



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito Federal
Gabinete da Procuradoria-Geral do Distrito Federal
Procuradoria Especial de Defesa da Constitucionalidade

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A **GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL**, no desempenho da legitimação que lhe confere o art. 103, V, da Constituição Federal, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento nos arts. 102, I, “a”, da Constituição Federal, e na Lei Federal nº 9.868/1999, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

com pedido de medida cautelar

em face do art. 14, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235, de 27 de agosto de 2026, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 14, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026. A impugnação desenvolve-se em dois planos sucessivos. No primeiro, sustenta-se a inconstitucionalidade formal integral do dispositivo por dois fundamentos autônomos: a usurpação da iniciativa reservada para a legislação orçamentária e a ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Caso superados esses fundamentos, questiona-se, sob o prisma material, a parcela de significação normativa que submete o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF às restrições fiscais instituídas, com comprometimento do financiamento da segurança pública, da saúde e da educação na Capital da República.

O Fundo não constitui liberalidade financeira da União. A Constituição atribuiu ao Distrito Federal posição singular no pacto federativo e reservou à União o dever de **organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal**, bem como de **prestar assistência financeira ao ente para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio**.

Para concretizar essa imposição do art. 21, XIV, da Constituição Federal, a Lei Federal nº 10.633/2002 instituiu o FCDF, destinou seus recursos à manutenção das forças de segurança e à assistência financeira dos serviços de saúde e educação e estabeleceu aporte anual corrigido pela variação da receita corrente líquida – RCL da União.

A Lei Complementar nº 235/2026 nasceu com objeto delimitado e conjuntural: mitigar os impactos econômicos do choque internacional de energia e viabilizar medidas fiscais relacionadas, entre outros pontos, aos combustíveis. No curso da tramitação do Projeto de Lei (PLP) nº 114/2026, porém, foi enxertada por substitutivo matéria estranha ao núcleo temático originário: uma regra fiscal estrutural e de duração potencialmente indefinida – o atual art. 14 – que produz sobre o FCDF o efeito de dupla trava.

O dispositivo, aliás, não constava do projeto original nem das duas primeiras versões do parecer e tampouco menciona expressamente o Fundo ou a Lei Federal nº 10.633/2002.

O mecanismo é oblíquo, e nisso reside parte central de sua inconstitucionalidade. Sempre que houver projeção de déficit primário do Governo Central no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – RARDP que anteceder o envio do projeto de lei orçamentária anual, o art. 14: **(i)** impede, em seu **inciso I**, que a programação de despesas vinculadas por lei complementar ou ordinária cresça acima da variação do limite do regime fiscal; e **(ii)** determina, em seu **inciso II**, que a receita federal oriunda da comercialização de petróleo e gás natural indicada no art. 46 da Lei Federal nº 12.351/2010 deixe de ser contabilizada, especificamente, no cálculo das obrigações de programação de despesa previstas em legislação própria e indexadas à RCL.

Como o aporte do FCDF é corrigido anualmente pela variação da RCL da União, os dois comandos incidem sobre o Fundo de forma cumulativa: **(i) o inciso I freia o seu ritmo de crescimento; (ii) o inciso II encolhe a base utilizada para o cálculo de sua atualização.** A regra geral modifica indiretamente o regime de financiamento instituído pela Lei Federal nº 10.633/2002, sem alterá-la de modo expresse e sem disciplinar as consequências sobre as funções protegidas pelo art. 21, XIV, da Constituição Federal.

A Instituição Fiscal Independente do Senado estimou em aproximadamente **R\$ 1,8 bilhão**, no exercício de 2027, o espaço orçamentário federal decorrente apenas da incidência do inciso I sobre o FCDF. A IFI identificou, ainda, efeito adicional do inciso II sobre as obrigações indexadas à RCL. O valor de R\$ 1,8 bilhão não representa, portanto, estimativa completa das duas vias de incidência: corresponde ao montante que deixaria de ingressar no Fundo em razão da primeira trava, sem prejuízo da redução adicional da base de cálculo.[\[1\]](#)

Essa supressão não constitui simples operação contábil. Do lado da União, o montante aparece como espaço fiscal; **do lado do Distrito Federal, representa desfinanciamento de fundo destinado às folhas, ao custeio e aos investimentos da Polícia Civil, da Polícia Penal, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e das redes públicas de saúde e ensino.**

A controvérsia constitucional submetida a essa Suprema Corte apresenta, assim, dois planos sucessivos:

(i) em primeiro lugar, é constitucional que dispositivo materialmente destinado a predeterminar a programação das despesas dos exercícios subsequentes tenha sido introduzido por substitutivo parlamentar, fora do processo legislativo orçamentário e sem a iniciativa reservada ao Presidente da República pelos arts. 84, XXIII, 165 e 166 da Constituição Federal e, cumulativamente, tenha sido aprovado sem estimativa específica dos efeitos produzidos sobre as despesas obrigatórias que altera, em desconformidade com o art. 113 do ADCT?

(ii) caso superados esses vícios formais, é constitucional que uma regra fiscal geral, superveniente e não dirigida expressamente ao FCDF submeta o fundo por meio do qual a União cumpre obrigação estabelecida diretamente pelo art. 21, XIV, da Constituição a uma redução automática, cumulativa e potencialmente indefinida, sem demonstração da suficiência dos recursos remanescentes, sem regra de transição ou recomposição e transferindo materialmente ao Distrito Federal encargos financeiros correspondentes à parcela federal do custeio?

As respostas são negativas. O art. 14 padece, em primeiro lugar, de dois vícios formais autônomos e suficientes para comprometer sua validade integral. Além de disciplinar diretamente a programação orçamentária futura sem a iniciativa constitucionalmente reservada, o dispositivo altera despesas obrigatórias sem ter sido acompanhado de estimativa específica de seu impacto orçamentário e financeiro. Ainda que esses fundamentos não sejam acolhidos, a competência do Congresso Nacional para editar normas gerais de finanças públicas e instituir medidas de sustentabilidade da dívida, nos termos dos arts. 163 e 164-A da Constituição, não autoriza o esvaziamento de obrigação constitucional específica nem permite tratar o FCDF como simples vinculação criada discricionariamente por lei ordinária. Embora a fórmula numérica do aporte tenha sede legal, a existência do Fundo, sua finalidade e a responsabilidade financeira da União têm sede constitucional.

Desloca, ademais, para o orçamento próprio do Distrito Federal a parcela dos encargos de segurança, saúde e educação que deixa de ser coberta pelo mecanismo federal, em afronta ao art. 167, § 7º, da Constituição.

Diante do encaminhamento, em 31 de agosto de 2026, do projeto de lei orçamentária anual de 2027 – primeiro orçamento sujeito às restrições impugnadas – e do risco de que os efeitos do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 já estejam incorporados à programação federal submetida ao Congresso Nacional, postula-se, em caráter principal, a suspensão integral da eficácia do dispositivo. Subsidiariamente, caso não acolhida a medida nessa extensão, requer-se o afastamento cautelar de sua incidência sobre o FCDF, a fim de evitar dano de difícil reparação ao financiamento das áreas essenciais.

No mérito, requer-se, em caráter principal, a declaração de inconstitucionalidade integral do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 por qualquer dos dois vícios formais autônomos: a usurpação da iniciativa reservada para a legislação orçamentária e a ausência da estimativa exigida pelo art. 113 do ADCT. Caso superados ambos os fundamentos, busca-se preservar a política fiscal geral do dispositivo, excluindo-se o Fundo de seu alcance mediante interpretação conforme à Constituição ou declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto.

II – CABIMENTO, OBJETO E PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE:

II.1 – Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade:

A competência originária do Supremo Tribunal Federal decorre do art. 102, I, “a”, da Constituição Federal, que lhe atribui o processamento e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. O pedido cautelar insere-se na competência prevista no art. 102, I, “p”, e rege-se pelos arts. 10 a 12 da Lei nº 9.868/1999.

O ato impugnado satisfaz integralmente os requisitos objetivos do controle abstrato. Trata-se de dispositivo de lei complementar federal, dotado de generalidade, abstração, imperatividade e vigência atual. A regra produz efeitos independentemente de ato individual de aplicação: verificado o pressuposto fiscal descrito no *caput*, passam a incidir vedações sobre a elaboração e a programação orçamentárias do exercício subsequente.

A controvérsia é direta e constitucional. Sob os dois fundamentos formais, questiona-se a validade integral do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026: de um lado, porque disciplina, por substitutivo parlamentar, matéria sujeita à iniciativa reservada do Presidente da República; de outro, porque altera despesas obrigatórias sem a estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT. Sob os fundamentos materiais sucessivos, impugna-se a parcela de significação normativa que permite submeter o FCDF, instrumento expressamente exigido pelo art. 21, XIV, da Constituição Federal, às limitações dos incisos I e II.

As técnicas decisórias postuladas são próprias do controle concentrado. O acolhimento de qualquer dos vícios formais conduz à declaração de inconstitucionalidade do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 em sua integralidade. Caso afastados ambos, o art. 28, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.868/1999 autoriza a interpretação conforme à Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, adequadas para excluir apenas a incidência do dispositivo sobre o FCDF. Em nenhuma dessas hipóteses se exige que esse Supremo Tribunal Federal formule nova política fiscal ou fixe judicialmente o valor do Fundo.

Também não há impedimento decorrente da natureza fiscal ou orçamentária da matéria. A regra questionada é permanente e abstrata, encontra-se em lei complementar autônoma e condiciona a programação futura. Não se trata de norma de efeitos concretos já exauridos. Ao contrário, o encaminhamento do PLOA 2027 ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2026 demonstra que a controvérsia já incide sobre processo orçamentário em curso e evidencia a necessidade imediata da tutela cautelar.

II.2 – Delimitação do objeto:

O objeto desta ação é o art. 14, caput e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026, examinado em dois planos: (i) integralmente, quanto aos vícios formais decorrentes da usurpação da iniciativa reservada para a legislação orçamentária e da inobservância do art. 113 do ADCT; e (ii) caso superados esses fundamentos, na parcela de significação normativa que autoriza sua incidência sobre o cálculo, a programação e o aporte do FCDF previsto na Lei Federal nº 10.633/2002.

A inclusão do *caput* e de ambos os incisos na impugnação integral é necessária porque eles compõem unidade normativa: o *caput* contém o gatilho e a duração das restrições, e os incisos veiculam os comandos que predeterminam a programação orçamentária. No plano material sucessivo, o *caput* também integra a delimitação porque nele se encontram o termo inicial e o termo final das restrições incidentes sobre o FCDF. O conjunto normativo impugnado dispõe:

Art. 14. A partir do exercício de 2026, em caso de projeção de déficit primário do governo central no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) que anteceder o envio do projeto de lei orçamentária anual, ficam vedadas, a partir do exercício subsequente, até a apuração de superávit primário anual:

I – a programação de crescimento anual de despesa primária resultante de vinculações estabelecidas por lei complementar ou ordinária superior à variação do limite de que trata o inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e

II – a contabilização, para efeito de cálculo de obrigações de programação de despesa previstas em legislação específica, indexadas ao disposto no inciso IV do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da receita de que trata o art. 46 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, observadas as vinculações da referida lei.

