

Schiefler e Góes: Emendas de relator e controvérsias legais

A sistemática orçamentária brasileira tem como elemento característico, atualmente, um protagonismo legislativo com proporções e peculiaridades próprias. Enquanto, em 2014, o Congresso tinha poder decisório sobre apenas 4% das despesas discricionárias do governo, esse índice, com o advento da RP-9, chega a 24,57% em 2022 [\[1\]](#).



É neste contexto que, quando o relatório final da Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023 dispôs que a execução das RP-9 seria obrigatória, muito se debateu sobre a legalidade da pretendida impositividade. Ao fim, a regra de execução obrigatória destas emendas acabou sendo retirada do texto da LDO aprovada, mas a discussão técnica sobre o assunto merece registro, pois mesmo que não impositivas, as emendas de relator continuam a fazer parte da sistemática orçamentária nacional.

Feitas estas considerações iniciais, para uma melhor compreensão sobre o tema, é oportuno que se esclareça: (1) o que é a LDO; (2) o que implica dizer que uma emenda é de execução obrigatória; e (3) o que foi judicialmente contestado na LDO de 2023.

O que é a Lei de Diretrizes Orçamentárias?

E o que são emendas de execução obrigatória?

A LDO é o instrumento normativo responsável por ditar regras concernentes à elaboração e execução de políticas públicas a serem implementadas no exercício subsequente àquele em que o diploma é aprovado, indicando despesas prioritárias e orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Em outras palavras, as disposições da LDO são norteadoras da distribuição de recursos públicos por fixarem metas e prioridades para o agir da administração pública federal.

Nesse contexto normativo, existe um mecanismo de participação direta do Poder Legislativo sobre o orçamento público: a possibilidade de que sejam destinadas emendas parlamentares. Em suma, os parlamentares podem direcionar recursos orçamentários, destinados a investimentos, por exemplo, em saúde e educação, favorecendo as suas bases políticas ou os estados que representam, sendo que o meio para fazê-lo são, justamente, as chamadas emendas parlamentares. Dentre as categorias de emendas parlamentares, encontra-se a emenda de relator, criada em 2019 [\[2\]](#).



Embora o orçamento público, no tocante às despesas discricionárias, seja, via de regra, apenas autorizativo, e não impositivo, nos últimos anos, o Poder Legislativo tem diminuído a margem de discricionariedade típica do Poder Executivo na alocação de recursos. Atualmente, consta na Lei de Diretrizes Orçamentárias disposições que tratam não apenas da prioridade da execução de certas políticas públicas, mas da obrigatoriedade em fazê-lo.

O § 4º do artigo 13 da Lei 14.194/2021 — Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2022 — determina, por exemplo, que o Projeto de Lei Orçamentária do ano em questão conterà reservas específicas para atender a:

I – emendas individuais, no montante equivalente ao da execução obrigatória do exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II – emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da Emenda à Constituição nº 100, de 2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de que trata o inciso II do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Isto posto, esclarece-se: as chamadas emendas individuais e de bancada (respectivamente, RP-6 e RP-7), são exemplos de diretrizes orçamentárias que já possuem natureza impositivas, por força constitucional, qualificando-se como emendas de execução obrigatória. No exemplo, são emendas que em 2022 obrigatoriamente devem ser executadas, ou seja, recursos que obrigatoriamente devem ser transferidos conforme reservado pela legislação de 2021, não mais sendo facultado ao Poder Executivo tomar tal decisão.

Se as emendas individuais (RP-6) e de bancada (RP-7) já gozam de obrigatoriedade, o que se questionava em relação à pretendida impositividade da execução das emendas de relator (RP-9)?

Nos últimos anos, as emendas de relator (RP-9) tornaram-se conhecidas na mídia nacional pela alcunha de "Orçamento Secreto", em decorrência da dificuldade em se identificar o parlamentar proponente da emenda. O anonimato inerente a seu regime de execução fez com que a constitucionalidade desta emenda orçamentária viesse a ser, em mais de uma oportunidade, questionada em âmbito judicial, à exemplo do ajuizamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851 e 854. No âmbito das referidas ações, em novembro de 2021, o Supremo Tribunal Federal determinou que fosse suspensa a execução dos recursos orçamentários vinculados a emendas de relator (RP-9). Entendeu-se que havia um sigilo injustificável sobre questões que, por sua relevância, deveriam poder ser acessadas pela população em geral e pelos órgãos de controle, fato que se desdobrava em um "distanciamento de ideais republicanos", nas palavras da ministra Rosa Weber, relatora do caso.



Em síntese, estava em debate o fato de que *"enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal"* [3].

