

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 850
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: CIDADANIA
ADV.(A/S)	: RENATO CAMPOS GALUPPO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO DO SENADO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
AM. CURIAE.	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA
AM. CURIAE.	: PARTIDO NOVO
ADV.(A/S)	: PAULO ROBERTO ROQUE ANTONIO KHOURI

V O T O

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Trata-se de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850/DF, 851/DF, 854/DF e 1.014/DF propostas pelo Partido Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e pelo Partido Verde (PV), em face da "execução do indicador de resultado primário (RP nº 09 - despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021".

Na Sessão Virtual de 9 a 10 de novembro de 2021, o Pleno desta Suprema Corte, vencidos apenas o Ministro Nunes Marques e, parcialmente, o Ministro Gilmar Mendes, referendou a cautelar deferida pela Ministra Rosa Weber, em acórdão que recebeu a seguinte ementa:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Despesas públicas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual. Pretensão de inconstitucionalidade fundada tanto em situações verificáveis no plano objetivo-normativo (práticas institucionais) quanto em alegações somente passíveis de constatação por meio de investigação fático-probatória (condutas individuais). Inadmissibilidade do conhecimento da arguição de descumprimento quanto ao suposto esquema de desvio de verbas públicas denominado ‘tratoração’. Controvérsia cuja análise demanda aprofundado exame de fatos e instauração incidental de fase de dilação probatória. Impossibilidade de exame de fatos concretos e situações específicas em sede de processos de perfil objetivo. Execução orçamentária e financeira das emendas do relator (classificadas pelo identificador RP 9). Constatação objetiva da ocorrência de transgressão aos postulados republicanos da transparência, da publicidade e da impessoalidade no âmbito da gestão estatal dos recursos públicos. Práticas institucionais condescendentes com a ocultação dos autores e beneficiários das despesas decorrentes de emendas do relator do orçamento federal. Modelo que institui inadmissível exceção ao regime de transparência no âmbito dos instrumentos orçamentários. Medida cautelar deferida. Referendo.

1. As práticas institucionais e padrões de comportamento verificáveis objetivamente na esfera dos Poderes Públicos traduzem formas de atuação estatal subsumíveis à noção jurídica de atos de poder (Lei nº 9.882/99, art. 1º, *caput*). Precedentes.

2. A jurisprudência desta Corte reconhece possível a utilização da arguição de descumprimento para impugnar omissões sistêmicas e práticas institucionais dos Poderes Públicos, sempre que – diante da inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata, eficaz – os atos impugnados, transcendendo interesses meramente

individuais, ostentam os atributos da generalidade, da impessoalidade e da abstração, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes. Precedentes.

3. A natureza dos processos de índole objetiva é incompatível com a análise aprofundada de fatos envolvendo supostas práticas ilícitas, atos de improbidade administrativa ou infrações criminais imputadas a particulares, servidores públicos ou autoridades políticas, pois a apuração desses fatos, além de envolver ampla dilação probatória, também exige a observância dos postulados que informam o devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa. Precedentes.

4. O Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: **o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator**. Isso porque, 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**.

5. Enquanto a disciplina normativa da execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7) orienta-se pelos postulados da transparência e da impessoalidade, **o regimento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério**.

6. Mostra-se em tudo **incompatível com a forma**

republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos financeiros, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado. Precedentes.

7. Medida cautelar deferida, '*ad referendum*' do Plenário, para determinar a adoção das seguintes medidas:

(a) quanto ao **orçamento** dos exercícios de 2020 e de 2021, **ampla publicização aos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9)**;

(b) quanto à **execução das despesas** indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), **implementação de medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência** (CF, arts. 37, *caput*, e 163-A); e

(c) quanto ao **orçamento do exercício de 2021, a suspensão integral e mediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9)**, até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.

8. Medida liminar referendada." (grifei).

Posteriormente, na Sessão Virtual de 14 a 16/12/2021, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deliberou sobre o pedido de revogação da ordem de suspensão provisória da execução das verbas orçamentárias decorrentes de emendas do relator e, vencidos apenas os Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia, referendou a decisão da Ministra relatora "para afastar a suspensão determinada pelo item c da decisão cautelar

anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, com observância, no que couber, das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e da Resolução nº 2/2021-CN”. O acórdão foi assim sintetizado:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Execução orçamentária das despesas oriundas das emendas do relator (classificadas sob o indicador RP 9). **Manifestação das Casas do Congresso Nacional quanto ao cumprimento das providências cautelares determinadas nas ADPFs 850, 851 e 854. Pedido de revogação da ordem de suspensão provisória da execução das verbas orçamentárias decorrentes de emendas do relator. Risco de prejuízo à continuidade da prestação de serviços essenciais à coletividade e à execução de políticas públicas. ‘Periculum in mora’ caracterizado. Pedido acolhido. Referendo.**

1. Em informações oficiais, o Senhor Presidente do Congresso Nacional, revendo posição anteriormente manifestada nos autos, **noticia ter solicitado ao Relator-Geral do orçamento de 2021, em cumprimento à decisão proferida nesta causa, a individualização e o detalhamento das solicitações de despesas que lhe foram dirigidas e das respectivas motivações, além da apresentação dos registros formais por ele detidos (Ofício nº 2285.2021-PRESID).**

2. O Congresso Nacional, por sua vez, **editou o Ato conjunto nº 01/2021 e a Resolução nº 02/2021-CN, dispondo sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator).**

3. O Poder Executivo da União, por meio do **Decreto nº 10.888/2021, dando cumprimento ao julgamento emanado desta Corte, criou instrumentos para assegurar a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o Relator-**

Geral do orçamento sobre a execução de recursos decorrentes de emendas parlamentares.

4. As medidas adotadas pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo da União revelam a presença de um novo quadro, diverso daquele existente à época do julgamento plenário ocorrido nos dias 09 e 10 de novembro de 2021, apto a autorizar o afastamento dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade, tendo em vista que a maior parte das despesas suspensas envolve serviços de saúde e educação voltados ao atendimento da população carente de Municípios de baixo índice de desenvolvimento humano (conforme Nota Técnica Conjunta CD/SF nº 8/2021).

5. A nova disciplina jurídica da execução das emendas do relator (Ato Conjunto nº 1/2021, Resolução nº 2/2021-CN e Decreto presidencial nº 10.888/2021) torna mais transparente e seguro o uso das verbas federais, viabilizando a retomada dos programas de governo e dos serviços de utilidade pública cujo financiamento estava suspenso, sem prejuízo da continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021.