Em caráter principal, requer-se, portanto, a declaração de inconstitucionalidade integral do

art. 14, caput e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026, em razão de qualquer dos vícios formais que atingiram sua formação e sua instrução legislativa.

Se afastados os fundamentos formais, a impugnação material permanece circunscrita à incidência do art. 14 sobre o FCDF. Nessa hipótese, requer-se interpretação conforme à Constituição para excluir o Fundo Constitucional do Distrito Federal do alcance dos incisos I e II ou, caso o texto não comporte essa leitura, declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. Essa delimitação reduz a intervenção judicial ao estritamente necessário e preserva as demais aplicações da política fiscal aprovada pelo Congresso.

II.3 – Parâmetros constitucionais de controle:

A impugnação será desenvolvida a partir dos seguintes parâmetros, considerados de forma sistemática:

Arts. 84, XXIII, 165 e 166 da CF/88 – reserva de iniciativa e processo legislativo orçamentário. A Constituição Federal atribui ao Presidente da República o encaminhamento das propostas orçamentárias e submete o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais a procedimento legislativo próprio. Esses parâmetros são invocados porque o art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026, embora inserido em lei complementar autônoma de origem parlamentar, predetermina diretamente o conteúdo da programação das despesas e a base de cálculo de obrigações a serem incorporadas aos orçamentos futuros.

Art. 113 do ADCT – estimativa de impacto orçamentário e financeiro. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser acompanhada da estimativa de seu impacto. O parâmetro incide porque os incisos I e II do art. 14 modificam, respectivamente, o crescimento e a base de cálculo de obrigações de programação de despesa, sem que essa alteração tenha sido instruída com avaliação quantitativa específica.

Art. 21, XIV, da CF/88 – dever federal e garantia institucional do FCDF. A Constituição não se limita a autorizar transferências ao Distrito Federal. Com efeito, impõe à União a organização e a manutenção das forças de segurança indicadas no dispositivo e determina que a assistência financeira para serviços públicos ocorra “*por meio de fundo próprio*”. A lei pode disciplinar a operacionalização desse dever, mas não pode tratá-lo como vinculação puramente legal e livremente comprimível por cláusula geral.

Art. 167, § 7º, da CF/88 – vedação à transferência de encargo sem recursos correspondentes. A diminuição do FCDF reduz a parcela federal destinada ao custeio de estruturas e serviços que permanecem em funcionamento, sem indicar fonte substitutiva ou transferência compensatória. A lei coloca o Distrito Federal diante de alternativa constitucionalmente inadmissível: suportar a diferença com receitas próprias ou reduzir serviços financiados pelo mecanismo previsto no art. 21, XIV, da CF/88.

Arts. 6º c/c 196; art. 144; arts. 205 e 208 c/c art. 21, XIV, da CF/88 – continuidade e proteção dos serviços financiados. A aplicação impugnada atinge recursos destinados à segurança pública e à assistência financeira para saúde e educação. Esses dispositivos não constitucionalizam todo e qualquer nível de gasto, mas exigem que medidas de ajuste sejam compatíveis com a continuidade e a suficiência das funções

constitucionalmente protegidas.

Arts. 163, I e VIII, e 164-A, da CF/88 – competência fiscal exercida em harmonia com as demais normas constitucionais. Esses dispositivos autorizam a edição de lei complementar sobre finanças públicas, sustentabilidade da dívida e medidas de ajuste. Constituem contraponto necessário nos dois planos da impugnação: a competência para editar normas gerais de finanças públicas não autoriza deslocar para projeto parlamentar matéria materialmente orçamentária, não dispensa a estimativa constitucionalmente exigida quando se alteram despesas obrigatórias e, se superados os vícios formais, tampouco permite esvaziar o comando específico do art. 21, XIV, da Constituição Federal ou transferir encargos em desacordo com o art. 167, § 7º.

III – LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*:

A legitimidade ativa da Requerente decorre diretamente do art. 103, V, da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 2º, V, da Lei Federal nº 9.868/1999, que incluem expressamente o Governador do Distrito Federal entre os legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade.

A respeito, a jurisprudência dessa Suprema Corte classifica os Governadores como legitimados especiais e exige, por isso, demonstração de pertinência temática entre o ato impugnado e as atribuições ou os interesses institucionais do ente representado, requisito plenamente satisfeito no caso destes autos.

Isso porque a **Lei Complementar nº 235/2026 interfere diretamente na apuração e na programação de transferência federal destinada ao Distrito Federal**, na medida em que os recursos do FCDF financiam as forças de segurança distritais e prestam assistência financeira aos serviços de saúde e educação. A redução do aporte repercute imediatamente:

- (i) na elaboração e na execução do orçamento do Distrito Federal;
- (ii) na capacidade administrativa e financeira do Governador de manter serviços públicos essenciais;
- (iii) no planejamento de pessoal, custeio e investimentos das áreas financiadas pelo Fundo;
- (iv) na autonomia financeira do ente; e
- (v) na repartição constitucional de responsabilidades entre a União e o Distrito Federal.

Há, portanto, vínculo objetivo, específico e imediato entre o conteúdo da norma federal impugnada, as competências constitucionais da Chefe do Poder Executivo distrital e os interesses institucionais do Distrito Federal. Não se cuida de defesa abstrata da ordem jurídica ou de interesse financeiro remoto, mas da proteção do mecanismo constitucional de custeio de serviços sob responsabilidade administrativa direta do requerente.

IV – RAZÕES PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO:

A procedência do pedido assenta-se em dois fundamentos formais autônomos, de exame prejudicial, e em três fundamentos materiais sucessivos.

Em primeiro lugar, o art. 14, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026 padece de **inconstitucionalidade formal** porque, embora determine diretamente o conteúdo da

programação orçamentária dos exercícios subsequentes, foi introduzido por substitutivo parlamentar fora do processo legislativo próprio e sem a iniciativa reservada ao Presidente da República pelos arts. 84, XXIII, 165 e 166 da Constituição Federal.

Em segundo lugar, o dispositivo foi aprovado sem estimativa específica do impacto orçamentário e financeiro das alterações que promove nas despesas obrigatórias, em violação ao art. 113 do ADCT. A análise fiscal existente na tramitação referia-se às medidas que integravam versões anteriores da proposição e não quantificou os efeitos do art. 14, incluído apenas posteriormente.

Caso superados os dois fundamentos formais, a incidência do dispositivo sobre o FCDF viola, **em terceiro lugar**, o art. 21, XIV, da Constituição Federal, pois trata como simples vinculação instituída por lei um fundo cuja existência, finalidade e responsabilidade financeira da União possuem estatutura constitucional.

Em quarto lugar, ao reduzir a cobertura federal sem extinguir ou diminuir as atribuições, estruturas e despesas por ela financiadas, a norma transfere materialmente ao Distrito Federal encargos relativos à segurança pública, à saúde e à educação sem assegurar os recursos correspondentes, em afronta ao art. 167, § 7º, da Constituição Federal.

Em quinto lugar, a dupla compressão do aporte, acionada por critério fiscal desvinculado das necessidades dos serviços e desacompanhada de piso, transição, teste de suficiência ou mecanismo de recomposição, configura proteção insuficiente e expõe à descontinuidade funções essenciais constitucionalmente protegidas.

O acolhimento de qualquer dos fundamentos formais conduz à declaração de inconstitucionalidade integral do art. 14. Se ambos forem afastados, os três vícios materiais convergem para solução mais restrita: a exclusão do FCDF do alcance do dispositivo mediante interpretação conforme à Constituição ou, subsidiariamente, declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto.

IV.1 – Inconstitucionalidade formal por usurpação da iniciativa reservada para a legislação orçamentária:

O Projeto de Lei Complementar nº 114/2026 foi apresentado por parlamentar e possuía, em sua redação originária, objeto conjuntural e delimitado: viabilizar medidas de renúncia de receita destinadas à mitigação dos efeitos econômicos do choque internacional de energia.

O atual art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 não integrava essa proposição inicial. Foi incorporado posteriormente por substitutivo parlamentar, sem que sua disciplina houvesse sido submetida ao Congresso Nacional por iniciativa do Presidente da República.

Esse percurso legislativo reforça a caracterização do vício de iniciativa. O art. 14 não resultou de ajuste pontual ou de simples desenvolvimento do objeto originalmente submetido à deliberação parlamentar. O substitutivo introduziu regime fiscal permanente e estrutural, destinado a predeterminar a programação de despesas da União, inclusive a evolução dos aportes ao FCDF, matéria substancialmente distinta da disciplina conjuntural que justificara a apresentação do PLP nº 114/2026.

A circunstância não conduziria, por si só, à inconstitucionalidade. A reserva de iniciativa prevista no art. 165 da Constituição Federal não alcança toda norma que produza repercussões fiscais ou orçamentárias. O Congresso Nacional pode editar, mediante lei complementar, normas gerais de finanças

públicas e de responsabilidade na gestão fiscal, nos termos dos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal.

O art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026, contudo, ultrapassa esse plano normativo geral. Seu objeto imediato não é apenas a instituição abstrata de parâmetro fiscal, mas a **determinação do conteúdo da programação orçamentária dos exercícios subsequentes**.

Com efeito, o *caput* elege como gatilho o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias que antecede o encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual e determina que, a partir do exercício seguinte, sejam observadas vedações específicas na programação das despesas. O **inciso I** fixa o limite máximo de crescimento anual de despesas decorrentes de vinculações legais. O **inciso II**, por sua vez, exclui determinada receita da base empregada no cálculo de obrigações de programação de despesa indexadas à receita corrente líquida.

O dispositivo não se limita, portanto, a produzir reflexos indiretos sobre as receitas ou despesas públicas. Ele **comanda diretamente a forma pela qual o Poder Executivo deverá elaborar os projetos de lei orçamentária dos exercícios futuros, predeterminando tanto o limite das despesas a serem programadas quanto a base de cálculo de obrigações financeiras que deverão constar dessas propostas**.

A respeito, a Constituição Federal reservou ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, nos termos do art. 165, *caput*, e atribuiu ao Presidente da República a competência para encaminhar ao Congresso Nacional as respectivas proposições, conforme o art. 84, XXIII. O art. 166, por sua vez, submeteu esses projetos a processo legislativo próprio, inclusive quanto à atuação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e aos limites do poder de emenda parlamentar.

A reserva constitucional não protege apenas o ato formal de apresentar determinada proposição sob a denominação de PLOA ou PLDO. Protege também a função institucional confiada ao Chefe do Poder Executivo de avaliar periodicamente as receitas disponíveis, as despesas obrigatórias, as metas fiscais e as prioridades administrativas e, a partir desses elementos, formular a programação orçamentária submetida ao Poder Legislativo.

Essa conclusão é particularmente relevante porque o art. 165, § 2º, da Constituição Federal atribui à lei de diretrizes orçamentárias a função de estabelecer as diretrizes da política fiscal, orientar a elaboração da lei orçamentária anual e definir as metas correspondentes. **Ao criar regra permanente que, acionada antes do envio do PLOA, determina como deverão ser calculadas e programadas despesas nos exercícios subsequentes, o art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 desempenha materialmente função própria da legislação orçamentária**, mas foi aprovado sem a iniciativa constitucionalmente reservada e fora do procedimento previsto nos arts. 165 e 166 da Constituição Federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece que, mesmo nos projetos regularmente deflagrados pelo titular da iniciativa reservada, o poder parlamentar de emenda encontra limites na pertinência temática com a proposição original e na impossibilidade de aumento de despesa, conforme assentado na **ADI 3.655** (rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 03.03.2016).

Esse precedente não é aqui invocado para sustentar vício autônomo decorrente da simples ausência de pertinência temática, mas para evidenciar que o poder de emenda pressupõe processo legislativo regularmente deflagrado pelo titular da iniciativa reservada e não constitui instrumento apto a

suprir sua ausência. No caso, não havia proposição orçamentária encaminhada pelo Presidente da República a ser conformada pelo Parlamento, porque o substitutivo inseriu, em projeto de origem parlamentar, disciplina que materialmente antecipa e condiciona o conteúdo das futuras leis orçamentárias.

Não se desconhece a orientação firmada no **Tema nº 682 da repercussão geral** (ARE 743.480 RG, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10.10.2013), segundo a qual a reserva do art. 165 da Constituição Federal não alcança toda lei que aumente ou diminua receitas públicas. Naquele julgamento, esse Supremo Tribunal Federal distinguiu as leis tributárias das leis orçamentárias e reconheceu que a concessão de benefício fiscal, embora repercuta na arrecadação, não se confunde com PPA, LDO ou LOA.

A hipótese presente é diversa. O art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 não se limita a alterar tributo, conceder benefício fiscal ou instituir obrigação com repercussão financeira reflexa. Seu conteúdo operativo consiste precisamente em **disciplinar a programação anual da despesa e em estabelecer como deverá ser calculada obrigação financeira a ser incorporada aos projetos orçamentários futuros. A interferência na elaboração do orçamento é direta, expressa e constitui a própria finalidade do dispositivo.**

A jurisprudência dessa Suprema Corte reconhece que normas aprovadas sem a regular deflagração do processo legislativo pelo Poder Executivo não podem criar vinculações permanentes capazes de preordenar o conteúdo das propostas orçamentárias.

N a **ADI 2.674** (rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 22.08.2023), o Plenário declarou inconstitucional norma de iniciativa parlamentar que obrigava a aplicação anual de percentual do orçamento em projetos agrícolas, por entender que a medida subtraía do Chefe do Executivo a avaliação periódica das prioridades e dos recursos disponíveis:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. AFETAÇÃO DE DEZ POR CENTO DO ORÇAMENTO BRUTO A PROGRAMAS AGRÍCOLAS. LEI DE INICIATIVA POPULAR. INICIATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO. PRECEDENTES. CARÁTER CÍCLICO DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA.

1. O Supremo consolidou o entendimento de que a aplicabilidade da regra de iniciativa a que alude o art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal é restrita aos Territórios.

2. A Constituição de 1988, ao disciplinar o orçamento público dos entes da Federação, prevê de forma categórica, no art. 165, a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em função da competência técnica do dirigente da Administração Pública para gerir as finanças e definir as políticas do ente.

3. As regras do processo legislativo são corolário da autonomia, independência e harmonia dos Poderes e reveladoras do sistema federativo (CF, arts. 1º e 2º). Constituem, portanto, normas de reprodução obrigatória pelos Estados e pelo Distrito Federal. Precedentes.

4. A elaboração de ato normativo que afeta receitas orçamentárias a partir de projeto de lei de iniciativa popular usurpa a iniciativa exclusiva do Governador do Estado, subtraindo de sua alçada a avaliação a respeito da conveniência e da oportunidade dos investimentos públicos.

5. A Constituição Federal determina que as normas legais de índole orçamentária passem por renovações periódicas, por meio da contínua revisão das prioridades de gastos, da reorganização das despesas e da alocação dos recursos escassos, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro e a sustentabilidade fiscal do ente

político. Disso decorre a inviabilidade de se supor que todos os anos seja necessário investir ao menos 10% do orçamento em projetos agrícolas, o que descaracterizaria a natureza do sistema orçamentário constitucional.

6. Pedido julgado procedente.

(ADI 2674, rel. Min. NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, DJe de 20-09-2023)

N a **ADI 6.275** (rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08.06.2020), essa Suprema Corte igualmente assentou que a fixação de percentuais mínimos por processo legislativo que exclua a iniciativa do Executivo não pode restringir sua competência constitucional para elaborar as propostas orçamentárias:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO. ARTS. 245, CAPUT, INCISO III, E PARÁGRAFO 3º, E 246 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO. APLICAÇÃO ANUAL DE 35% DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS, INCLUSIVE A PROVENIENTE DE TRANSFERÊNCIAS, NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR. APLICAÇÃO DE PERCENTUAIS DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO – UNEMAT. RESTRIÇÃO ÀS COMPETÊNCIAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 165). OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º). VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (CF, ART. 167, IV). MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. PROCEDÊNCIA.

1. O art. 212 da Constituição Federal especifica que a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

2. A gradação de percentual mínimo de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não pode acarretar restrições às competências constitucionais do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Inteligência do art. 165 da Constituição Federal.

3. Invalidez de emenda à Constituição estadual que, aprovada em turno único de votação, resulte de emenda parlamentar e acarrete aumento de despesa em proposta do Poder Executivo. Inteligência do art. 60, § 2º, de observância obrigatória por parte dos Estados-Membros, e do art. 63, I, da Constituição Federal. Precedentes.

4. Os artigos impugnados subtraem do Poder Executivo local a legítima atribuição para definir e concretizar, em consonância com as prioridades do Governo em exercício, políticas públicas igualmente relevantes à concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionadas a outros direitos fundamentais, a exemplo da saúde e da segurança pública. Ofensa à separação de poderes. Precedentes.

5. Inconstitucionalidade de normas que estabelecem vinculação de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por violação ao art. 167, IV, da Constituição Federal, e restrição à atribuição constitucional do Poder Executivo para elaborar propostas de leis orçamentárias. Precedentes.

6. Medida cautelar confirmada e ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 6275, rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08-06-2020, DJe de 19-08-2020)

Nesse contexto, embora o art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 opere mediante limitação, e não mediante imposição de percentual mínimo, a incompatibilidade formal é equivalente. Em ambos os casos, norma de iniciativa parlamentar substitui a avaliação orçamentária anual por comando permanente e predetermina o espaço decisório reservado ao Poder Executivo na elaboração dos projetos previstos no art. 165 da Constituição.

A utilização de lei complementar autônoma não afasta o vício. A espécie normativa empregada pode veicular normas gerais de finanças públicas, mas **não pode servir para deslocar para projeto de iniciativa parlamentar matéria que, por sua função e por seus efeitos imediatos, pertence ao processo legislativo orçamentário de iniciativa reservada.**

Tampouco a sanção presidencial convalidou o defeito. A jurisprudência consolidada desse Supremo Tribunal Federal afirma que a aquiescência posterior do Chefe do Poder Executivo não sana a usurpação da iniciativa que lhe foi constitucionalmente reservada, conforme decidido, entre outros precedentes, na **ADI 2.867** (rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 03.12.2003) e na **ADI 1.197** (rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j.18.05.2017).

Dessa forma, o art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 padece de inconstitucionalidade formal, porque introduzido por substitutivo parlamentar e aprovado fora do processo legislativo orçamentário, embora determine diretamente o conteúdo e os critérios de elaboração das propostas orçamentárias dos exercícios subsequentes, em violação aos arts. 84, XXIII, 165 e 166 da Constituição Federal.

IV.2 – Inconstitucionalidade formal por ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT:

Além da usurpação da iniciativa reservada para a legislação orçamentária, o art. 14, caput e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026 apresenta vício formal autônomo: a proposição que lhe deu origem não foi acompanhada de estimativa específica de seu impacto orçamentário e financeiro, conforme exige o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O art. 113 do ADCT estabelece que a proposição legislativa que crie ou **altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita deverá ser **acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**. Trata-se de requisito constitucional de instrução do processo legislativo, destinado a assegurar que os efeitos fiscais da opção normativa sejam conhecidos e avaliados antes da deliberação parlamentar.

A exigência não constitui simples recomendação de boa técnica legislativa. Na **ADI 5.816** (rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 05.11.2019), o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o art. 113 do ADCT instituiu requisito adicional de validade formal:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.
2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que,

embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.

3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.

4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.

(ADI 5816, rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05-11-2019, DJe de 26-11-2019)

Na **ADI 6.090** (rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 12.06.2023), a Corte reiterou que a estimativa deve permitir que os impactos fiscais sejam quantificados, discutidos e avaliados em termos orçamentários.

A EC nº 95/16 conferiu status constitucional à exigência – já constante do art. 14 da Lei Complementar nº 101/00 – da estimativa de impacto orçamentário e financeiro dentro do processo legislativo, **a fim de garantir que os impactos fiscais de um projeto por meio do qual se criem despesas obrigatórias ou promova renúncia de receita sejam mais bem quantificados, discutidos e avaliados em termos orçamentários.**

Com efeito, a art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 enquadra-se diretamente na hipótese constitucional. Seu inciso I modifica a programação do crescimento anual de despesas primárias decorrentes de vinculações estabelecidas em lei complementar ou ordinária. O inciso II, por sua vez, altera a base de cálculo de obrigações de programação de despesa previstas em legislação específica e indexadas à receita corrente líquida. O próprio texto impugnado reconhece, portanto, que **disciplina obrigações de programação de despesa e modifica o montante que deverá ser inscrito nos orçamentos futuros.**

Nesse sentido, a incidência do art. 113 do ADCT não é afastada pela circunstância de a alteração produzir redução ou limitação da despesa federal, em vez de seu aumento. A Constituição empregou deliberadamente a expressão “*crie ou altere despesa obrigatória*”, **sem restringir a exigência às alterações que importem majoração.**

A estimativa é necessária, ademais, não apenas para aferir eventual deterioração do resultado fiscal da União, mas também para **tornar transparentes a magnitude e a distribuição dos efeitos da alteração legislativa.** **Uma norma pode produzir economia para o orçamento federal e, simultaneamente, reduzir recursos destinados a fundos, entes federativos e serviços constitucionalmente protegidos.** É precisamente o que ocorre com o FCDF: o inciso I limita o crescimento anual do aporte, enquanto o inciso II reduz a base utilizada para sua atualização.

A **tramitação do PLP nº 114/2026** demonstra que **essa avaliação específica não ocorreu.** O projeto original^[2] e os dois primeiros pareceres preliminares^[3] não continham a regra que viria a constituir o art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026. Embora o segundo parecer tenha apresentado dados quantitativos sobre o espaço fiscal disponível para as renúncias tributárias, subvenções e demais medidas então examinadas, tais cálculos não poderiam abranger dispositivo que ainda não integrava a proposição.

O atual art. 14 apareceu, inicialmente, somente no terceiro parecer preliminar de

Plenário.^[4] Apesar da introdução de regra estrutural, aplicável a partir de 2026 e destinada a vigorar enquanto não apurado superávit primário anual, **a análise de adequação orçamentária continuou afirmando que a proposição era transitória e que não se estaria diante de despesa obrigatória de caráter continuado.**

Essa fundamentação, todavia, **não atende ao art. 113 do ADCT.** Em primeiro lugar, o texto constitucional se refere a qualquer alteração de despesa obrigatória, sem exigir seu enquadramento no conceito legal de despesa obrigatória de caráter continuado. Em segundo lugar, uma afirmação conclusiva de adequação fiscal não equivale à estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pela Constituição.

Com efeito, **o parecer não identificou as despesas e vinculações alcançadas pelos incisos I e II; não estimou o montante que deixaria de ser programado; não apresentou cenários de duração das restrições; não individualizou os efeitos de cada inciso; não avaliou a repercussão sobre o FCDF; e tampouco demonstrou a suficiência dos recursos remanescentes para o financiamento das obrigações e dos serviços afetados.**

A omissão permaneceu nos pareceres e substitutivos posteriores e não foi suprida no Senado Federal.^[5] O Parecer nº 140/2026-Plen/SF descreveu o funcionamento do art. 14 e manifestou concordância genérica com a adequação financeira da matéria, mas não apresentou estimativa de seus efeitos.^[6] A proposição foi submetida diretamente ao Plenário do Senado, em regime de urgência, e aprovada sem avaliação quantitativa específica das alterações promovidas pelo dispositivo.

A relevância da omissão foi demonstrada, posteriormente, pela própria **Instituição Fiscal Independente** do Senado Federal. Em manifestação publicada após a aprovação da matéria pelas duas Casas, a IFI projetou em aproximadamente R\$ 5 bilhões o espaço orçamentário decorrente do inciso I e estimou que, apenas em relação ao FCDF, a redução alcançaria cerca de **R\$ 1,8 bilhão em 2027.** A instituição identificou, ainda, efeito adicional do inciso II sobre o FCDF e estimou em R\$ 4,7 bilhões seu impacto sobre o piso federal da saúde.^[7]

Esses dados posteriores não convalidam o processo legislativo. Ao contrário, **evidenciam que os efeitos do art. 14 eram materialmente relevantes e passíveis de quantificação.** O art. 113 do ADCT exige que a estimativa acompanhe a proposição precisamente para informar a deliberação parlamentar, não sendo suficiente que a dimensão financeira da medida seja calculada por instituição técnica depois de concluída sua apreciação pelo Congresso Nacional.

Também não afasta o vício o caráter condicionado das restrições. Ainda que sua incidência dependa da projeção de déficit primário e sua duração esteja vinculada à futura apuração de superávit, **a estimativa poderia e deveria ter sido elaborada mediante cenários, intervalos e projeções baseados nos dados fiscais disponíveis.** A existência de variáveis futuras não dispensa a avaliação constitucionalmente exigida, mas apenas determina que sejam explicitadas as premissas empregadas.

A ausência da estimativa privou o Congresso Nacional de conhecer, antes da votação, quanto espaço orçamentário seria criado, quais obrigações seriam reduzidas, quais fundos e serviços seriam atingidos e por quanto tempo as restrições poderiam perdurar. Comprometeu-se, assim, a transparência fiscal e a qualidade da deliberação legislativa que o art. 113 do ADCT pretende assegurar.

Dessa forma, o art. 14, caput e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026 padece de inconstitucionalidade formal também por violação ao art. 113 do ADCT, uma vez que altera despesas

obrigatórias e seus critérios de programação sem ter sido acompanhado da indispensável estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

IV.3 – Violação do art. 21, XIV, da Constituição Federal: o FCDF é garantia financeira constitucional, e não mera vinculação instituída por lei:

O fundamento central da presente ação reside no próprio texto do **art. 21, XIV, da Constituição Federal**. O dispositivo não contém autorização facultativa nem simples regra de competência legislativa. Ele atribui à União **duas obrigações** positivas e conjugadas: **(i) organizar e manter as forças de segurança pública do Distrito Federal;** e **(ii) prestar assistência financeira ao ente para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.**

A fórmula empregada pelo constituinte é inequívoca:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

O Fundo Constitucional do Distrito Federal, portanto, não nasceu de decisão financeira inteiramente disponível ao legislador ordinário. Sua **existência**, sua **finalidade constitucional** e a **responsabilidade financeira da União** precedem a Lei Federal nº 10.633/2002 e **decorrem diretamente da Constituição**. A lei federal apenas concretizou o comando superior: instituiu contabilmente o FCDF, identificou as áreas financiadas, definiu o aporte e estabeleceu a forma de atualização e entrega dos recursos.

É necessário distinguir, desde logo, dois planos normativos. O valor-base de R\$ 2,9 bilhões fixado em 2002 e a correção anual pela variação da RCL têm sede legal; não se afirma que tenham sido petrificados ou nominalmente incorporados à Constituição.

O que possui **estatura constitucional é o núcleo institucional do financiamento**: a União deve manter as forças de segurança indicadas no art. 21, XIV, da Constituição Federal e prestar assistência financeira ao Distrito Federal por intermédio de fundo próprio dotado de recursos compatíveis com essas funções.

Essa distinção afasta a objeção de que a ação pretendia reconhecer direito adquirido a regime financeiro. O Congresso pode reavaliar a disciplina legal do FCDF; não pode, porém, reduzir indiretamente a garantia constitucional a uma vinculação financeira comum, alcançada automaticamente por cláusula genérica, sem sequer nomear o Fundo, avaliar a suficiência dos recursos remanescentes ou disciplinar as consequências da mudança sobre as atribuições que a própria Constituição confiou à União.

É precisamente esse o vício do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026. O inciso I alcança a programação de despesas decorrentes de “*vinculações estabelecidas por lei complementar ou ordinária*”. Ao aplicar essa expressão ao FCDF, a norma toma como elemento determinante apenas a sede formal da fórmula de atualização e **desconsidera que a vinculação material dos recursos, o dever de financiamento e a exigência de fundo próprio foram estabelecidos pelo art. 21, XIV, da Constituição**.

A própria delimitação textual do inciso I confirma a relevância dessa distinção. Em vez de alcançar indistintamente toda despesa obrigatória, o legislador se referiu às vinculações “*estabelecidas por lei complementar ou ordinária*”. A incidência sobre o FCDF depende, portanto, de qualificá-lo previamente como vinculação meramente legal – justamente a premissa afastada pelo art. 21, XIV, da Constituição Federal. Reconhecida a fonte constitucional do dever de financiamento e do fundo próprio, a interpretação que exclui o FCDF do inciso I não cria exceção judicial, e respeita o recorte adotado pelo próprio dispositivo.

O FCDF apresenta, assim, natureza constitucional singular. A Lei Federal nº 10.633/2002 não criou livremente uma política pública que o mesmo legislador possa tratar como despesa vinculada ordinária. Ela cumpriu determinação constitucional específica. A circunstância de o legislador ter definido o *quantum* e o índice de atualização não converte a obrigação constitucional subjacente em despesa puramente infraconstitucional.

A aplicação do inciso II conduz ao mesmo resultado material. Embora redigido em termos mais amplos, o dispositivo exclui determinada receita do cálculo das obrigações de programação de despesa previstas em legislação específica e indexadas à RCL. Submeter o FCDF a essa redução significa alterar obliquamente a base financeira escolhida para concretizar o art. 21, XIV, da Constituição Federal novamente sem tratamento específico do Fundo e sem qualquer garantia de preservação das funções constitucionalmente financiadas.

Os dois incisos operam cumulativamente. O **primeiro** limita o crescimento do aporte; o **segundo** reduz a base utilizada em sua atualização. O art. 14 não fixa piso, não contém cláusula de suficiência, não distingue as despesas destinadas à segurança da assistência financeira à saúde e à educação e não prevê a recomposição das diferenças acumuladas. A trava perdura até a “*apuração de superávit primário anual*”, evento cujo critério e momento de ocorrência a lei tampouco define de forma inequívoca. A compressão pode, por isso, prolongar-se e produzir erosão cumulativa do instrumento constitucional.

A dimensão financeira confirma que não se trata de efeito incidental irrelevante. A Instituição Fiscal Independente estimou em cerca de **R\$ 1,8 bilhão**, para 2027, apenas o espaço orçamentário decorrente da incidência do inciso I sobre o FCDF e identificou efeito adicional proveniente do inciso II.^[8]

Uma redução dessa magnitude, produzida já no primeiro exercício de aplicação, exige ao menos exame específico de compatibilidade com as obrigações do art. 21, XIV, da Constituição Federal; não pode ser presumida a partir de referência genérica a vinculações legais.

Acresce que, no campo da segurança pública, parcela substancial do FCDF custeia despesas continuadas e rígidas, especialmente folha de pessoal. A redução do aporte não extingue essas obrigações, mas pressiona o orçamento próprio do Distrito Federal a absorver a insuficiência. Esse efeito prático agrava a violação do art. 21, XIV, da Constituição Federal e se comunica com a vedação do art. 167, § 7º.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal confirma que a responsabilidade da União possui conteúdo material, e não apenas nominal.

Entre os julgados pertinentes, a **ACO 3.455** (rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14.12.2021) é o precedente de maior proximidade com a técnica financeira ora impugnada.

Naquela causa, o Plenário, por unanimidade, impediu que as contribuições dos militares distritais para o custeio de seus serviços de saúde fossem utilizadas pela União para reduzir o aporte anual ao FCDF. O acórdão assentou que esses valores “*não podem ser considerados para o cálculo do aporte anual*” previsto no art. 2º da Lei Federal nº 10.633/2002 e determinou o ressarcimento dos montantes que deixaram de ser aportados. No voto condutor, a Corte registrou que a União tratara as contribuições como recursos livres e concluiu que “*esse montante não pode ser subtraído do valor que deve ser repassado pela União ao FCDF*”:

Ação Cível Originária. 2. Constitucional e administrativo. 3. Fundo de Saúde de cada Corporação Militar do Distrito Federal (PMDF e CBMDF). 4. Conflito Federativo. Competência do STF (art. 102, I, f, da CF) 5. Prescrição. Parcelas anteriores ao quinquênio que antecede o ajuizamento da ação (16.12.2015) estão prescritas, por força do art. 1º do Decreto 20.910/1932. 6. Descontos dos militares distritais para o custeio de seus serviços de saúde, na forma do art. 28, II e III, c/c o art. 33 da Lei Federal 10.486/2002. Rubrica própria no FCDF. 7. Necessidade de escrituração de forma identificada e individualizada. Destinação específica e exclusiva para o pagamento de despesas associadas à assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social dos integrantes das respectivas Corporações e seus dependentes. 8. Os valores reembolsados pelos militares e bombeiros não podem ser considerados para o cálculo do aporte anual feito pela União Federal no FCDF, nos termos do art. 2º da Lei Federal 10.633/2002. 9. Procedência em parte dos pedidos. 10. Sucumbência mínima do ente distrital. Honorários advocatícios devidos pela União.

(ACO 3455, rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14-12-2021, DJe de 10-01-2022)

Há uma distinção que cumpre explicitar. A causa de decidir imediata da ACO 3.455 incluía a destinação específica das contribuições de saúde, protegida pelo art. 149 da Constituição e pela legislação de regência, de modo que o julgado não declarou imutável a fórmula de atualização do Fundo.

Sua pertinência para esta ação, porém, reside na técnica e no efeito: **esse Supremo Tribunal Federal rejeitou tratamento contábil conferido a determinada receita quando ele servia para deprimir, por via transversa, o aporte anual devido ao FCDF**. É precisamente esse o efeito produzido pelo inciso II, agora mediante a exclusão de receita da base da RCL empregada na atualização do Fundo.

A **ADI 7.171** (rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 24.10.2022) oferece, em seguida, a formulação colegiada mais explícita sobre a **alocação constitucional do encargo financeiro**. Embora tenha objeto diverso e tenha sido julgada improcedente, a ementa registra que as despesas com o FCDF se encontram no orçamento da União; e o voto condutor, acompanhado pela maioria, afirma que **as despesas com os órgãos de segurança do Distrito Federal “são de responsabilidade da União, não do Distrito Federal” e que o modelo constitucional “reservou à União o ônus com tais dispêndios”**:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REVERSÃO, EM FAVOR DA UNIÃO OU DOS ESTADOS, DOS BENS, DIREITOS E VALORES RELACIONADOS À PRÁTICA DE CRIMES PREVISTOS NA LEI 9.613/1998. EXCLUSÃO DO DISTRITO FEDERAL DO ROL DE DESTINATÁRIOS. CONSTITUCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ISONOMIA E PACTO FEDERATIVO.

1. A Lei 9.613/1998, ao tratar de bens, direitos ou valores objeto de constrição judicial, em virtude de decretação de medida assecuratória ou pela perda em razão de condenação criminal, previu a sua destinação à União ou aos Estados, a depender da respectiva competência do órgão julgador, sem a previsão do Distrito Federal no rol de destinatários, mesmo nas hipóteses de competência da Justiça do Distrito Federal.

2. Compete à União, nos termos do art. 21, incisos XIII e XIV da Constituição Federal, organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e os órgãos de segurança pública do Distrito Federal. A fixação de despesas com a Justiça do Distrito Federal e Territórios, com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e com o Fundo Constitucional do Distrito Federal encontra-se prevista no orçamento da União.

3. O Distrito Federal detém natureza singular, com limitações próprias, constitucionalmente previstas, na capacidade de auto-organização e autogoverno, havendo uma parcial tutela da União.

4. Inocorrência de ofensa ao regime federativo, tampouco de tratamento discriminatório injustificado ao Distrito Federal. A Lei 9.613/1998, na redação pela Lei 12.683/2012, ao estabelecer uma ordenação em que os bens perdidos serão destinados à União ou aos Estados, a depender da respectiva competência do órgão julgador, respeita o pacto federativo, pois estabelece tratamento compatível com as peculiaridades que caracterizam o Distrito Federal.

5. Ação julgada improcedente.

(ADI 7171, rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24-10-2022, DJe de 07-11-2022)

O acórdão ressalva que o Distrito Federal pode, por decisão política própria, reforçar os investimentos nessas áreas. Reforço voluntário, contudo, não se confunde com a **absorção compulsória de insuficiência produzida por redução federal do aporte**.

A **ADI 3.791** (rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 16.6.2010), julgada procedente por unanimidade, torna ainda mais concreta essa repartição de responsabilidades. A lei distrital examinada criara gratificação para policiais e bombeiros militares e determinara expressamente que a despesa fosse custeada “*com recursos próprios constantes do orçamento do Distrito Federal*”. Nem por isso o encargo foi considerado estranho ao art. 21, XIV, da Constituição Federal. O Plenário declarou que a lei usurpara a competência material da União para organizar e manter as corporações e prestar assistência financeira por meio de fundo próprio.

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 935, DE 11 DE OUTUBRO DE 1995, QUE AUTORIZA O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL A CONCEDER AOS POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES A GRATIFICAÇÃO DE RISCO DE VIDA.

1. Ao instituir a chamada "gratificação por risco de vida" dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, o Poder Legislativo distrital usurpou a competência material da União para "organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio" (inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal). Incidência da Súmula 647 do STF.

2. A Lei distrital 935/95 padece também de vício de iniciativa. Dispondo sobre a remuneração de pessoal da Administração Pública direta, teve a deflagrá-la proposta parlamentar. O que se contrapõe à alínea "a" do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que prevê, no caso, a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

3. Tendo em conta a natureza alimentar da gratificação e a presunção de boa-fé, a operar em favor dos militares do Distrito Federal, atribui-se à declaração de inconstitucionalidade efeitos prospectivos (ex nunc).

4. Ação direta que se julga procedente.

(ADI 3791, rel. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 16-06-2010, DJe de 07-08-2010)

De fato, o precedente não versa sobre a fórmula do FCDF, mas rejeita a premissa de que a simples indicação do orçamento distrital como fonte de custeio neutralize a atribuição material conferida à União.

Na **ADI 1.045** (rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 15.4.2009), o Plenário, por maioria, também declarou a inconstitucionalidade de normas locais sobre a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar. Em voto que integrou a corrente vencedora, o Ministro Carlos Ayres Britto explicitou o conteúdo financeiro do verbo constitucional: “*manter*” significa “*financiar, subsidiar, custear inclusive os vencimentos*” das corporações de segurança pública do Distrito Federal, despesas com as quais “*quem vai arcar [...] é a União*”. A passagem não é apresentada como pronunciamento sobre o índice legal do FCDF, mas como explicitação do conteúdo material do dever constitucional que essa fórmula concretiza:

COMPETÊNCIA NORMATIVA - POLÍCIA MILITAR E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Cumpre à União organizar e manter a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, surgindo a inconstitucionalidade de diploma local versando a matéria.

(ADI 1045, rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2009, DJe 12-06-2009)

A **ADI 2.102** (rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, j. 15.4.2009), por sua vez, reafirmou, por unanimidade, que a carreira e o regime jurídico dos policiais militares do Distrito Federal constituem matéria reservada com exclusividade à União:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Distrital nº 1.481/97. Carreira da Polícia Militar do DF. Matéria reservada à União Federal. Art. 21, XIV, CF.

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que compete à União Federal, com exclusividade, legislar sobre o regime jurídico dos policiais militares do Distrito Federal. Precedentes: ADI nº 1.136/DF, Relator o Ministro Eros Grau, DJ 13/10/06; RE nº 241.494/DF, Relator o Ministro Octavio Gallotti, DJ de 14/11/02.

2. Inconstitucional, portanto, a Lei Distrital nº 1.481/97, que, ao cuidar dos policiais militares de administração, especialistas e músicos, indevidamente tratou do regime jurídico da Polícia Militar do Distrito Federal. 3. Ação direta julgada procedente.

(ADI 2102, rel. Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2009, DJe de 21-08-2009)

A mesma orientação foi consolidada na **Súmula Vinculante nº 39** quanto aos vencimentos dos membros das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. Essa linha institucional converge com os precedentes financeiros: organização, regime jurídico e manutenção compõem arranjo constitucional unitário, que não pode ser reduzido a uma transferência federal discricionária.

Com efeito, os precedentes citados não afirmam que o valor-base ou o índice instituído em 2002 sejam intangíveis. Demonstram, porém, três proposições diretamente relevantes: **(i) a União não pode reduzir o aporte anual mediante tratamento contábil indevido de receitas distintas** (ACO 3.455); **(ii) o ônus de manutenção das estruturas de segurança pertence constitucionalmente à União, ainda que o Distrito Federal possa reforçar voluntariamente o custeio** (ADI 7.171, ADI 3.791 e ADI 1.045); e **(iii) o arranjo especial do art. 21, XIV, da Constituição Federal vincula os dois entes e não está sujeito a livre redistribuição por legislação ordinária** (ADI 2.102 e Súmula Vinculante nº 39).

É certo que os **arts. 163, I e VIII, e 164-A** da Constituição autorizam a edição de lei complementar sobre finanças públicas, sustentabilidade da dívida e medidas de ajuste. Essa competência

deve ser reconhecida, mas não é ilimitada. Normas constitucionais gerais de prudência fiscal **não revogam nem neutralizam a obrigação específica inscrita no art. 21, XIV da Constituição Federal**. A interpretação constitucional deve preservar ambos os comandos: a regra fiscal continua aplicável às vinculações propriamente infraconstitucionais, enquanto o FCDF permanece submetido ao regime constitucional especial que fundamenta sua existência.

Também não procede o argumento de superioridade hierárquica da Lei Complementar nº 235/2026 sobre a Lei Federal nº 10.633/2002. A controvérsia não se resolve por hierarquia entre espécies legislativas. Lei complementar e lei ordinária não se distinguem por superioridade abstrata, mas por seus campos constitucionais de competência. O parâmetro de validade de ambas é a Constituição. Ainda que a lei complementar possa estabelecer regras gerais de finanças públicas, ela não pode produzir interpretação incompatível com a garantia específica do art. 21, XIV, da CF/88.

Entre duas leituras possíveis do art. 14 – uma que qualifica o FCDF como simples vinculação criada por lei e outra que o exclui em razão de sua fonte constitucional – deve prevalecer a segunda. Essa solução não congela a fórmula de 2002, não fixa judicialmente o valor do Fundo e não invalida a política fiscal geral. Apenas **impede que uma norma genérica opere alteração indireta de mecanismo constitucional sem deliberação específica e sem salvaguardas de suficiência**.

Superados os fundamentos formais, impõe-se conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 14, caput e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026, para declarar que suas restrições não alcançam o cálculo, a programação e o aporte do FCDF previsto no art. 21, XIV, da Constituição Federal e na Lei Federal nº 10.633/2002.

Por outro lado, caso se entenda que o texto não comporta essa leitura, requer-se, subsidiariamente, a **declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto** da incidência do dispositivo sobre o Fundo Constitucional do Distrito Federal.

IV.4 – Violação do art. 167, § 7º, da Constituição Federal: transferência material de encargo ao Distrito Federal sem cobertura financeira correspondente:

A Emenda Constitucional nº 128/2022 acrescentou ao art. 167 da Constituição regra expressa de proteção do equilíbrio financeiro entre os entes federativos:

Art. 167. São vedados:

[...]

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou à prestação do serviço público, ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.

O dispositivo consagra uma regra de correspondência entre **encargo, competência e custeio**. A lei que imponha ou transfira despesa decorrente da prestação de serviço público deve indicar fonte orçamentária e financeira suficiente ou assegurar a correspondente transferência dos recursos necessários. Não se trata de requisito contábil secundário, mas de garantia do pacto federativo destinada a impedir que decisões legislativas de um ente desorganizem o planejamento, a capacidade financeira e a continuidade dos serviços sob responsabilidade de outro.

A vedação constitucional alcança tanto a imposição originária quanto a **transferência de encargo já existente**. Esta última não precisa assumir a forma ostensiva de uma cláusula que declare estar atribuindo determinada despesa a outro ente. Importa o **efeito jurídico-financeiro da lei**. Interpretação exclusivamente formal permitiria que a garantia fosse contornada pela manutenção nominal da responsabilidade no ente de origem, acompanhada da supressão ou redução dos recursos indispensáveis ao seu cumprimento.

É o que ocorre com a incidência do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 sobre o FCDF. A Constituição atribui à União a manutenção das forças de segurança do Distrito Federal e a assistência financeira ao ente por meio de fundo próprio. A Lei Federal nº 10.633/2002, ao concretizar esse dever, determina que o Fundo proveja os recursos necessários à manutenção das corporações, bem como à assistência financeira para a execução dos serviços de saúde e educação, e estabelece aporte anual entregue em duodécimos.

O art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 atua apenas sobre o lado financeiro desse arranjo. Seus incisos limitam o crescimento do aporte e reduzem a base empregada em sua atualização, mas não eliminam cargos, contratos, estruturas, atribuições ou serviços. Tampouco oferecem fonte substitutiva, transferência compensatória, piso de suficiência ou regra de transição. Em outras palavras, **permanecem as despesas, enquanto se diminui a cobertura federal destinada a suportá-las.**

A incompatibilidade é particularmente nítida quanto à **segurança pública**. Parcela substancial dos recursos do FCDF custeia despesas de pessoal e respectivos encargos – categoria expressamente mencionada no art. 167, § 7º, da Constituição Federal. **A folha e as demais obrigações continuadas não se reduzem automaticamente porque a União passou a programar aporte inferior.** Se a insuficiência tiver de ser coberta por receitas próprias distritais para que as corporações continuem funcionando, o encargo cuja manutenção o art. 21, XIV, da Constituição Federal atribui à União terá sido deslocado materialmente ao Distrito Federal, sem a correspondente fonte financeira.

Não incide, nessa hipótese, a ressalva constitucional das obrigações “*assumidas espontaneamente*”. A utilização de receitas próprias para honrar compromissos permanentes e evitar a descontinuidade de serviços essenciais, diante de insuficiência produzida unilateralmente pela União, **não constitui assunção verdadeiramente voluntária**. A voluntariedade pressupõe liberdade de escolha, de modo que não se confunde com a reação necessária a uma lacuna de financiamento criada por lei federal.

A violação também alcança a **saúde e a educação**. É certo que o Distrito Federal possui responsabilidades próprias nessas áreas. A Constituição, contudo, não deixou o seu financiamento exclusivamente a cargo do ente distrital: o art. 21, XIV, da Constituição Federal impôs à União o dever específico de prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

Em concretização desse comando, o art. 1º da Lei Federal nº 10.633/2002 destinou expressamente o FCDF também aos serviços públicos de saúde e educação. A coexistência de competências materiais não autoriza a União a retirar unilateralmente a parcela de responsabilidade financeira que a Constituição lhe atribuiu.

A transferência do encargo, nessas duas áreas, decorre da comparação entre os regimes normativos. Pela Lei Federal nº 10.633/2002, determinada parcela de recursos federais é reservada à assistência financeira da saúde e da educação distritais. Pela Lei Complementar nº 235/2026, o montante global do Fundo passa a ser inferior ao que resultaria da fórmula legal vigente, sem redução das

atribuições materiais, sem fonte alternativa e sem compensação financeira. A diferença somente pode produzir um de dois resultados: **(i)** ser coberta pelo Tesouro distrital; ou **(ii)** traduzir-se em menor capacidade de prestação dos serviços. E art. 167, § 7º, impede precisamente que lei federal imponha ao ente essa escolha.

A orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal no segundo referendo cautelar da **ADI 7.222**, relativa ao piso nacional da enfermagem, confirma a exigência de correspondência entre encargo e financiamento. Diante da ausência de fonte segura para suportar integralmente o aumento imposto aos entes subnacionais, o Plenário definiu que Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam implementar o piso na extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União. A solução impediu que a obrigação legislada no plano federal se convertesse, para além do financiamento correspondente, em encargo compulsório dos demais entes.

No **Tema nº 1.132 da repercussão geral** (RE 1.279.765, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 19.10.2023), relativo ao piso dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, essa Suprema Corte aplicou raciocínio convergente. O Plenário reconheceu a constitucionalidade do piso nacional porque o respectivo custeio possuía disciplina constitucional própria e assentou caber à União suportar o ônus da diferença entre o piso nacional e a legislação do ente municipal.

De fato, esses julgados não examinaram redução do FCDF. Neles, o desequilíbrio decorria da instituição de pisos remuneratórios, enquanto aqui resulta da compressão da fonte federal que sustenta despesas preexistentes. A diferença fática não afasta a diretriz constitucional comum: **o ente responsável pela decisão normativa ou pelo encargo constitucional não pode externalizar seus efeitos financeiros sem assegurar os recursos correspondentes.**

Tampouco procede a objeção de que o art. 14 não teria “*criado*” nova despesa para o Distrito Federal. O § 7º do art. 167 emprega dois verbos autônomos: “*impor*” e “*transferir*”. A segunda hipótese alcança precisamente encargos preexistentes cuja cobertura seja deslocada de um ente para outro. O fato de a Lei Complementar nº 235/2026 operar pela redução do financiamento, em vez de declarar expressamente a mudança do sujeito responsável, torna o mecanismo indireto, e não o subtrai ao controle constitucional.

A aplicação do art. 14 ao FCDF somente seria compatível com o art. 167, § 7º, se acompanhada de mecanismo capaz de impedir que a diferença financeira fosse suportada compulsoriamente pelo Distrito Federal ou se convertesse em descontinuidade dos serviços constitucionalmente protegidos.

Como a lei não oferece essa salvaguarda, deve-se afastar a incidência de seus incisos I e II sobre o Fundo Constitucional do Distrito Federal, mediante **interpretação conforme** ou, subsidiariamente, **declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto**.

IV.5 – Proteção insuficiente e risco à continuidade dos serviços essenciais: ausência de salvaguardas materiais no art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026:

O FCDF não financia atividades administrativas indiferenciadas. Por determinação do art. 21, XIV, da Constituição Federal e do art. 1º da Lei Federal nº 10.633/2002, seus recursos possuem destinação exclusiva: a manutenção das forças de segurança do Distrito Federal e a assistência financeira para a execução dos serviços públicos de saúde e educação. As três áreas correspondem a deveres constitucionais positivos e permanentes, protegidos, ainda, pelos arts. 6º, 23, II e V, 144, 196, 205 e 208 da Constituição.

Esses comandos impõem ao Estado deveres de proteção e de organização. Da proporcionalidade não decorre apenas a proibição de intervenções excessivas em direitos fundamentais; decorre também a vedação de **proteção insuficiente**, que impede o legislador de estruturar uma política pública constitucionalmente obrigatória sem os meios e as salvaguardas minimamente adequados à preservação de sua finalidade.

A tese não pressupõe que todo nível histórico de gasto seja constitucionalmente intangível, nem pretende converter a fórmula da Lei Federal nº 10.633/2002 em cláusula pétrea. O vício é mais preciso. **O art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 submete um fundo constitucional destinado exclusivamente a serviços essenciais a compressão automática e potencialmente prolongada de seu aporte em relação ao regime de atualização vigente, sem conter qualquer mecanismo que preserve a suficiência e a continuidade das funções financiadas.**

O gatilho da restrição é inteiramente dissociado das necessidades das áreas protegidas. A trava decorre da projeção global de déficit primário do Governo Central no RARDP, ainda que não tenha ocorrido diminuição de efetivos, da população atendida, da demanda por serviços ou das obrigações continuadas do Fundo. Sua desativação, por sua vez, depende da apuração de superávit primário anual da União, evento igualmente estranho à situação concreta da segurança, da saúde e da educação distritais.

Entre o acionamento e a desativação, os incisos I e II podem operar cumulativamente: **um limita o crescimento do aporte e o outro reduz a base de sua atualização**. Apesar disso, o art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 não estabelece: **(i)** piso específico para o FCDF; **(ii)** teste prévio de suficiência; **(iii)** preservação das despesas de pessoal e custeio indispensável; **(iv)** prioridade interna para os serviços essenciais; **(v)** transição; ou **(vi)** recomposição das diferenças acumuladas ao término da trava.

A ausência dessas salvaguardas constitui **defeito do próprio desenho normativo**. Não é necessário aguardar o fechamento de uma unidade de saúde, a interrupção de uma atividade escolar ou a incapacidade operacional de uma corporação para reconhecer que **a lei expõe os serviços a risco constitucionalmente inadmissível**. O controle abstrato existe precisamente para impedir que norma geral produza o dano cuja possibilidade concreta resulta de sua estrutura.

A estimativa da Instituição Fiscal Independente confirma que não se trata de risco remoto ou puramente especulativo. O impacto de aproximadamente **R\$ 1,8 bilhão em 2027**, calculado apenas em relação ao inciso I, corresponde a recursos que, pela disciplina anterior, ingressariam em fundo de destinação exclusiva. O inciso II acrescenta redução própria, ainda que não quantificada. A inexistência de decomposição do valor por área não torna hipotético o desfinanciamento global do instrumento comum às três políticas.

Na **segurança pública**, a continuidade é inerente à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos do **art. 144 da Constituição Federal**. O custeio envolve estruturas permanentes, efetivos, remunerações e capacidade operacional que não podem ser ativados ou interrompidos segundo a oscilação anual do resultado primário federal. **A proteção é insuficiente quando a lei reduz a fonte destinada a essas estruturas sem preservar sequer o núcleo continuado de pessoal e funcionamento.**

Na **saúde**, os **arts. 6º e 196 da Constituição Federal** qualificam o acesso universal e igualitário às ações e serviços como dever do Estado, e o **art. 197 da Constituição Federal** reconhece sua relevância pública.

Na **educação**, os **arts. 205 e 208 da Constituição Federal** instituem deveres prestacionais permanentes, incompatíveis com descontinuidade motivada exclusivamente por trava fiscal federal desvinculada da demanda pelos serviços.

A Constituição exigiu que a assistência financeira da União ao Distrito Federal fosse prestada por meio de fundo próprio, e a Lei Federal nº 10.633/2002 concretizou esse comando destinando o FCDF também à saúde e à educação. **A disciplina financeira superveniente deve permanecer funcionalmente adequada à consecução desses deveres.**

A analogia jurisprudencial mais próxima está na **ADI 6.930** (Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 3.7.2023). Ao julgar regras do Regime de Recuperação Fiscal, o Plenário conferiu interpretação conforme para autorizar a reposição de cargos vagos e afastou do teto de gastos investimentos realizados por determinados fundos especiais. A solução buscou evitar que restrições fiscais genéricas comprometessem a continuidade administrativa dos serviços públicos e a autonomia das instituições protegidas.

O precedente possui objeto distinto e protegeu fundos de outras instituições constitucionais. Sua diretriz, contudo, é diretamente pertinente: **regras fiscais podem e devem receber interpretação conforme quando sua generalidade ameaça funções constitucionalmente qualificadas**. Se esse STF preservou, naquele caso, condições mínimas de pessoal e fontes específicas de investimento, com maior razão deve **controlar a dupla compressão de fundo por meio do qual a União cumpre obrigação inscrita no art. 21, XIV, da Constituição Federal**.

Em plano mais geral, a jurisprudência dessa Suprema Corte admite o controle jurisdicional quando a conformação estatal produz ausência ou deficiência grave na prestação de direitos fundamentais.

No **Tema nº 698 da repercussão geral** (RE 684.612, rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 03.07.2023), o Plenário assentou que a intervenção judicial em políticas públicas, nessas hipóteses, não viola a separação dos Poderes e deve, como regra, concentrar-se nas finalidades a alcançar, preservando da Administração a escolha dos meios adequados.

A pretensão aqui formulada observa essa orientação: não se pede que o Supremo distribua dotações entre corporações, escolas e unidades de saúde, mas apenas que **impeça a incidência de regra geral que comprime o instrumento financeiro comum a essas políticas sem garantia de suficiência**, deixando aos Poderes competentes a disciplina dos meios compatíveis com a Constituição.

Quanto à **educação**, o STF também afirma que prestações constitucionalmente impostas não se subordinam a razões de puro pragmatismo governamental. No **ARE 639.337 AgR** (rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 23.08.2011), a Corte reconheceu que a educação infantil constitui prerrogativa indisponível e exige do Estado condições objetivas para sua concretização.

Embora o caso cuidasse de acesso a creches e pré-escolas, a premissa é pertinente: **a discricionariedade orçamentária não autoriza conformação normativa que deixe desprotegida a continuidade de dever educacional expresso**.

A **ADI 5.595** (rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18.10.2022), que validou dispositivos da Emenda Constitucional nº 86/2015 relativos ao financiamento federal da saúde, não

conduz a conclusão diversa. Naquele julgamento, a Corte examinou opção do próprio constituinte derivado, que estabelecia percentuais mínimos expressos e transição progressiva até 15% da RCL. A maioria afastou, ainda, a premissa fática de perdas nominais ou de redução drástica e entendeu que a progressividade ampliava o esforço fiscal em favor da saúde.

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. EC 86/2015. PISO PROGRESSIVO PARA O INVESTIMENTO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. PARTICIPAÇÃO NO RESULTADO OU COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. DIREITO SOCIAL À SAÚDE E VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Constituição atribuiu ao legislador ordinário a competência para definir critérios para a alocação de recursos orçamentários em ações e serviços de saúde, com cominações específicas, no §§ 2º e 3º do art. 198 para a satisfação da exigência constitucional então estabelecida, matéria que, não se qualificando como cláusula pétrea, pode ser objeto de alteração pelo legislador constituinte reformador. 2. O próprio texto constitucional admite flexibilidade na fixação dos parâmetros referidos no art. 198, § 2º, CF, mediante: (a) a diferenciação de índices conforme o nível federativo; (b) a atribuição de competência à União para edição de lei complementar estipulando os patamares mínimos referidos pelo art. 198, § 2º, entre outras matérias; e (c) a obrigatoriedade de reavaliação dessa disciplina normativa a cada 5 (cinco) anos. 3. A Emenda Constitucional 86/2015, ao inovar na disciplina constitucional referente ao investimento público em ações e serviços de saúde, não vulnerou o núcleo essencial das garantias sociais previstas na Constituição em prol das políticas públicas de saúde. 4. Ação Direta julgada improcedente.

(ADI 5595, rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, rel. p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-10-2022, DJe de 24-03-2023)

Aqui, diversamente, uma lei complementar superveniente comprime fundo exigido pela Constituição, não fixa piso, não contém progressividade protetiva, possui duração incerta e produz impacto bilionário identificado pela IFI já no primeiro exercício.

Reconhece-se que os arts. 163, I e VIII, e 164-A da Constituição Federal autorizam medidas voltadas à sustentabilidade fiscal. O resultado primário, contudo, não constitui fim constitucional absoluto, apto a dispensar toda proteção das funções essenciais atingidas.

A conciliação entre os comandos exigia que o art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 preservasse o núcleo funcional do FCDF ou, ao menos, condicionasse a redução à suficiência dos recursos remanescentes. Ao não o fazer, a lei escolheu a alternativa mais gravosa: **transferiu integralmente à execução orçamentária futura o risco de insuficiência que ela própria criou.**

Deve-se, por isso, conferir **interpretação conforme à Constituição** ao art. 14, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026, para excluir de seu alcance o FCDF. Subsidiariamente, impõe-se **declarar inconstitucional, sem redução de texto**, a incidência das restrições sobre o Fundo Constitucional do Distrito Federal, por violação dos deveres de proteção e de continuidade dos serviços essenciais financiados.

V – RAZÕES PELA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR:

A medida cautelar deve ser concedida, para suspender integralmente a eficácia do art. 14, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026 até o julgamento definitivo, diante da plausibilidade dos dois vícios formais autônomos. Caso esse Supremo Tribunal Federal não acolha a providência nessa extensão, requer-se, subsidiariamente, que a suspensão seja limitada à incidência do

dispositivo sobre o cálculo, a programação e o aporte do Fundo Constitucional do Distrito Federal já no exercício de 2027.

A gradação postulada preserva a correspondência entre os fundamentos e as técnicas decisórias. A suspensão integral impede provisoriamente a eficácia de dispositivo cuja formação e instrução legislativa são questionadas por dois fundamentos autônomos. A medida subsidiária, de alcance restrito, preserva ao menos a disciplina da Lei Federal nº 10.633/2002 quanto ao FCDF, sem afastar as demais aplicações do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026.

V.1 – Probabilidade de procedência do pedido formulado:

A plausibilidade jurídica decorre dos dois fundamentos formais e dos três fundamentos materiais desenvolvidos no mérito.

Quanto ao primeiro fundamento formal, o art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 foi introduzido por substitutivo parlamentar, embora predetermine diretamente o limite de crescimento de despesas e a base de cálculo de obrigações que deverão integrar propostas orçamentárias futuras. Há, portanto, plausibilidade na alegação de que matéria materialmente sujeita ao procedimento e à iniciativa previstos nos arts. 84, XXIII, 165 e 166 da Constituição Federal foi aprovada fora desse regime.

Há plausibilidade igualmente relevante na alegação de violação ao art. 113 do ADCT. O art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 foi introduzido somente na terceira versão do parecer, sem estimativa específica do montante das despesas obrigatórias afetadas, da duração provável das restrições ou dos impactos sobre o FCDF. A quantificação posteriormente produzida pela IFI confirma a materialidade e a mensurabilidade dos efeitos, mas não supre a exigência de que a estimativa acompanhasse a proposição durante a deliberação legislativa.

Materialmente, o FCDF não constitui simples vinculação financeira instituída por lei. A Constituição atribui à União o dever de organizar e manter as forças de segurança do Distrito Federal e de prestar assistência financeira ao ente para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio. Embora a fórmula de atualização pela RCL tenha sido estabelecida pela Lei Federal nº 10.633/2002, a existência, a finalidade e a responsabilidade financeira subjacentes ao Fundo decorrem diretamente do art. 21, XIV, da Constituição Federal.

Além disso, o art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 reduz a cobertura financeira federal sem extinguir ou diminuir as atribuições, as estruturas, os contratos, as despesas de pessoal ou os serviços financiados pelo FCDF. A diferença deverá ser absorvida pelo orçamento próprio do Distrito Federal ou se converterá em menor capacidade de prestação dos serviços. Essa alternativa caracteriza transferência material de encargo sem os recursos correspondentes, vedada pelo art. 167, § 7º, da Constituição Federal.

Por fim, a norma não contém piso específico, transição, teste de suficiência, proteção das despesas continuadas ou mecanismo de recomposição. O acionamento e a duração da trava dependem exclusivamente do resultado primário federal, sem relação com as necessidades da segurança pública, da saúde e da educação. A dupla compressão do aporte expõe, assim, funções essenciais a proteção insuficiente e a risco de descontinuidade.

A suspensão integral é a providência correspondente aos vícios formais que atingem o dispositivo em sua totalidade. Se o Tribunal entender excessiva essa extensão em juízo cautelar, a suspensão apenas quanto ao Fundo Constitucional do Distrito Federal oferece solução proporcional e reversível: a regra fiscal permanece aplicável às demais vinculações alcançadas pelo art. 14 da Lei

Complementar nº 235/2026, excluindo-se provisoriamente apenas o Fundo em razão de sua fonte constitucional singular.

V.2 – Perigo na demora:

O perigo da demora é concreto, atual e qualificado. O art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 foi concebido para produzir efeitos antes mesmo do início da execução orçamentária. Seu gatilho é a projeção de déficit primário constante do RARDP que antecede o envio do projeto de lei orçamentária anual, e as restrições incidem sobre a programação do exercício subsequente. O risco constitucional não começa, portanto, apenas em janeiro de 2027, quando forem realizados os primeiros repasses. Ele surge no momento em que o Poder Executivo federal calcula o aporte sob a disciplina impugnada e insere no PLOA o valor do FCDF. Esse momento é precisamente o atual: em 31 de agosto de 2026, o Governo Federal encaminha ao Congresso Nacional o PLOA 2027, primeiro orçamento sujeito às restrições impugnadas.

O marco previsto no art. 35, § 2º, III, do ADCT não é apenas próximo: concretiza-se nesta data. Com o encaminhamento do PLOA 2027, o valor atribuído ao FCDF passa a integrar formalmente a proposta submetida ao Congresso Nacional e a servir de referência para as etapas de discussão, emendamento e aprovação. Se a proposta tiver sido elaborada com aplicação do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026, como indica a projeção da IFI, a redução do aporte começará a consolidar-se no próprio processo legislativo orçamentário, tornando progressivamente mais complexa sua correção.

Não se trata de receio abstrato. A Instituição Fiscal Independente afirmou que a projeção de déficit de 2026 acionará a restrição e estimou em aproximadamente R\$ 1,8 bilhão, apenas em relação ao inciso I, o espaço orçamentário federal decorrente da compressão do FCDF em 2027. A própria IFI esclareceu que esse montante poderá ser preenchido por outras despesas no PLOA. O inciso II produzirá impacto adicional sobre a base de atualização do Fundo, embora esse segundo efeito ainda não tenha sido quantificado.

A estimativa de **R\$ 1,8 bilhão** constitui, portanto, um patamar conservador do risco, e não sua expressão máxima. Ela corresponde apenas à primeira via de incidência do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026. A ausência de quantificação do efeito adicional do inciso II não reduz a urgência; demonstra que o Fundo poderá sofrer perda ainda superior àquela já identificada pela instituição técnica do Senado Federal.

Uma vez transformada a diferença em espaço orçamentário, os recursos poderão ser destinados a outras despesas sujeitas ao mesmo limite fiscal. A recomposição posterior deixará de ser simples correção aritmética. Exigirá a identificação e o cancelamento de outras programações, a abertura de crédito adicional ou a adoção de providências legislativas e administrativas sujeitas a disponibilidade fiscal, deliberação política e tempo incompatível com a continuidade dos serviços financiados.

É precisamente por isso que a tutela concedida apenas ao final pode se revelar ineficaz. Ainda que a ação seja posteriormente julgada procedente, a decisão encontrará um orçamento já aprovado, despesas federais concorrentes já programadas e, possivelmente, compromissos já assumidos com base no espaço criado pela redução do FCDF.

O risco também se projeta imediatamente sobre o planejamento distrital. O Distrito Federal precisa elaborar seu próprio orçamento, dimensionar despesas de pessoal, programar contratações, organizar o funcionamento das corporações e estruturar as redes de saúde e ensino com antecedência. A incerteza ou a redução da principal fonte federal destinada a essas áreas compromete decisões que não podem ser adiadas para momento posterior do exercício.

A Lei Federal nº 10.633/2002 determina que os recursos do FCDF sejam entregues ao Distrito Federal até o dia 5 de cada mês, à razão de duodécimos. A definição reduzida do aporte anual, portanto, propaga-se automaticamente por todo o exercício: cada repasse mensal será inferior ao que resultaria da fórmula legal vigente. A insuficiência não ocorrerá em momento isolado, mas será renovada a cada mês e se acumulará durante o ano.

V.3 – Risco à segurança pública, à saúde e à educação:

Os recursos ameaçados possuem destinação legal exclusiva. Não financiam atividades administrativas genéricas ou despesas livremente adiáveis. **São destinados à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Penal, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, bem como à assistência financeira para a execução dos serviços públicos de saúde e educação.**

Na **segurança pública**, parcela relevante do custeio corresponde a despesas de pessoal e outros encargos continuados. Folhas de pagamento, efetivos e capacidade operacional não podem ser reduzidos ou interrompidos conforme a oscilação anual do resultado primário da União. A diminuição da cobertura federal transfere imediatamente ao Tesouro distrital a pressão para preservar o funcionamento das corporações.

Na **saúde**, o financiamento anual condiciona a manutenção de unidades, equipes, insumos, medicamentos, contratos e atendimentos cuja interrupção ou redução pode produzir consequências irreversíveis. Consultas não realizadas, tratamentos adiados e serviços indisponíveis durante determinado período não são integralmente reparados pelo eventual ingresso tardio de recursos.

Na **educação**, o calendário escolar, a alocação de profissionais, o transporte, a alimentação, a manutenção das unidades e as demais atividades pedagógicas dependem de programação prévia e financiamento continuado. A perda de capacidade educacional durante o exercício não pode ser compensada apenas por recomposição contábil realizada anos depois.

O dano de difícil reparação não se limita, portanto, à diferença financeira. Ele **alcança a continuidade temporal dos serviços**. Recursos aportados tardiamente podem recompor saldos orçamentários, mas não restituem a segurança pública que deixou de ser prestada, o atendimento de saúde que não ocorreu ou o período de ensino que foi comprometido.

Não é necessário aguardar a interrupção concreta de uma unidade ou atividade para reconhecer o perigo da demora. Exigir a consumação do dano esvaziaria a finalidade preventiva da jurisdição cautelar e submeteria serviços constitucionalmente protegidos ao risco que a ação busca evitar.

V.4 – Dificuldade de recomposição posterior:

A posterior recomposição financeira apresenta dificuldades jurídicas, orçamentárias e operacionais.

Primeiro, porque o valor reduzido do FCDF será convertido em espaço para outras programações federais. A devolução da diferença dependerá da existência de margem no limite fiscal ou do cancelamento de despesas concorrentes.

Segundo, porque os orçamentos da União e do Distrito Federal são elaborados de forma

coordenada e anual. A alteração tardia de uma das principais fontes de financiamento distrital repercute sobre metas, dotações, cronogramas de desembolso, contratos e decisões de pessoal já consolidados.

Terceiro, porque a entrega em duodécimos distribui a insuficiência ao longo de todo o exercício. Mesmo que a diferença venha a ser reconhecida posteriormente, o fluxo financeiro necessário à prestação contínua dos serviços já terá sido comprometido.

Quarto, porque a eventual reparação monetária não elimina os efeitos institucionais e sociais produzidos durante o período de financiamento insuficiente. O transcurso do tempo transforma uma controvérsia inicialmente contábil em prejuízo funcional de difícil ou impossível reversão.

A cautelar deve, por isso, atuar desde o início da tramitação do PLOA 2027 e antes da consolidação legislativa do orçamento reduzido, preservando o estado normativo anterior enquanto esse Supremo Tribunal Federal examina definitivamente a controvérsia.

V.5 – Ausência de perigo da demora inverso:

A concessão da cautelar, em qualquer das extensões postuladas, não cria nova despesa, não majora judicialmente o FCDF e não impõe fórmula financeira concebida pelo Judiciário. A suspensão integral apenas restabelece temporariamente o regime anterior à inovação, efeito previsto no art. 11, § 2º, da Lei Federal nº 9.868/1999, permanecendo em vigor o regime fiscal geral da Lei Complementar nº 200/2023. A medida subsidiária, por sua vez, preserva a disciplina da Lei Federal nº 10.633/2002 somente quanto ao Fundo Constitucional do Distrito Federal.

É certo que a suspensão integral afastará temporariamente a política fiscal adicional veiculada pelo art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 em relação a todas as vinculações abrangidas por seus incisos. Esse efeito é inerente ao reconhecimento cautelar de vício que contamina o dispositivo por inteiro, mas não elimina os demais instrumentos de disciplina fiscal. Se esse Supremo Tribunal Federal reputar relevante o risco inverso dessa extensão, poderá adotar a alternativa subsidiária, mantendo o art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 em suas demais aplicações e suspendendo-o apenas quanto ao FCDF.

Na extensão subsidiária, a medida reduzirá apenas o espaço fiscal que a União pretende obter mediante a compressão do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Na extensão principal, deixará também de produzir o espaço correspondente às demais vinculações alcançadas pelo art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026. Em ambos os casos, porém, trata-se da preservação provisória do regime normativo anterior, e não da criação judicial de despesa inesperada.

Na ponderação entre os riscos, a estrutura sucessiva do pedido permite a esse Supremo Tribunal Federal calibrar a providência: suspensão integral, se reconhecida a plausibilidade de qualquer dos vícios formais; ou suspensão limitada ao FCDF, se reputada mais adequada a tutela material. Se a cautelar for integralmente negada e o pedido julgado procedente apenas depois, serviços essenciais e decisões orçamentárias já poderão ter sido afetados de maneira dificilmente reversível.

VI – PEDIDOS:

Diante do exposto, a **GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL** requer:

- (i) o recebimento e o regular processamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, tendo por objeto o art. 14, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026;

(ii) a concessão da medida cautelar, nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei Federal nº 9.868/1999, em ordem sucessiva, para:

(a) em caráter principal, suspender integralmente a eficácia do art. 14, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026, até o julgamento definitivo da ação;

(b) subsidiariamente, caso não acolhida a suspensão integral, suspender a eficácia do art. 14, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026 na parcela em que suas restrições incidam sobre o FCDF;

(c) em qualquer das extensões da cautelar, determinar, como consequência da suspensão e da aplicação da disciplina normativa anterior, que o aporte do FCDF no PLOA e na Lei Orçamentária Anual de 2027 seja calculado segundo a Lei Federal nº 10.633/2002, sem a limitação de crescimento estabelecida pelo inciso I e sem a exclusão de receitas da base de atualização determinada pelo inciso II do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026;

(d) considerando o encaminhamento do PLOA 2027 ao Congresso Nacional nesta data, determinar, caso a proposta contemple o valor reduzido, a adequação da programação do FCDF durante a tramitação da proposta orçamentária e, se necessário, na execução da respectiva lei, de modo a impedir que as restrições impugnadas produzam efeitos antes do julgamento definitivo;

(e) diante da excepcional urgência decorrente do encaminhamento do PLOA 2027 nesta data e do início de sua tramitação, apreciar a medida cautelar independentemente da prévia audiência das autoridades responsáveis pela edição do ato, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei Federal nº 9.868/1999;

(iii) a solicitação de informações ao Presidente da República, ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados, na forma do art. 6º da Lei Federal nº 9.868/1999;

(iv) a oitiva sucessiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 9.868/1999 e do art. 103, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal;

(v) sem prejuízo da apreciação urgente da medida cautelar, caso o Relator considere adequado, a adoção do procedimento previsto no art. 12 da Lei Federal nº 9.868/1999, em razão da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social, a segurança jurídica e o equilíbrio federativo;

(vi) no mérito, o conhecimento da ação e a integral procedência do pedido, para:

(a) em caráter principal, declarar a inconstitucionalidade formal do art. 14, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026, em sua integralidade, por

qualquer dos seguintes fundamentos autônomos e suficientes:

(a.1) usurpação da iniciativa reservada ao Presidente da República e inobservância do processo legislativo orçamentário previsto nos arts. 84, XXIII, 165 e 166 da Constituição Federal; e

(a.2) ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT para proposição legislativa que altere despesa obrigatória;

(b) caso não acolhido o pedido principal, conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 14, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026, estabelecendo que:

(b.1) a expressão “*vinculações estabelecidas por lei complementar ou ordinária*”, constante do inciso I do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026, não abrange o Fundo Constitucional do Distrito Federal, cuja existência, finalidade e responsabilidade financeira da União decorrem do art. 21, XIV, da Constituição Federal;

(b.2) a exclusão de receitas determinada pelo inciso II do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 não incide sobre a base utilizada para calcular a atualização anual do FCDF prevista na Lei Federal nº 10.633/2002; e

(b.3) o gatilho previsto no *caput* do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 não autoriza a aplicação de nenhuma das restrições instituídas pelos incisos I e II ao cálculo, à programação ou ao aporte do FCDF;

(vii) subsidiariamente ao pedido formulado no item (vi), alínea b, caso se entenda que o dispositivo não comporta a interpretação conforme postulada, a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 14, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 235/2026, para excluir de seu âmbito de incidência o cálculo, a programação e o aporte do Fundo Constitucional do Distrito Federal;

(viii) em qualquer das hipóteses de procedência, caso as restrições impugnadas tenham produzido efeitos antes do julgamento definitivo, o reconhecimento de que os valores do FCDF deverão ser recalculados sem a incidência do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026, com a recomposição das diferenças que tenham deixado de ser aportadas em razão de seus incisos I e II;

(ix) a atribuição de eficácia contra todos e efeito vinculante à decisão, relativamente aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, na forma do art. 28, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.868/1999; e

(x) a comunicação imediata da decisão cautelar e, posteriormente, do resultado definitivo do julgamento à Presidência da República, às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e aos demais órgãos responsáveis pelo cálculo, pela programação e pela execução dos aportes do FCDF.

Termos em que pede deferimento.
Brasília/DF, data da assinatura eletrônica.

CELINA LEÃO

Governadora do Distrito Federal

DIANA DE ALMEIDA RAMOS

Procuradora-Geral do Distrito Federal

JORGE OCTÁVIO LAVOCAT GALVÃO

Procurador do Distrito Federal

[1] Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/noticias/ifi-divulga-nota-sobre-e-o-plp-114-2026>.

[2] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3117630&filename=PLP%20114/2026.

[3] Disponíveis em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3137434&filename=Tramitacao-26-PLP-114-2026;
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3162450&filename=Tramitacao-51-PLP-114-2026.

[4] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3170709&filename=Tramitacao-54-PLP-114-2026.

[5] Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/175446>.

[6] Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10296735&ts=1787928577538&disposition=inline>.

[7] Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/noticias/ifi-divulga-nota-sobre-e-o-plp-114-2026>.

[8] Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/noticias/ifi-divulga-nota-sobre-e-o-plp-114-2026>.



Documento assinado eletronicamente por **JORGE OCTAVIO LAVOCAT GALVAO - Matr.0171598-4, Procurador do Distrito Federal - Categoria II**, em 31/08/2026, às 18:46, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **DIANA DE ALMEIDA RAMOS - Matr.0035867-3, Procurador(a)-Geral do Distrito Federal**, em 01/09/2026, às 11:53, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **CELINA LEÃO HIZIM FERREIRA - Matr.17304792, Governador(a) do Distrito Federal**, em 01/09/2026, às 16:23, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[https://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
Código Verificador: **212737822** Código CRC: **1008B5A8**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 -
Telefone(s):
Site - www.pg.df.gov.br

00020-00056989/2026-89

Doc. SEI/GDF 212737822