Ademais, ressalta-se uma importante peculiaridade do cenário atual e da obrigatoriedade da execução das emendas de relator (RP-9). Diferentemente do que se verifica em relação às emendas individuais e de bancada, a impositividade da RP-9 não encontra previsão na Constituição Federal. Em razão disso, inicialmente, projetou-se incluir essa obrigação a partir de previsão exclusiva na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Este fato abria margem, inclusive, para uma contestação judicial quanto ao efetivo respeito ao princípio da separação dos três poderes.

Qual a perspectiva atual do debate concernente à legalidade das emendas de relator (RP-9) e de sua impositividade?

Imediatamente após a suspensão de sua exequibilidade, em novembro de 2021, editou-se o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e a Resolução do Congresso Nacional nº 2, 2021, alterando-se a forma de execução do RP-9 em favor de uma maior transparência e publicidade. Assim, o projeto da LDO 2023 passou a prever que as solicitações feitas ao relator geral seriam publicadas em sítio eletrônico e que seriam disponibilizados relatórios contendo a identificação do beneficiário, do parlamentar solicitante, do instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos, do objeto e das respectivas notas de empenho, bem como dos entes subnacionais beneficiários e dos respectivos partidos políticos de seus governantes em exercício.

Neste ínterim, entre a suspensão liminar da execução dessas emendas e a formulação do relatório final do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2023, o Supremo Tribunal Federal reviu seu posicionamento, levando em consideração o prejuízo em potencial que a suspensão acarretaria à população em geral. O tribunal entendeu que os maiores prejudicados com a suspensão da execução de tais emendas no final de 2021 seriam os cidadãos brasileiros, que não poderiam gozar de serviços públicos imprescindíveis e custeados por elas. A medida suspensiva foi então revertida no início do mês de dezembro, dentre outros, pelo fato de que mais de R\$ 2,4 bilhões de reais, destinados à saúde pública, ainda não haviam sido empenhados e, se não o fossem até o final do exercício financeiro de 2021, não mais poderiam ser.

A mudança no posicionamento do Supremo Tribunal Federal não implica dizer que ele tenha validado a legalidade da impositividade das emendas de relator, mas apenas que no momento em que a suspensão se deu, sua revogação era a medida mais compatível com a promoção dos interesses públicos. Ademais, a discussão jurídica ora suscitada tocava outro ponto: se o Congresso poderia, ou não, impor a execução orçamentária ao Poder Executivo a partir de uma lei, e não a partir de uma alteração constitucional. Ou seja, se essa obrigação poderia ser imposta de modo diferente do que ocorreu quando do reconhecimento da obrigatoriedade da execução das emendas individuais (Emenda Constitucional nº 86 de 2015) e de bancada (Emenda Constitucional nº 100 de 2019).



A decisão do STF tanto não foi validativa que, quando da publicação do relatório final do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, a legalidade da projetada impositividade das emendas RP-9 voltou a ser questionada.

Constou no referido relatório, apresentado pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), em junho de 2022, que *"de acordo com o inciso IV do citado dispositivo [artigo 53 da Resolução nº 1-2206-CN], o Parecer Preliminar ao PLOA 2023 poderá autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham como propósito a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passíveis de ser objeto de emendas. [...] Diante disso, inserimos o art. 81-A para enunciar o caráter impositivo das programações classificadas como RP-9, tomando-se por base o disposto no § 10 do art. 165 da Constituição, que afirma o dever de execução de todas as programações relacionadas com a efetiva entrega de bens e serviços"* [4].

O citado dispositivo constitucional determina que: *"a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade"*. É dizer, a impositividade da RP-9 encontraria respaldo na expressão "tem o dever de executar", e tal fato justificaria a inclusão no texto do Projeto da LDO de 2023 de um inciso III ao § 5º do artigo 13 — equivalente ao § 4º do mesmo artigo da LDO de 2022 — e do artigo 81-A. Vejamos:

§ 5º. O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 conterá reservas específicas para atender a:

I – emendas individuais, em montante correspondente ao previsto no art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da Emenda Constitucional nº 100, de 2019; e

III – emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP9), no montante resultante da soma das reservas previstas nos incisos I e II.

Art. 81-A. A obrigatoriedade de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP 9) compreende, no exercício de 2023, cumulativamente o empenho e o pagamento correspondentes ao valor resultante da soma dos valores das emendas classificadas com identificadores de resultado primário 6 e 7 (RP 6 e RP 7).

§ 1º. O empenho a que se refere o caput restringe-se ao valor global aprovado pela CMO.

§ 2º. O pagamento a que se refere o caput restringe-se ao montante efetivamente liquidado.

§ 3º. Os restos a pagar relativos a programações decorrentes de emendas cuja programação seja classificada com identificador de resultado primário 9 (RP 9) poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no caput [5].



Não obstante a presença dos trechos acima transcritos no relatório final da Comissão Mista de Orçamento (CMO) para o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, publicado em 29 de junho de 2022, é oportuno ressaltar que a votação para a efetiva aprovação da lei pelo Congresso Nacional teve fim no último dia 12 de julho, e seu texto final excluiu qualquer referência à impositividade da execução das emendas de relator (RP-9). No Senado, o projeto de lei obteve 46 votos a favor e 23 contra, enquanto, na Câmara dos Deputados, contabilizaram-se 324 votos favoráveis e 110 contrários [6].

Em resposta à resistência dos demais senadores, quando da pauta de votação do dia 11 de julho, o relator, senador Marcos do Val do Espírito Santo, sugeriu, no dia 12, a supressão das previsões que conferiam impositividade à execução da RP-9. Dentre os argumentos apresentados em oposição ao texto aprovado pelo CMO, ponderou-se que o caráter obrigatório de tais emendas ainda carece de regulamentação e de uma discussão mais aprofundada, bem como que sua impositividade compromete a isonomia que deve existir entre os parlamentares [7].

Com o adendo proposto pelo senador relator, em que pese tais emendas somarem 16,5 bilhões de reais do orçamento de 2022, podendo totalizar 19 bilhões em 2023, sua execução volta a estar englobada na discricionariedade orçamentária conferida ao Poder Executivo, não mais sendo obrigatória [8]. Ainda assim, alguns senadores votaram contrariamente à aprovação da LDO de 2023, a exemplo da senadora Simone Tebet, do Mato Grosso do Sul, que entendeu que *"apesar da retirada de um artigo sobre a questão, diversos outros dispositivos legais contidos no texto que seguiu para sanção presidencial mantêm o caráter obrigatório e impositivo das emendas de relator"* [9].

No mesmo dia em que foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei de Diretrizes Orçamentária para o ano de 2023, o partido político PSOL manifestou-se nos autos da ADPF 854, pleiteando incidentalmente a concessão de tutela provisória para que o Tribunal Constitucional pátrio declare a inconstitucionalidade do RP-9 e impeça que despesas discricionárias decorrentes de emenda de relator-geral façam-se presentes da política orçamentária nacional. Para tanto, sustentou que *"mesmo diante de tantas e reiteradas denúncias, investigações e decisões, tudo no sentido da ilicitude e abusividade da execução orçamentária a partir das emendas RP9, elas permaneceram no texto da LDO e as únicas medidas de contenção de danos foi a retirada da impositividade do orçamento secreto, proposta que faria ainda mais danosa e aviltante às regras e preceitos fundamentais e recomposição do orçamento para ciência e tecnologia, que seria vilipendiado"* [10].

Até o presente momento, o Supremo Tribunal Federal não se manifestou sobre quando o feito será incluído na pauta de julgamento do Plenário.

[1] VENTURA, Manoel; FIGUEIREDO, Janaína. **Orçamento nas mãos do Congresso: Parlamentares já dominam um quarto dos recursos livres do governo**. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/07/orcamento-nas-maos-do-congresso-parlamentares-ja-dominam-um-quarto-dos-recursos-livres-do-governo.ghtml>. Acesso em: 26 jul. 2022.



[2] BARBIÉRI, Luiz Felipe. **Entenda o "orçamento secreto"**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/09/entenda-o-orcamento-secreto.ghtml>. Acesso em: 21 jul. 2022.

[3] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854. Relatora: ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 6 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF854113decisao_monocratica11.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

[4] BRASIL. Relatório Final – Projeto de Lei nº 5/2022 CN. Brasília, DF, 29 jun. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2023/rel_apres/Relatorio_Apresen. Acesso em: 19 jul. 2022.

[5] Ibid.

[6] AGÊNCIA SENADO. **Congresso aprova LDO sem emendas impositivas de relator**. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/07/12/congresso-aprova-ldo-sem-emendas-impositivas-de-relator>. Acesso em: 20 jul. 2022.

[7] Ibid.

[8] Ibid.

[9] AGÊNCIA SENADO. **Simone Tebet diz que emendas de relator abrem espaço à corrupção**. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/07/13/simone-tebet-diz-que-emendas-de-relator-abrem-espaco-a-corrupcao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

[10] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 53.303/2022 — Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854. Relatora: ministra Rosa Weber. Brasília, DF. Petição de Tutela Provisória Incidental. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?>. Acesso em: 21 jul. 2022.

Date Created

05/08/2022