

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO DO SENADO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
AM. CURIAE.	: SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - MCCE
ADV.(A/S)	: HAROLDO SANTOS FILHO
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS PODERES LEGISLATIVOS FEDERAL, ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL - FENALE
ADV.(A/S)	: MARCIO SEQUEIRA DA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS
AM. CURIAE.	: TRANSPARÊNCIA BRASIL
AM. CURIAE.	: TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL
ADV.(A/S)	: GUILHERME DE JESUS FRANCE
ADV.(A/S)	: ROBERTO JOSÉ NUCCI RICCETTO JÚNIOR
ADV.(A/S)	: GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA
ADV.(A/S)	: MARCELO KALIL ISSA
AM. CURIAE.	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA
AM. CURIAE.	: PARTIDO VERDE - PV
ADV.(A/S)	: VERA LUCIA DA MOTTA
ADV.(A/S)	: LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR

DECISÃO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

1. Na **Petição de nº. 174.057/2025**, o partido autor da presente ADPF (PSOL) noticia fato novo, consistente na inclusão, pelos **Deputados Federais Eduardo Bolsonaro e Alexandre Ramagem**, de *“cerca de R\$ 80 milhões de reais em emendas individuais no orçamento federal de 2026, apesar de se encontrarem fora do Brasil e afastados das atividades legislativas da Câmara dos Deputados”* (e-doc. 3.030, Id. 10ad7e1a).

2. Relembra que Eduardo Bolsonaro afastou-se do mandato em **março de 2025**, passou a residir no exterior e não retornou às atividades presenciais até o presente momento, tendo, ademais, se tornado réu perante este STF (Inq nº 4.995, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 01/12/2025), por fatos derivados da citada ida aos Estados Unidos. Alexandre Ramagem, por sua vez, deixou o país em **setembro de 2025**, após ser condenado a 16 anos e 1 mês de prisão, com decretação judicial da **perda do mandato parlamentar** (AP 2.668, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 22/10/2025).

3. Sustenta que *“as emendas individuais são prerrogativas vinculadas ao **exercício regular e efetivo do mandato**. A utilização de recursos públicos por deputados que se encontram fora do país, sem qualquer participação nas atividades legislativas da Câmara dos Deputados, viola o núcleo essencial da representação democrática e cria condições para distorções, ausência de controle institucional e desvio de finalidade”* (e-doc. 3.030, Id. 10ad7e1a).

4. Ao final, requer o *“bloqueio integral das emendas individuais no valor de R\$ 80 milhões de reais, apresentadas pelos deputados Eduardo Bolsonaro e Alexandre Ramagem ao Orçamento da União de 2026”* (e-doc. 3.030, Id. 10ad7e1a).

Passo a decidir.

5. De início, assinalo que as decisões do STF têm sido imprescindíveis para repelir a **equivocada concepção, fundada no chamado constitucionalismo abusivo, segundo a qual a maioria parlamentar tudo pode**. Se assim fosse, inexistiria um sistema de Constituição rígida e o pluralismo democrático restaria comprometido, em razão da proteção deficiente aos direitos das minorias políticas, o que impediria sua conversão em novas majorias, em afronta ao princípio republicano e à necessária alternância no poder. Por tais motivos, o controle jurisdicional - especialmente o exercido por esta Corte, fundado no princípio contramajoritário - cumpre um papel imprescindível para que a Constituição não seja atropelada por majorias ocasionais.

6. No caso específico do devido processo orçamentário, é nítido que a função típica do Congresso Nacional implica elaborar a peça orçamentária, porém observados os trilhos normativos aprovados pelos próprios Senadores e Deputados Federais.

7. É nesse território que o STF tem atuado quanto às emendas parlamentares ao Orçamento da União. É certo que não cabe aos ministros deste STF arbitrar prioridades e destinos de verbas oriundas das tais emendas - e isso jamais ocorreu. Porém, **é função típica dos Tribunais Constitucionais**, em todos os países democráticos, interpretar a Constituição e dar a ÚLTIMA PALAVRA sobre o seu alcance. Como ensinam o insigne decano do STF, o **Exmo. Ministro Gilmar Mendes** e o **Exmo. Procurador-Geral da República Paulo Gonet**, ambos com reconhecida autoridade técnica:

“O atual estágio do constitucionalismo se peculiariza também pela mais aguda tensão entre constitucionalismo e democracia. é intuitivo que o giro de materialização da Constituição limita o âmbito de deliberação política aberto às majorias democráticas. Como cabe à jurisdição constitucional a última palavra na interpretação da

Constituição, que se apresenta agora repleta de valores impositivos para todos os órgãos estatais, não surpreende que o juiz constitucional assuma parcela de mais considerável poder sobre as deliberações políticas de órgãos de cunho representativo.”¹

8. Neste passo, não se pode confundir a necessária autocontenção do Poder Judiciário com a renúncia aos seus papéis determinados pela monumental obra dos Constituintes originários, reunidos na Assembleia de 1987 e 1988. **Prevaricação não é opção juridicamente válida**, por isso é inexigível, cabendo ao STF o imperativo de agir contra ilicitudes e abusos, venham de onde vierem. Trata-se de concretizar o conhecidíssimo conceito de *defensive democracy*, imprescindível nos tempos hodiernos.

9. Com essa moldura, é evidentemente abusivo que parlamentares fujam do território nacional para deliberadamente se subtraírem ao alcance da jurisdição da Suprema Corte, e sigam “exercendo” os seus mandatos. A ausência eventual pode ter um tratamento específico, mas **jamais pode se cogitar que um mandato parlamentar seja perenemente exercido “à distância”**. Essa modalidade simplesmente não existe em termos constitucionais, pois a Carta Magna determina:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

Art. 18.....

§ 1º. Brasília é a Capital Federal.

10. Ou seja, **não existe exercício legítimo de função**

¹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2021, posições 99-100.

parlamentar brasileira com sede permanente em Washington, Miami, Paris ou Roma. O mandato parlamentar não se compadece com o regime de teletrabalho integral transnacional, sobretudo porque a promoção dos objetivos fundamentais da República, insculpidos no art. 3º da CF, pressupõe vivência da realidade social brasileira e atuação direta junto às instituições do Estado.

11. Acerca do pleito específico em exame, lembro que o Congresso Nacional incluiu na Constituição Federal a determinação de que emendas parlamentares **não podem ser executadas quando caracterizados impedimentos de ordem técnica, consoante os arts. 165, § 11, II e 166, § 13, ainda que se tratem de emendas impositivas.** E o mesmo Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº. 210/2024, que dispõe:

Art. 10. São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente:

XXIII - incompatibilidade, devidamente justificada, com o disposto no art. 37 da Constituição Federal;

12. O citado art. 37 do Texto Magno assim está escrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]

13. À luz de todos os preceitos acima transcritos, é de clareza solar que uma emenda parlamentar de autoria de um Deputado

permanentemente sediado em outro país, é revestida de evidente e insanável **impedimento de ordem técnica, por afronta aos princípios da legalidade e da moralidade**. Admitir que parlamentares na referida condição emendem o Orçamento Público constitui deformação do devido processo orçamentário, uma vez que tal prerrogativa decorre diretamente da representação política ativa e do regular desempenho da função legislativa. A atuação parlamentar na definição da destinação de recursos federais por meio de emendas — que hoje alcançam montantes bilionários e definem as condições de execução de políticas públicas — **pressupõe presença institucional e responsabilidade política perante o eleitorado**.

14. Conforme se pode constatar, as condutas dos citados parlamentares revelam afronta aos seus deveres funcionais, na medida em que, ausentes de fato do regular exercício do mandato e das atividades parlamentares, deixam de cumprir as obrigações mínimas inerentes à representação política.

15. Assim sendo, visando ao fiel atendimento às determinações do Plenário do STF quanto ao enquadramento das emendas parlamentares ao regime constitucional, **acolho** o requerimento formulado para esclarecer que **fica vedado ao Poder Executivo - a partir da publicação desta decisão - receber, apreciar, encaminhar, liberar, executar (ou atos similares) quaisquer novas propostas ou indicações relativas a emendas parlamentares provenientes dos Deputados Federais Eduardo Bolsonaro e Alexandre Ramagem**.

Dê-se ciência às Advocacias Gerais da União, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e à Procuradoria-Geral da República.

Submeto esta decisão ao Plenário do STF, sem prejuízo do seu cumprimento imediato.

Publique-se.

ADPF 854 / DF

Brasília, 4 de dezembro de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente