

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 40.684 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
IMPTE.(S) : HELOISA HELENA LIMA DE MORAES CARVALHO
E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : JULIA GARCIA RESENDE COSTA E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

1. Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido liminar, impetrado pelos Exmos. Deputados Federais Heloísa Helena Lima de Moraes Carvalho, Túlio Gadêlha Sales de Melo, Fernanda Melchionna e Silva e Samia de Souza Bomfim, bem como pelo partido político Rede Sustentabilidade, em face de ato do Exmo. Presidente da República, apto, em tese, a violar direito líquido e certo ao processo legislativo constitucional.

2. A presente ação tem como objeto o Projeto de Lei Complementar (PLP) 128/2025, aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em **17/12/2025**, e **encaminhado à sanção presidencial em 19/12/2025**, na forma do art. 66, § 1º, da CF. O prazo para a apreciação da proposição legislativa pelo Chefe do Poder Executivo finda em **12/01/2026**.

3. Consoante sustentam os impetrantes, a eventual sanção acarretará nova autorização às chamadas “emendas de Relator” (conhecidas como “orçamento secreto”), tendo em vista a previsão constante em seu art. 10 para a “revalidação” de restos a pagar não processados, inscritos a partir de 2019 (**inclusive aqueles já cancelados**), de modo a permitir a sua liquidação até o final do exercício de 2026.

4. Aduzem que o projeto de lei constitui *“violação direta da legislação orçamentária e do princípio da anualidade, uma vez que o cancelamento de restos a pagar encerra definitivamente a prorrogação*

temporal da dotação orçamentária". Além disso *"parcela expressiva desses restos a pagar decorre das emendas de relator, amplamente conhecidas como "orçamento secreto", cuja execução foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em razão da opacidade, da ausência de critérios objetivos e da utilização do orçamento como instrumento de barganha política"*. Sobre esse último ponto, registram que, do montante aproximado de R\$ 1,9 bilhão em restos a pagar de emendas parlamentares inscritos no orçamento desde 2019, cerca de **R\$ 1 bilhão corresponde a restos a pagar oriundos de "emendas de Relator" (RP 9)**.

5. Ao final, requerem *"a concessão de medida liminar para suspender a tramitação do Projeto de Lei nº 128/25, principalmente o seu art. 10, enviado para a sanção presidencial, até o julgamento do mérito do mandado de segurança, nos termos do art. 7º, III da Lei nº 12.016/09", e, no mérito que "seja concedida segurança para, reconhecido as ilegalidades perpetradas do Projeto de Lei nº 128/25, principalmente o seu art. 10, reconhecendo a impossibilidade de sanção presidencial de dispositivo legal que contrarie decisões já consolidadas no Supremo Tribunal Federal, ate a tentativa de restabelecimento de emendas do relator (RP-9), bem como foi apresentada pelo vício de iniciativa"*.

6. A ação foi distribuída por prevenção, tendo em vista a conexão com o objeto da ADPF 854 - atualmente em fase de controle da execução do acórdão prolatado por esta Corte, **em dezembro de 2022**, no qual declarada a **inconstitucionalidade do designado "orçamento secreto"**.

É o relatório. **Decido.**

7. Preliminarmente, observo que estão preenchidos os requisitos para a propositura da presente ação constitucional. No que se refere à legitimidade, consoante a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, parlamentares em exercício estão aptos a impetrar mandado de segurança objetivando tutelar o direito subjetivo ao devido processo legislativo (Nesse sentido: MS 34.379, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal

Pleno, DJe 06/10/2023; MS 38.854 Agr, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 28/03/2023); por sua vez, a legitimidade ativa do partido impetrante deflui do art. 5º, LXX, da Lei nº. 12.016/2009. Ademais, a autoridade coatora foi devidamente indicada, tendo em vista o disposto nos arts. 48, II, 65 e 66, § 1º, todos da CF.

8. Quanto ao cabimento, acentuo que a jurisprudência desta Corte admite, excepcionalmente, o manejo de ação própria (MS), com vistas ao exercício do controle preventivo de constitucionalidade, para coibir proposições legislativas incompatíveis com **as normas constitucionais que regem o processo legislativo ou que impliquem ofensa à cláusula pétrea** (MS 38.596, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, DJe 02/12/2024; MS 37721 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 26/09/2022; MS 34722 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 20/09/2019).

9. Relembro que, em decisão de **18 de março de 2025**, no âmbito da **ADI 7697**, indeferi pedido formulado pelo partido autor daquela ação (PSOL) para sustar o processo legislativo do PLP 22/2025, que deu origem à Lei Complementar nº. 215/2025, **sob o fundamento de que a impugnação fora deduzida de forma incidental em ação direta de inconstitucionalidade**. Tal óbice não se verifica no presente caso, uma vez que a impugnação foi deduzida por meio de ação autônoma e se encontra suficientemente fundamentada quanto à existência de situação excepcional apta a ensejar o controle preventivo do processo legislativo.

10. Quanto ao mérito, em juízo de cognição sumária, verifico indícios de que o projeto de lei complementar impugnado promove violação ao devido processo constitucional orçamentário, à Responsabilidade Fiscal e às cláusulas pétreas constantes no art. 60, § 4º, III (separação dos Poderes) e IV (direitos e garantias fundamentais), da CF. Tal afronta à Constituição decorre do disposto no **art. 10 do PLP 128/2025**, a seguir reproduzido em sua versão final, enviada à sanção presidencial:

Art. 10. A Lei Complementar nº. 215, de 21 de março de 2025, passa a vigorar com a seguinte alteração:

Art. 1º. Os restos a pagar não processados, **inscritos a partir de 2019**, a que se referem o art. 172 da Lei nº. 14.791, de 29 de dezembro de 2023, e **cancelados**, serão revalidados e poderão ser liquidados **até o final do exercício de 2026**.

§ 1º (Revogado).

I – (revogado);

II – (revogado).

§ 1º-A. Na impossibilidade de execução dos restos a pagar em razão da insuficiência dos valores para execução integral dos objetos propostos, os órgãos responsáveis poderão, observada a legislação orçamentária e financeira, adotar providências para aglutinar os recursos de fontes e destinações de um único ente ou de entes diversos com o propósito de, prioritariamente, executar obras estruturantes.

11. Realço que, não obstante o § 2º do art. 1º da Lei Complementar nº. 215/2025 determine a observância da Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei Complementar nº. 210/2024, na prática, a revalidação de restos a pagar não processados ou já cancelados relativos à modalidade de emenda parlamentar declarada inconstitucional por este STF — as chamadas “emendas de Relator” (RP 9) — parece ser incompatível com o regime jurídico estabelecido por tais diplomas. Com efeito, **cuida-se de ressuscitar modalidade de emenda cuja própria existência foi reputada inconstitucional**.

12. Registro, ainda, que o ora impugnado PLP 128/2025 revoga o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº. 215/2025, que limita a prorrogação do prazo para liquidação a restos a pagar não processados referentes às despesas cujo procedimento licitatório tenha sido iniciado

(inciso I) e relativas a convênios ou a instrumentos congêneres em fase de resolução de cláusula suspensiva (inciso II), incrementando o risco à Responsabilidade Fiscal, posto que não se trata mais de um razoável e excepcional regime de transição, e sim de medida de largo impacto fiscal.

13. Não é demais lembrar que o contexto em que se insere a proposição legislativa é marcado por graves dificuldades fiscais, que **impõem a todos os Poderes da República o dever constitucional de colaborar ativamente para a preservação do equilíbrio fiscal, nos termos dos arts. 163, 165 e 169 da CF, com a necessária estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT).**

14. Nesse cenário, incumbe ao Poder Público abster-se de criar ou ampliar despesas de caráter abusivo, desproporcional ou dissociado das capacidades fiscais do Estado. Tal dever de contenção projeta-se, de modo inequívoco, sobre práticas problemáticas, como a proliferação de “penduricalhos remuneratórios” no âmbito do Poder Judiciário e das funções essenciais à Justiça — Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública —, bem como sobre a concessão reiterada e pouco transparente de benefícios fiscais a determinados setores econômicos, sem avaliação consistente de impacto orçamentário e financeiro. **A mesma lógica constitucional de contenção deve incidir, com rigor, sobre tentativas de reativação de recursos oriundos de emendas parlamentares à margem do ciclo orçamentário regular. Vale dizer: os 3 Poderes estão diante do inadiável dever de cumprir os ditames constitucionais da Responsabilidade Fiscal, para que haja fidelidade à ética no exercício dos cargos mais elevados da República.**

15. É importante sublinhar que restos a pagar regularmente cancelados deixam de existir no plano jurídico. A sua revalidação não implica o simples restabelecimento de situação pretérita, mas equivale, na prática, à criação de nova autorização de gasto, desprovida de lastro em lei orçamentária vigente. Tal expediente rompe a cadeia normativa que estrutura o regime constitucional das finanças públicas, ao dissociar a execução da despesa do planejamento consubstanciado no Plano

Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), atentando contra os princípios da anualidade e da segurança jurídica, uma vez que torna imprevisível o encerramento das obrigações estatais.

16. De outra face, recorro que se encontra em execução **Plano de Trabalho homologado pelo Plenário deste STF**, no âmbito da ADPF 854 (e-doc. 1.706, Id. fb8970df), voltado ao enfrentamento das distorções associadas ao “orçamento secreto” e orientado à conformação constitucional do “passado”. **Em tal Plano de Trabalho, contudo, não há previsão quanto à possibilidade de “ressuscitação” de restos a pagar**, o que evidencia que a disciplina ora impugnada extrapola os parâmetros institucionais e as balizas fixadas em conjunto, pelos 3 Poderes, para a superação das inconstitucionalidades então reconhecidas.

17. Além dos indícios de ofensa a cláusulas pétreas, verifico a presença de **possível vício formal de iniciativa**, tendo em conta que este tópico do PLP 128/2025 versa sobre matéria de execução orçamentária e gestão financeira, o que atrai a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, na forma dos arts. 61, §1º, II, b, e 165, ambos da CF.

18. Assim, entendo que estão presentes os requisitos autorizadores da concessão de medida liminar, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil. O *fumus boni iuris* encontra-se amplamente demonstrado pelos fundamentos jurídicos acima desenvolvidos, que evidenciam a **plausibilidade** da tese de inconstitucionalidade deste tópico do PLP 128/2025. O *periculum in mora*, por sua vez, decorre da iminência da sanção presidencial, cujo prazo final se encerra em **12/01/2026**, circunstância que, uma vez consumada, poderá produzir efeitos jurídicos imediatos e de difícil reversão, tornando inócuo o controle preventivo ora buscado.

19. Ante o exposto, **DEFIRO, em parte**, o pedido formulado em sede liminar, a fim de **suspender, em caráter preventivo, os efeitos do art. 10 do PLP 128/2025, caso venha a ser convertido em lei após a hipotética sanção presidencial**, determinando que os efeitos jurídicos do

referido dispositivo permaneçam suspensos até o julgamento definitivo do presente mandado de segurança, ou ulterior reconsideração da medida liminar. Caso haja veto presidencial, tal deliberação deverá ser informada imediatamente a este Relator.

Na forma do art. 7º, I, da Lei nº. 12.016/2009, notifique-se a autoridade coatora a fim de que preste informações, no **prazo de 10 (dez) dias**, as quais devem versar sobre os aspectos mencionados na Petição Inicial, especialmente sobre a compatibilidade da “ressuscitação” das “emendas de Relator” com a Responsabilidade Fiscal e com o Plano de Trabalho homologado pelo Plenário do STF.

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

À SEJ para providências.

Publique-se.

Brasília, 21 de dezembro de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente