendas-parlamentares-impositivas/. Acesso em: 28 set. 2026.

CANOTILHO, J. J. Gomes; STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Comentário ao art. 2º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 145.

COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano. **A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade?** O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. [S. l.], 2014. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=2509541. Acesso em: 27 jul. 2026.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023.414 p.

GARGARELLA, Roberto. Deliberative democracy, dialogic justice and the promise of social and economic rights. In: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (org.). **Social and economic rights in theory and practice**: critical assessment. London; New York: Routledge, 2015.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho como una conversación entre iguales**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2021.

GODOY, Miguel Gualano de. A democracia deliberativa como guia para a tomada de decisões legítimas: análise teórica a partir de Carlos Santiago Nino e algumas práticas institucionais no Brasil contemporâneo. **Revista Co-herencia**, Medellín, v. 8, n. 14, p. 63-91, jan./jun. 2011.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GODOY, Miguel Gualano de. **A Constituição negociada?** Conciliação e limites da jurisdição constitucional no STF. Londrina: Thoth, 2026.

GODOY, Miguel Gualano de; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. Diálogos institucionais: possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 117-133, jan./mar. 2022.

GONÇALVES, Allan Alexandre Mendes. **Do presidencialismo de coalizão ao semipresidencialismo informal**: impacto das emendas impositivas sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a Emenda Constitucional n. 86/2015. 2025. 117 f. Tese (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2025.

GUTIERREZ, Gustavo Luis; ALMEIDA, Marco Antonio Bettine de. Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo. **Veritas**, Porto Alegre, v. 58, n. 1, p. 151-173, jan./abr. 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v. 1.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. v. 2.

HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. A superação das decisões do STF pelo Congresso Nacional via emendas constitucionais: diálogo forçado ou monólogos sobrepostos? **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 209-236, 2021. DOI: https://doi.org/10.5380/rinc.v8i1.82738.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840. t. 2.

LEAL, João Gabriel Ribeiro Pessanha; LIMA, Luciana Dias de; BERTHOLINI, Frederico; SILVA, André Schimidt da. Emendas parlamentares destinadas ao Sistema Único de Saúde e a reeleição de prefeitos municipais do Brasil em 2024. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, e00220924, 2025.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Editora UnB, 1984. (Coleção Pensamento Político, v. 62).

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. 219f.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1999.

PIRES, Breno. Bolsonaro cria orçamento secreto em troca de apoio do Congresso. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 8 maio 2021. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/. Acesso em: 21 set. 2026.

PORTELLA, André. Lei orçamentária anual – LOA. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). **Tratado de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1. E-book.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, Cambridge, MA, v. 42, p. 373-433, 2007.

REATO, Talissa Truccolo; STEINMETZ, Wilson Antônio; GIOTTI, Fernanda Furlan. Vaquejada e efeito backlash: a Emenda Constitucional nº 96/2017 como reação à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4983. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 267-298, 2025.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Processo estrutural democrático**: participação, publicidade e justificação. 2023. 357 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**: teoria da Constituição financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. A metamorfose do orçamento federal: reformas constitucionais e legais sobre a destinação de recursos por emendas parlamentares. In: VIEIRA, Fabiola Sulpino; NASCIMENTO, Paulo Meyer; RIBEIRO, Jose Aparecido Carlos (org.). **Emendas parlamentares em políticas sociais**. Brasília, DF: Ipea, 2026a. p. 13-30.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Emendas parlamentares no financiamento de políticas sociais no Brasil (2014-2025): implicações para o planejamento, o orçamento e a gestão federal. In: VIEIRA, Fabiola Sulpino; NASCIMENTO, Paulo Meyer; RIBEIRO, Jose Aparecido Carlos (org.). **Emendas parlamentares em políticas sociais**. Brasília, DF: Ipea, 2026b. p. 31-52.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; NASCIMENTO, Paulo Meyer; RIBEIRO, Jose Aparecido Carlos (org.). **Emendas parlamentares em políticas sociais**. Brasília, DF: Ipea, 2026. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-106-3.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ANEXO A

DECLARAÇÃO SOBRE O USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Eu, Júlia Pernambuco Oliveira, responsável pela obra intitulada "ENTRE A DISPUTA E O DIÁLOGO: A relação institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional nas emendas parlamentares impositivas", declaro, em observância à Portaria CNPq nº 2.664, de 6 de março de 2026, que as informações a seguir refletem, de forma verdadeira e completa, o uso de ferramentas de Inteligência Artificial na elaboração deste trabalho.

Campos de preenchimento obrigatório:

1. Ferramenta(s) e versão(ões) predominante(s): ChatGPT e IA Claude

2. Período de uso: 01/06/2026 a 09/10/2026

3. Finalidade(s) (marcar todas que se aplicam):

[ ] Exploração inicial de ideias;

[ ] Busca/triagem de literatura;

[ ] Leitura assistida/Resumos (com conferência humana);

[x] Revisão linguística/Referências;

[x] Apoio reprodutível à análise/apresentação (restrito à geração automatizada e reprodutível de tabelas, gráficos, figuras ou visualizações a partir de dados previamente analisados e interpretados pelos autores, sem substituição da análise científica humana);

[ ] Programação (sugestão/depuração/documentação);

[ ] Transcrição (com anonimização): conversão literal, mediante autorização, de áudios ou vídeos em texto de entrevistas, aulas, reuniões ou palestras, com obrigatória revisão humana, anonimização e respeito aos direitos autorais, vedada a identificação de voz ou outros dados biométrico; e

[x] Tradução técnica (com revisão humana).

Declarações éticas

[x] Não houve geração de conteúdo original, ideias, interpretações ou análises pela IA;

[x] Não enviei dados inéditos ou sensíveis a serviços que utilizam conteúdos para treinamento de modelos, exceto em plataformas institucionais ou com garantias contratuais de confidencialidade e não retenção, assegurando conformidade com a LGPD (Lei nº 13.709/2018) e demais normas de proteção de dados;

[x] Respeitei direitos autorais, licenças, confidencialidade e políticas editoriais;

[x] Assumo responsabilidade integral e exclusiva pelo conteúdo final desta obra.

Data: 15/10/2026

Nome da Autora: Júlia Pernambuco Oliveira

Assinatura:_____