6. Pedido acolhido, 'ad referendum' do Plenário desta Corte, para afastar a suspensão determinada pelo item 'c' da decisão cautelar anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, com observância, no que couber, das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e da Resolução nº 2/2021-CN.

7. Medida cautelar referendada." (grifei).

No voto condutor, a Ministra Rosa Weber salientou que

“[...] a revogação da liminar no tópico em paralisa a

execução orçamentaria (item 'c' da decisão) **de modo algum prejudica a análise a ser realizada no julgamento final de mérito**, especialmente em relação as alegações (a) **quanto a suposta 'impossibilidade material' de cumprimento da determinação contida no item 'a' da decisão** e (b) **quanto a idoneidade do Ato Conjunto no 01/2021, da Resolução n 02/2021-CN e do próprio Decreto no 10.888/2021 para satisfazerem os critérios indicados nos itens 'a' e 'b' da medida cautelar.**

O Jornal **O Estado de S. Paulo**, em série de reportagens sobre o chamado esquema do '*orçamento paralelo*', **utilizando-se das prerrogativas da Lei de Acesso a Informação, comprovou a possibilidade material de obtenção de acesso aos documentos em apreço, revelando a existência de, pelo menos, 101 (cento e um) ofícios enviados por Deputados Federais e Senadores da República** ao Ministério do Desenvolvimento Regional e órgãos vinculados para indicarem os beneficiários dos recursos federais (O Estado de S. Paulo, '*Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso*', 08.5.2021).

A **Nota Técnica nº 152/2021**, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, elaborada pelo Consultor Legislativo e ilustre doutrinador Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, **também aponta a inexistência de obstáculo material a produção desses documentos.** Como bem apreendido pela Nota Técnica, não se busca a aplicação retroativa a fatos passados de um procedimento de registro inexistente à época. **Comandada, apenas, a publicação de documentos de interesse público de conhecimento do Relator-Geral do orçamento e dos demais órgãos do Congresso Nacional.**

Nesse sentido, o Presidente do Congresso Nacional – não obstante fazendo reserva quanto a inexistência de obrigação legal ao cadastramento das indicações de emendas – solicitou ao Relator-Geral do orçamento **a individualização e o detalhamento das solicitações** que lhe foram dirigidas, as

respectivas motivações, e a apresentação dos registros formais por ele detidos (Ofício no 2285.2021-PRESID).

Por entender, contudo, que esse aspecto da questão diz respeito ao próprio fundo da controvérsia, **deixo sua apreciação para o momento procedimentalmente oportuno**, quando o Plenário do Supremo Tribunal Federal se pronunciará definitivamente sobre o mérito do pedido principal deduzido.

[...]

20. Em conclusão, as providências adotadas pelo Congresso Nacional e pelos órgãos do Poder Executivo da União em cumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851 e 851 mostram-se suficientes, ao menos em exame estritamente delibatório, para justificar o afastamento dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz a prestação de serviços essenciais a coletividade.

A nova disciplina jurídica da execução das emendas do relator (Ato Conjunto no 1/2021 e Resolução no 2/2021-CN), ao tornar mais transparente e seguro o uso das verbas federais, viabiliza a retomada dos programas de governo e dos serviços de utilidade pública cujo financiamento estava suspenso, **sem prejuízo da continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos embaixadores da distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021.**” (grifei)

Pois bem.

Por meio das arguições de descumprimento de preceito fundamental postas em julgamento, busca-se prescrutar, em suma, se a ausência de registro documental dos autores e beneficiários das despesas na execução orçamentária e financeira das emendas do relator-geral, classificadas pelo indicador de resultado primário 9 (RP9), ofendem os princípios republicanos, da transparência, da publicidade e da impessoalidade.

No meu entender, o prisma mais adequado para analisar-se a questão é o do princípio republicano, o qual configura “o núcleo essencial da Constituição”,¹ a lhe garantir certa identidade e estrutura, estando abrigado no art. 1º da Carta Magna.

Segundo já tive oportunidade de afirmar em sede doutrinária,

“[...] A ideia moderna de república, a partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia francesa em 1789, encontra-se indissolavelmente ligada à concepção de que os indivíduos são titulares de direitos em face do Estado, em especial à vida, à liberdade, à propriedade e à participação política. [...] Mais tarde, com a Revolução Industrial e as lutas operárias desencadeadas em seu bojo, surgiram os chamados ‘direitos sociais’ [...], além de uma nova geração de direitos, desenvolvidos em meados do século passado, no contexto de um mundo globalizado, aos quais se denominou de ‘direitos de solidariedade ou fraternidade’ com destaque para a proteção do meio ambiente.”²

Com efeito, embora o corpo teórico da tradição republicana não seja uniforme, há um certo núcleo principiológico que o caracteriza, em especial aquele segundo o qual se impõe aos cidadãos o dever de participar da vida pública, engajando-se com os demais na busca de soluções compartilhadas para os problemas que decorrem da vida em sociedade. Assim, nas precisas palavras de John Pocock, a ideia central da tradição republicana reside no protagonismo do indivíduo no que respeita à condução de seu próprio destino, mas supre por meio da atividade política, para promoção de uma cidadania virtuosa.³

1 CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992, p. 349.

2 LEWANDOWSKI, E. R. *Reflexões em torno do princípio republicano*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 100, 2005, pp. 506.526.

3 POCOCK, J.G.A. *The Machiavellian moment: Florentine political thought and the Atlantic*

Em decorrência disso, temos que a tradição republicana promove e valoriza a virtude cívica, ou seja, a predisposição de procurar o bem de todos nos assuntos que digam respeito à coletividade, cabendo à Constituição, segundo Robert Dahl, equilibrar os interesses em conflito, superar a tendência à preponderância de uns sobre outros e conduzir à cooperação.⁴

Foi essa a perspectiva que, a meu ver, inspirou os constituintes de 1988, servindo hoje de guia para sua interpretação. Nesse sistema, a cidadania ativa é mais do que um direito. Efetivamente, trata-se, em verdade de um dever político, de um compromisso cívico, que, acaso descumprido, põe em risco a própria coesão da sociedade.

Trago à baila esta reflexão para fundamentar o meu voto por entender que o princípio republicano não só constitui um “mandamento de otimização”, ou seja, um preceito que determina “que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”,⁵ como também, um complexo axiológico-normativo situado no ápice de nossa hierarquia constitucional, a ser expandido em sua extensão máxima.

Vale recordar, por oportuno, que o direito à informação e o princípio da publicidade da Administração Pública constituem verdadeiros pilares sobre os quais se assenta a participação democrática dos cidadãos no controle daqueles que gerenciam o patrimônio comum do povo, seja ele material ou imaterial. Nessa linha, o Ministro Alexandre de Moraes já assentou, com propriedade, que a transparência configura “um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, [...] garantindo pleno

republican tradition. Princeton University Press, 1975, pp. 506-526.

4 DAHL, Robert A., *A Democracia e seus Críticos*, trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

5 ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. p. 86.

acesso às informações a toda a sociedade”. (ADI 6.347-MC-Ref/DF).

Sim, porque, como afirmei em sede acadêmica, os postulados que os anglo-saxões denominam de *accountability* (obrigação de prestar contas) e *responsiveness* (encargo de atender às necessidades sociais) representam a base do próprio regime republicano - ao qual fiz referência acima -, que adotamos desde os idos de 1889. E completei: “Numa república os governantes, escolhidos pelo povo, são responsáveis diante dele pela gestão dos negócios públicos. Não exercem o poder por direito próprio, constituindo meros mandatários dos cidadãos”.⁶

Marianna Montebello Willeman, estudando esses conceitos, com apoio na mais abalizada doutrina estrangeira, explica que a *accountability* apresenta duas dimensões: a *answerability* e o *enforcement*. A primeira identifica “a sujeição de todo aquele que exerce alguma parcela de poder político a exigências de transparência e motivação”; já o segundo corresponde “à capacidade de as agências de *accountability* aplicarem sanções aos agentes que tenham violado seus deveres públicos”.⁷ Aprofundando a temática, a autora assim complementa a sua explicação:

“Envolve, assim, o direito de exigir informações confiáveis e compreensíveis acerca de decisões adotadas na esfera pública e, também, o direito de receber explicações e o correspondente dever de autoridades públicas justificarem, a partir de válidas razões, suas condutas.

[...]

Com efeito, o fundamento que norteia a **ideia de *accountability* é a necessidade de se controlar o poder político, e não o objetivo de eliminá-lo e/ou de se substituir a**

6 LEWANDOWSKI Enrique Ricardo. Reflexões em torno do Princípio Republicano. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva, ROSAS, Roberto e AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coords.). *Princípios Constitucionais Fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins*. São Paulo: Lex, 2005.

7 WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 49.

ele. Instituições de *accountability* buscam limitar, disciplinar e restringir o exercício da autoridade política, prevenindo arbitrariedades e procurando assegurar que sua atuação ocorre de maneira alinhada a regras e procedimentos previamente estabelecidos. Isso absolutamente **não significa determinar a forma ou o conteúdo de determinadas decisões políticas, tampouco eliminar graus de discricionariedade próprios de burocracias estatais.**⁸ (grifei).

A propósito, esta Suprema Corte, ao declarar a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), que permitia doações anônimas a candidatos, assentou que:

“[...]”

2. Os princípios democrático e republicano repelem a manutenção de expedientes ocultos no que concerne ao funcionamento da máquina estatal em suas mais diversas facetas. É essencial ao fortalecimento da Democracia que o seu financiamento seja feito em bases essencialmente republicanas e absolutamente transparentes. Prejudica-se o aprimoramento da Democracia brasileira quando um dos aspectos do princípio democrático a democracia representativa se desenvolve em bases materiais encobertas por métodos obscuros de doação eleitoral.

3. Sem as informações necessárias, entre elas a identificação dos particulares que contribuíram originariamente para legendas e para candidatos, com a explicitação também destes, o processo de prestação de contas perde em efetividade, obstruindo o cumprimento, pela Justiça Eleitoral, da relevantíssima competência estabelecida no art. 17, III, da CF.

3. Ação Direta julgada procedente.” (ADI 5.394/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, grifei).

Em outra oportunidade, constou do acórdão proferido no

8 *Idem*, p. 50-51.

juízo da ADI 5.371/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, que

“[a] regra no Estado democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988 é a publicidade dos atos estatais, sendo o sigilo absolutamente excepcional. Somente em regimes ditatoriais pode ser admitida a edição ordinária de atos secretos, imunes ao controle social. O regime democrático obriga a Administração Pública a conferir máxima transparência aos seus atos. Essa é também uma consequência direta de um conjunto de normas constitucionais, tais como o princípio republicano (art. 1º, CF/1988), o direito de acesso à informação detida por órgãos públicos (art. 5º, XXXIII, CF/1988) e o princípio da publicidade (art. 37, *caput* e § 3º, II, CF/1988).” (grifei).

Nessa direção, o Pleno do STF concedeu a ordem no MS 28.178/DF, relatado pelo Ministro Roberto Barroso, a fim de determinar que a autoridade impetrada (Presidente do Senado Federal) fornecesse à impetrante (Empresa Folha da Manhã S/A) cópia reprográfica dos documentos comprobatórios do uso da verba indenizatória por Senadores da República referentes ao período compreendido entre os meses de setembro a dezembro de 2008, em acórdão assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM.

1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, *caput* e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, *caput* e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I.

2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de

segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso.

3. Ordem concedida.” (grifei).

Além do mais, reputo relevante consignar que a busca pela consolidação do regime democrático, a persecução do interesse público e a participação dos cidadãos na gestão, fiscalização e controle da Administração Pública são indissociáveis do dever de divulgação daquelas informações de interesse coletivo, produzidas ou custodiadas pelo Estado.

Destarte, com o propósito de fortalecer essa cultura de transparência e controle social da gestão pública, a edição da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011) representou grande avanço na consagração do direito fundamental de acesso à informação e do princípio da publicidade, ao estabelecer procedimentos a serem observados por todos os poderes e entes da Federação.

A LAI dá concretude ao direito fundamental de que todos têm o direito de receber (e o Estado tem o dever de fornecer) informações que sejam de interesse particular ou coletivo, as quais serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Faço esse registro porque a pretensão dos requerentes encontra arrimo nos princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade que regem a Administração Pública (art. 37, *caput* e § 3º, II, da CF), bem assim no direito à informação que assiste aos cidadãos em geral (arts. 5º, XXXIII, e 37, § 2º, II, da CF).

Como se viu, uma das principais premissas do acórdão, proferido após o julgamento realizado na Sessão Virtual de 9 a 10/11/2021 (referendo da primeira decisão proferida pela Ministra Rosa Weber), revela que, diferentemente da disciplina normativa da execução das

ADPF 850 / DF

emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7), que são orientadas pelos postulados da transparência e da impessoalidade, “o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério”.

Esse aspecto, de fato, afigura-se absolutamente crucial, pois, sem a **total transparência e impessoalidade** no tocante à autoria das emendas parlamentares, cria-se um enorme obstáculo para o regular exercício da fiscalização sobre o adequado e constitucional uso dos recursos do orçamento público federal, seja realizado por agentes públicos ou por entidades não governamentais, incluindo-se aí a própria população.

Em razão da cautelar deferida, o Congresso Nacional juntou aos autos manifestações nos dias 25/11 e 3/12/2021 noticiando a edição da **Resolução 2/2021**, com força de lei, bem como a determinação endereçada ao relator-geral para que, em prazo razoável, declinasse as motivações das indicações de emendas de sua autoria e, caso detivesse, de informações pretéritas ou atuais relevantes sobre as indicações, ou que justificasse a impossibilidade de fazê-lo.

A esse respeito, a Ministra Rosa Weber, ao proferir voto no julgamento em curso, ressaltou que,

“[...] embora a Resolução nº 2/95-CN tenha representado um grande avanço no controle interno da atuação da Comissão Mista de Orçamento, a experiência legislativa revela que **as normas regimentais não foram capazes de evitar a preponderância dos poderes não institucionais do Relator-Geral do orçamento.**” (grifei).

Naquela oportunidade, o Congresso Nacional também noticiou a edição do **Ato Conjunto 1/2021**, que estabeleceu procedimentos para o

ADPF 850 / DF

cumprimento da deliberação desta Suprema Corte, para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador RP 9, ao determinar a publicação de informações, por meio de quatro relatórios, sobre cada uma das indicações realizadas pelo relator-geral nos exercícios de 2020 e 2021, com a identificação dos respectivos beneficiários.

Em 9/12/2021, a Advocacia-Geral da União atravessou petição nos autos com a finalidade de informar sobre o cumprimento da deliberação desta Suprema Corte, consignando que, de modo convergente com prévia determinação do Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão 1515/2021-TCU-Plenário, e buscando dar cumprimento à decisão, editou-se o **Decreto 10.888/2021**, que “dispõe sobre a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o relator-geral do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas”.

Por oportuno, transcrevo o inteiro teor do referido ato:

“Art. 1º A publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, sobre a gestão orçamentária das dotações decorrentes de emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, classificadas com identificador de resultado primário 9 - ‘RP 9’, observarão os procedimentos estabelecidos neste Decreto.

Art. 2º As solicitações que justificaram as emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual encaminhadas ao Poder Executivo federal serão recebidas pelo Ministério competente para tratar o tema da programação incluída ou modificada na lei orçamentária anual.

§ 1º As informações de que trata o *caput* não vinculam a execução das programações.

§ 2º As informações de que trata o *caput* deverão ser:

I - organizadas de acordo com as programações orçamentárias correspondentes; e

II - divulgadas nos sítios eletrônicos de livre acesso dos respectivos Ministérios, na forma do disposto no art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 3º As informações recebidas pelos Ministérios na forma do *caput* deverão ser registradas no campo descritivo do programa na Plataforma +Brasil, prevista no Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019.

§ 4º Excepcionalmente, para as transferências de recursos não operacionalizadas na Plataforma +Brasil, o registro das informações recebidas na forma do *caput* deverá ser efetuado em sistema próprio do órgão repassador dos recursos, observadas as disposições deste Decreto e as demais normas aplicáveis.

§ 5º O Ministério da Economia divulgará, em seu sítio eletrônico, a lista dos endereços dos sítios eletrônicos dos Ministérios que conterão as informações de que trata o *caput*.

§ 6º Será assegurado, na forma e nos limites estabelecidos na Lei nº 12.527, de 2011, amplo acesso público aos documentos e aos dados referentes às solicitações de distribuição das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual classificadas com identificador 'RP 9' e sua respectiva execução.

Art. 3º No âmbito da execução das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, o Ministro de Estado titular da pasta competente poderá solicitar informações adicionais ao autor da emenda quanto ao detalhamento da dotação orçamentária.

§ 1º As informações de que trata o *caput* não vinculam a execução das programações.

§ 2º As comunicações destinadas à obtenção e à prestação das informações de que trata o *caput* e o conteúdo das informações prestadas serão:

I - organizados de acordo com as programações orçamentárias correspondentes; e

II - divulgados nos sítios eletrônicos de livre acesso dos respectivos Ministérios, na forma do disposto no art. 8º da Lei nº 12.527, de 2011:

a) até o décimo dia do mês subsequente, para as comunicações realizadas após a publicação deste Decreto; e

b) até noventa dias, contados da publicação deste Decreto, para as comunicações referentes aos exercícios de 2020 e 2021 realizadas em data anterior à da publicação deste Decreto.

§ 3º Os Ministérios deverão registrar as informações adicionais de que trata o *caput* no campo descritivo do programa na Plataforma +Brasil, prevista no Decreto nº 10.035, 2019.

§ 4º Excepcionalmente, para as transferências de recursos não operacionalizadas na Plataforma +Brasil, o registro das informações adicionais de que trata o *caput* deverá ser efetuado em sistema próprio do órgão repassador dos recursos, observadas as disposições deste Decreto e as demais normas aplicáveis.

§ 5º O Ministério da Economia divulgará, em seu sítio eletrônico, a lista dos endereços dos sítios eletrônicos dos Ministérios que conterão as informações adicionais de que trata o *caput*.

Art. 4º Ato conjunto do Ministro de Estado da Economia e do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República trará normas complementares, em acréscimo às disposições da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, sem prejuízo das demais normas aplicáveis, e, no que couber, das disposições da Resolução nº 2, de 1º de dezembro de 2021, do Congresso Nacional, e do Ato Conjunto nº 1, de 2021, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

Da análise dos dispositivos supratranscritos, percebe-se que, apesar da ampliação da publicidade e da transparência das comunicações

ADPF 850 / DF

realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, sobre a gestão orçamentária das dotações decorrentes de emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, classificadas com identificador de resultado primário RP 9, os atos normativos editados não conseguiram solver a importante questão, qual seja, a **plena e eficaz** identificação do parlamentar solicitante da emenda de relator-geral.

Apesar das tentativas informadas nos autos, entendo que, **até o momento**, não foram adotadas todas as providências necessárias para uma adequada transparência do processo de repartição das verbas orçamentárias, haja vista que não se conseguiu dar a exigida translucidez às demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral e não logrou garantir a rastreabilidade das solicitações de distribuição de emendas e de suas execuções.

Acredito que se faça necessário, notadamente por meio de transparência ativa, a ciência sobre quem são os requerentes ou os parlamentares destinatários dos atos do relator-geral, de maneira a que seja extirpado da sistemática qualquer tipo de sigilo sobre tais informações, sobretudo porque “o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos”. (MS 33.340/DF, Rel. Min. Luiz Fux).

Nos dias 28/3 e 9/5/2022, o Congresso Nacional deu conhecimento sobre novas medidas adotadas pelo Chefe do Poder Legislativo, sobretudo com a implementação do Sistema de Indicação Orçamentária – Sindorc (sistema informatizado para registrar e dar maior transparência às indicações e à execução de programações oriundas de emendas de relator-geral).

Ademais, diante da alegada ausência de obrigação legal ou

ADPF 850 / DF

regimental no sentido de que a indicação de municípios destinatários de recursos provenientes do indicador de RP-9 se faça acompanhar de documento formalizando o pedido, e em face da impossibilidade de o relator-geral encaminhar a respectiva comprovação documental, bem assim no intuito de reforçar o cumprimento à alínea “a” da decisão cautelar referendada pelo Pleno do STF, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional informou que expediu ofício a todos os deputados e senadores.

No referido ofício, o Presidente solicitou aos parlamentares que colaborassem com o levantamento das emendas RP-9, as quais contaram com o apoio destes correspondentes aos exercícios financeiros de 2020 e 2021, dentro do prazo de 10 dias, a fim de que as respostas fossem encaminhadas a esta Suprema Corte, concluindo que,

“[...] após o escoamento do prazo dado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, trezentos e quarenta (340) deputados e sessenta e quatro (64) Senadores encaminharam ofícios de resposta à solicitação feita. Assim, cabe a esta Presidência apenas encaminhar todo o montante da documentação a este Supremo Tribunal Federal, demonstrado com isso que o Congresso Nacional tem adotado inúmeras medidas para assegurar transparência à execução das emendas de resultado primário RP 9 (emendas de Relator-Geral), apesar da inexistência de obrigação legal prévia para o registro documental das indicações, cumprindo o quanto determinado na alínea ‘a’ da decisão cautelar.”

Ora, das manifestações supramencionadas não se extrai quem são os requerentes de emendas de relator, nem as justificativas para as solicitações e tampouco o destino delas, já que, como se viu, apenas parte dos parlamentares prestaram informações acerca dos apoios dados às emendas. Não foi por outra razão, inclusive, que a relatora, com muita propriedade, consignou o seguinte:

“96. O exame dos documentos produzidos nos autos, contudo, evidencia que, não obstante as medidas efetivadas pelo Congresso Nacional e também pela Presidência da República, ainda assim **não foram cumpridas** as determinações emanadas do Plenário desta Corte.

97. Com efeito, **consta do próprio teor das informações oficiais** prestadas pelo Presidente do Congresso Nacional que somente 70% dos Deputados Federais prestou contas sobre a indicação de despesas oriundas de emendas do relator. **Ou seja, a cada 10 (dez) Deputados Federais, pelo menos 03 (três) omitiram esclarecimentos, mantendo o sigilo sobre as despesas orçamentárias secretas.** Além disso, mesmo que maior a adesão no Senado Federal (pelo menos 85% dos Senadores), o fato é que **o conteúdo das informações prestadas por Deputados e Senadores não é claro nem preciso.**

Não há uniformidade nem sistematização entre as centenas de ofícios produzidos nestes autos. Alguns apontam apenas vagamente o objeto da despesa, outros indicam somente a programação orçamentária a que serviram os gastos. [...].

[...]

Não bastasse, a totalidade do acervo documental produzido pelos congressistas indica superficialmente o destino de apenas R\$ 10,9 bilhões dos R\$ 36,9 bilhões desembolsados com emendas de relator nos exercícios de 2021 e 2022, ou seja, menos de 1/3 do valor total gasto.” (grifei)

Às vésperas do julgamento do mérito das ações, em 7/12/2022, aportou neste Tribunal um novo ofício, no qual o Senado Federal e a Câmara dos Deputados informam que

“[...] o SINDORC - Sistema de indicação orçamentária RP 9 já está sendo parametrizado para exigir, a partir do exercício financeiro de 2023, a identificação do parlamentar solicitante, ainda que em apoio a demanda de agente público ou representante da sociedade civil, de modo a restar superada a

dificuldade, até então existente por ausência de previsão legal, de identificação prévia do parlamentar solicitante ou apoiador da indicação das emendas de relator-geral.” (grifei).

Outrossim, registro que o Presidente do Congresso Nacional, por meio da Advocacia do Senado Federal, às 19h38m58s do dia 16/12/2022, trouxe ao conhecimento desta Suprema Corte a aprovação, na sessão daquela sexta-feira (16/12/2022), do Projeto de Resolução 3/2022, objetivando definir critérios de distribuição das emendas RP-9 (documentos eletrônicos 304-305). Transcrevo o inteiro teor do texto da referida Resolução:

“Art. 1º A Resolução nº 1, de 2006-CN, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art.53

[...]

§ 1º O **limite financeiro** de que trata o inciso IV **não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os § 11 e § 12 do art. 166 da Constituição Federal** e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.

§ 2º Dos valores previstos no § 1º:

I – **pelo menos 50% das indicações realizadas pelo Relator-Geral deverão ser executados em ações e serviços públicos de saúde, educação e de assistência social.**

[..] ‘Art. 69-A. O Relator-Geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, **oriundas exclusivamente de indicações cadastradas por parlamentares**, as quais podem ser fundamentadas em demandas apresentadas por agentes públicos ou por representantes da sociedade civil. (NR)

[...]

§ 3º **As indicações do Relator-Geral das programações referidas no caput, obedecerão, em relação ao valor previsto no § 1º, do art. 53, a seguinte proporção:**

I – **até 5% oriundas de indicações conjuntas do Relator-Geral e do Presidente da CMO;**

II – até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora do Senado Federal, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;

III – até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora da Câmara dos Deputados, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;

IV – até 23,33% oriundas de indicações cadastradas pelos senadores, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral; e

V - até 56,66% oriundas de indicações cadastradas pelos deputados, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral.’
(NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”
(grifei).

Bem examinadas tais comunicações, reconheço que, **passado pouco mais de um ano da propositura das ADPFs em julgamento**, a última medida adotada pelo Congresso Nacional apresentou avanços para mitigar a enorme discricionariedade que o relator-geral tem na distribuição dos recursos orçamentários, porquanto detinha, até a edição desta última Resolução, poderes amplíssimos na escolha dos beneficiários das emendas, em razão da total ausência de critérios para a distribuição das verbas entre os parlamentares e o destino final destas.

Sim, porque a ausência de quaisquer parâmetros dava ensejo à destinação das verbas orçamentárias ao exclusivo alvedrio do relator-geral, já que inexistia critério limitador desse tipo específico de emendas, quais sejam, as denominadas RP-9, dando azo a favorecimentos imotivados e descolados das diretrizes constitucionais disciplinadoras da alocação de recursos públicos.

Agora, segundo o ato normativo supratranscrito, 80% do valor das emendas RP-9 serão destinados a indicações dos partidos políticos, de acordo com o tamanho de suas bancadas, já que 23,33% serão oriundas de

ADPF 850 / DF

indicações cadastradas pelos senadores e 56,66% cadastradas pelos deputados.

Ademais, foram destinados 15% para as cúpulas das duas Casas do Congresso Nacional, permitindo-se que o Presidente e o relator-geral da Comissão Mista de Orçamento lancem mão de 5%, **não ficando claro, todavia, quanto cada um destes últimos poderá indicar individualmente.**

Além disso, o citado texto normativo revela que 50% do montante das emendas de Relator deverá ser executado "em ações e serviços públicos de saúde, educação e de assistência social", mas, convém ressaltar, **segundo o critério dos próprios parlamentares.**

Outro aspecto que causa perplexidade é que **o novo texto não estabelece regras transparentes acerca de como os recursos serão subdivididos entre os parlamentares, uma vez que caberá ao líder de cada legenda levar a efeito a repartição** (art. 5, § 3º, IV e V, da Resolução 1/2006-CN, redação dada pela Resolução 3/2022-CN).

Sim, porque, embora agora a distribuição das verbas seja menos arbitrária, porquanto deverá ser proporcional ao tamanho das bancadas, ela não será equânime como ocorre no caso das emendas individuais. O fato é que alguns parlamentares continuarão recebendo mais e outros menos. E o líder partidário poderá distribuir o dinheiro dentro da legenda sem seguir critérios claros e transparentes, abrindo espaço para barganhas políticas.

E, apesar de indicar um limite financeiro, a nova norma estabelece que este não poderá ser superior ao valor total das emendas RP-6, RP-7 e RP-8 (nova redação do art. 53 da Resolução 1/2006-CN, dada pela Resolução 3/2022-CN), tratadas nos §§ 9º a 12 do art. 166 da Constituição Federal, quais sejam, as individuais e de bancadas, **permitindo que as**

emendas RP-9 contemplem valores muito superiores aos correspondentes às demais espécies, quando avaliadas individualmente, não obstante o seu caráter anômalo considerada ausência de previsão constitucional.

Constata-se, assim, que a nova regulamentação, apesar de constituir um progresso em relação à sistemática anterior, não resolve os vícios de inconstitucionalidade apontados nas iniciais das ações sob apreciação. Veja-se, nesse sentido, as críticas formuladas pelos próprios parlamentares que participaram da votação da citada Resolução, conforma consta do portal do Senado, o quanto segue:⁹

“O senador Renan Calheiros (MDB-AL) criticou a manutenção, pelo Congresso, do chamado "orçamento secreto", somando-se aos argumentos da deputada Fernanda Melchionna (PSol-RS). Já o senador Jean Paul Prates (PT-RN), apesar de concordar com as críticas ao PRN 3/2022, justificou a orientação favorável do Partido dos Trabalhadores. Ele explicou que por não há votos suficientes para “derrubar totalmente o orçamento secreto”, e por isso o PT estava buscando estabelecer mecanismos de transparência no processo.

- Aqui comungo com as ideias dos que são contrários e respeito-os. Estou ao lado dos que são contrários à RP9 como um todo. Acontece que nós aqui estamos fazendo uma modulação nesse processo, para que a RP9 ganhe transparência e proporcionalidade. Essa é a única saída que temos para que não fique como está, justamente, agora - disse Jean Paul Prates”

Anoto, por oportuno, que a Ministra Rosa Weber, em seu voto, frisou o seguinte:

“[...] a legislação orçamentária (LDO/2019 e LOA/2019) restabeleceu a hegemonia do Relator-Geral no processo orçamentário, **ampliando substancialmente** os valores

destinados às emendas do relator (classificadas sob o indicador orçamentário RP 9).

No exercício financeiro de 2020, mais de **36 (trinta e seis) bilhões de Reais** foram destinados às emendas parlamentares em geral, dos quais **20 (vinte) bilhões de Reais** foram consignados **apenas** para as emendas do relator. Sozinho, o Relator-Geral obteve mais recursos do que todos os demais congressistas, bancadas estaduais e comissões **juntos**, além de uma quantia 157% superior a **todas** as emendas parlamentares do ano anterior **somadas**. Nos exercícios financeiros seguintes, os valores orçados em emendas do relator mantiveram-se no patamar de **16,5 bilhões de reais.**" (grifei)

Convém sublinhar que a Constituição Federal limita as demais espécies de emendas, como as individuais (RP-6) e as de bancada (RP-7 e RP-8), nos seguintes termos:

"Art. 166. [...]

[...]

§ 9º As **emendas individuais** ao projeto de lei orçamentária **serão aprovadas no limite de 1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) **da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo**, sendo que a **metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.**

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. **É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) **da receita corrente líquida realizada no exercício anterior**, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do

art. 165.

§ 12. **A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.**” (grifei).

Ora, segundo decorre do art. 166, §§ 9º a 12 da Constituição Federal, as emendas individuais (RP-6) e as de bancada (RP-7 e RP-8), que podem ser apresentadas por parlamentares e partidos de oposição ou da situação, são impositivas, obrigando o Poder Executivo a dar-lhes cumprimento, porém obedecem a limites constitucionalmente estabelecidos.

Já as emendas do relator-geral (RP-9), embora não tendo disciplina constitucional, da maneira como vêm sendo utilizadas, subvertem a lógica do sistema de repartição dos recursos orçamentários, sobretudo porque retiram do Chefe do Executivo federal a necessária discricionariedade na alocação das verbas, em prejuízo da governabilidade e em afronta ao mecanismo de freios e contrapesos que informa o princípio da separação dos Poderes.

Nesse aspecto, a Ministra Rosa Weber destaca em seu voto o fato de

o

“[...] processo sistemático de transferência das decisões orçamentárias para os próprios parlamentares [...] representa[r] grave prejuízo à efetividade das políticas públicas nacionais, considerado **o elevado coeficiente de arbitrariedade e o alto grau de personalismo** com que são empregados esses recursos públicos pelos congressistas. Como resultado, tem-se a **pulverização** dos investimentos públicos, a **precarização** do planejamento estratégico dos gastos e a **perda** progressiva de eficiência econômica, **tudo em detrimento do interesse**

público.

[...]

Não havendo como o Executivo contingenciar despesas oriundas de emendas individuais ou das bancadas estaduais, as emendas do relator tornaram-se o novo *locus* destinado às negociações reservadas à construção da base de apoio do Governo no Congresso.

[...]

Enquanto as sucessivas reformas constitucionais (EC nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019) **ampliaram**, exponencialmente, a **participação do Congresso Nacional** na alocação dos recursos de destinação livre (despesas discricionárias), **concomitantemente**, em decorrência de fatores políticos e econômicos, **o orçamento federal anual passou a destinar cada vez menos recursos aos investimentos estruturais, culminando na preocupante marca atingida pelo orçamento federal de 2022 correspondente ao menor patamar de investimentos públicos federais em uma década** (equivalente a menos de ¼ do valor previsto no orçamento de 2012).

Não constitui demasia enfatizar que as **emendas parlamentares, especialmente as emendas de relator, em grande parte beneficiam apenas ações de caráter local, destinadas a atender a interesses eleitorais ou favoritismos individuais de cada parlamentar.**

A atuação de congressistas como se fossem verdadeiros ‘vereadores federais’, favorecendo apenas suas bases eleitorais, ocasiona a utilização pulverizada de recursos públicos em atividades estatais de impacto meramente local, com evidente perda de qualidade e eficiência na implementação de políticas públicas de interesse nacional; aumento dos custos e da despesa; distorção da competitividade entre candidatos; entre outros incontáveis prejuízos ao interesse público.

Sob essa perspectiva, constata-se que **a utilização indevida das emendas parlamentares para a satisfação de interesses eleitorais dos congressistas representa grave ameaça à consecução dos objetivos fundamentais da**

República consistentes em promover o desenvolvimento nacional equilibrado e sustentável; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e erradicar a pobreza e a marginalização (CF, art. 3º).” (grifei).

Preocupa, ainda, a constatação a que chegou a eminente relatora, segundo a qual, **“no exercício de 2022 o orçamento federal estipulou a quantia de R\$ 44 bilhões para investimentos e, deste valor, R\$ 21 bilhões foram destinados a emendas parlamentares (ou seja, quase 50% de todo o investimento nacional).”** (grifei).

Nessa senda, inclusive, embora concluindo de maneira diversa da relatora – já que julgou as ADPFs parcialmente procedentes -, o Ministro Dias Toffoli conferiu interpretação conforme aos dispositivos questionados para que sejam observados os princípios da transparência, da proporcionalidade, da imparcialidade e da isonomia entre os entes federativos, obrigando os Poderes Executivo e Legislativo a regulamentar, no prazo de 90 dias, a execução das RP-9, observando os seguintes critérios:

“1. o Poder Executivo Federal deve publicar, anualmente, para cada Estado e o Distrito Federal, a **relação dos programas estratégicos e projetos prioritários nos quais, exclusivamente, devem serem alocadas as emendas de relator**, observada a compatibilidade dessa programação com (i) a Constituição Federal, especialmente o disposto em seus arts. 3º, incisos II e III, e art. 165, § 7º) com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais); e (ii) com as demais normas pertinentes, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), os planos nacionais, regionais e setoriais, e os indicadores socioeconômicos pertinentes;

2. para assegurar o pacto federativo e a isonomia no tratamento dos entes municipais, estabelecer que **o conjunto de transferências discricionárias destinadas a cada Município**

não pode ultrapassar, em cada exercício, o limite correspondente a 50 % do FPM recebido pelo mesmo; e

3. as emendas parlamentares destinadas ao atendimento local devem **ter papel subsidiário no planejamento nacional e não podem inviabilizar as políticas públicas para atendimento de todo o território nacional**, segundo indicadores populacionais e socioeconômicos.” (grifos no original).

Sublinho que, ao discorrer sobre o art. 3º da Constituição Federal, José Afonso da Silva assenta que o *caput* do referido dispositivo não se refere a objetivos de governo, mas do Estado brasileiro. Disso decorre que o Congresso Nacional, ao alocar os recursos orçamentários de forma discricionária e aleatória, pulverizando-os nas mãos dos parlamentares que o integram, que nesse mister agem segundo o seu exclusivo alvedrio para atender interesses paroquiais, sem levar em conta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, está atuando de forma desenganadamente inconstitucional.

É que, para o autor,

“‘Objetivo’ é um signo que aponta para a frente, indicando um ponto adiante a ser alcançado pela prática de alguma ação – aqui: ação governamental. ‘Fundamental’, aqui, é adjetivo que se refere ao que se tem como mais relevante no momento, ao que é prioritário e básico. [...] Significa apenas que os objetivos fundamentais são impostergáveis e hão de ser preocupação constante da ação governamental, porque a Constituição entende que sua realização constitui meio de conseguir a realização plena dos fundamentos do Estado Democrático de Direito [...]”¹⁰

Com efeito, a falta de um planejamento centralizado e adequado na

10 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 46.

ADPF 850 / DF

distribuição de importante parcela do orçamento federal, realizada, não raro, ao arrepio dos interesses maiores da nação gizados em nossa Lei Maior, deficiência essa ampliada pela falta de transparência e pela ausência de limitações apropriadas para a alocação dos recursos públicos, acabam por gerar graves impactos sobre o funcionamento do Estado e, em consequência, sobre a vida da população brasileira.

Daí o acerto das conclusões às quais chegou a Ministra relatora, no sentido de que estaria

“[...] plenamente comprovado, no caso, que a instrumentalização do mecanismo de emendas do Relator para a introdução, no orçamento, de novas programações e despesas de caráter primário, se opõe frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal. A utilização das emendas do relator para a inclusão, na peça orçamentária, de recursos avulsos indicados por bancadas ou parlamentares individualizados quando não limitados a correções e ajustes técnicos [...].

A lógica da independência entre os poderes é subvertida, deixando o Poder Executivo, sua capacidade de agenda e planejamento, à mercê, de maneira desproporcional, às vontades individuais de reduzido grupo de membros do Poder Legislativo.”

Por isso, considerado o atual estado da questão em debate nestes autos, ainda que reconheça os avanços alcançados com a aprovação da Resolução 3/2022 – sobretudo por atender a algumas preocupações ventiladas pelos meus pares no curso deste julgamento, quanto à maior transparência, proporcionalidade e generalidade na alocação das emendas do relator-geral -, entendo que os vícios apontados nas iniciais das ações sob julgamento continuam persistindo, pois a sistemática ainda vigente para a distribuição das verbas orçamentárias afrontam as normas constitucionais que regem a matéria, colidindo, em especial com o

ADPF 850 / DF

princípio republicano, o qual encontra expressão, dentre outros, nos postulados da isonomia, legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, que regem a Administração Pública.

Isso posto, acompanhando *in totum* o primoroso voto proferido pela eminente Relatora, Ministra Rosa Weber, reconheço o prejuízo parcial das ADPFs 854/DF e 1.014/DF, na parte em que impugnam o já revogado Decreto 11.190/2022, e **julgo procedentes** os demais pedidos nelas formulados e nas ADPFs 850/DF e 851/DF para:

(i) declarar a inconstitucionalidade do desvirtuamento das emendas do relator-geral (RP-9), consubstanciado na captura de relevantes quantias do orçamento federal sem o atendimento às regras do regime constitucional de emendas e à transparência orçamentária;

(ii) declarar a inconstitucionalidade do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2021 e da Resolução 2/2021-CN;

(iii) conferir interpretação conforme às Leis 14.144/2021 e 14.303/2022 (Leis Orçamentárias Anuais de 2021 e de 2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP-9 com o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal; e

(iv) determinar às unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP-9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, no prazo de 90 dias, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários.

É como voto.

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Trata-se de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850/DF, 851/DF, 854/DF e 1.014/DF propostas pelo Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e pelo Partido Verde (PV), em face da "execução do indicador de resultado primário (RP nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021".

Em sessão virtual de 9 a 10 de novembro de 2021, o Pleno desta Suprema Corte, vencidos apenas o Ministro Nunes Marques e, parcialmente, o Ministro Gilmar Mendes, referendou a cautelar deferida pela Ministra Rosa Weber, em acórdão que recebeu a seguinte ementa:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Despesas públicas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual. Pretensão de inconstitucionalidade fundada tanto em situações verificáveis no plano objetivo-normativo (práticas institucionais) quanto em alegações somente passíveis de constatação por meio de investigação fático-probatória (condutas individuais). Inadmissibilidade do conhecimento da arguição de descumprimento quanto ao suposto esquema de desvio de verbas públicas denominado ‘tratoração’. Controvérsia cuja análise demanda aprofundado exame de fatos e instauração incidental de fase de dilação probatória. Impossibilidade de exame de fatos concretos e situações específicas em sede de processos de perfil objetivo. Execução orçamentária e financeira das emendas do relator (classificadas pelo identificador RP 9).

Constatação objetiva da ocorrência de transgressão aos postulados republicanos da transparência, da publicidade e da impessoalidade no âmbito da gestão estatal dos recursos públicos. práticas institucionais condescendentes com a ocultação dos autores e beneficiários das despesas decorrentes de emendas do relator do orçamento federal. Modelo que institui inadmissível exceção ao regime de transparência no âmbito dos instrumentos orçamentários. Medida cautelar deferida. Referendo.

1. As práticas institucionais e padrões de comportamento verificáveis objetivamente na esfera dos Poderes Públicos traduzem formas de atuação estatal subsumíveis à noção jurídica de atos de poder (Lei nº 9.882/99, art. 1º, caput). Precedentes.

2. A jurisprudência desta Corte reconhece possível a utilização da arguição de descumprimento para impugnar omissões sistêmicas e práticas institucionais dos Poderes Públicos, sempre que – diante da inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata, eficaz – os atos impugnados, transcendendo interesses meramente individuais, ostentam os atributos da generalidade, da impessoalidade e da abstração, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes. Precedentes.

3. A natureza dos processos de índole objetiva é incompatível com a análise aprofundada de fatos envolvendo supostas práticas ilícitas, atos de improbidade administrativa ou infrações criminais imputadas a particulares, servidores públicos ou autoridades políticas, pois a apuração desses fatos, além de envolver ampla dilação probatória, também exige a observância dos postulados que informam o devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa. Precedentes.

4. O Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: **o regime transparente próprio às emendas**

individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, 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.**

5. Enquanto a disciplina normativa da execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7) orienta-se pelos postulados da transparência e da impessoalidade, **o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério.**

6. Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos financeiros, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado. Precedentes.

7. Medida cautelar deferida, *'ad referendum'* do Plenário, para determinar a adoção das seguintes medidas:

(a) quanto ao **orçamento** dos exercícios de 2020 e de 2021, **ampla publicização aos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9);**

(b) quanto à **execução das despesas** indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator

do projeto de lei orçamentária anual), **implementação de medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência** (CF, arts. 37, caput, e 163-A); e

(c) quanto ao **orçamento do exercício de 2021, a suspensão integral e mediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9)**, até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.

8. Medida liminar referendada.” (grifei)

Posteriormente, na Sessão Virtual de 14 a 16/12/2021, o Plenário do STF deliberou sobre o pedido de revogação da ordem de suspensão provisória da execução das verbas orçamentárias decorrentes de emendas do relator e, vencidos apenas os Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia, referendou a decisão da Ministra Relatora “para afastar a suspensão determinada pelo item c da decisão cautelar anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, com observância, no que couber, das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e da Resolução nº 2/2021-CN”. O acórdão foi assim sintetizado:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Execução orçamentária das despesas oriundas das emendas do relator (classificadas sob o indicador RP 9). **Manifestação das Casas do Congresso Nacional quanto ao cumprimento das providências cautelares determinadas nas ADPFs 850, 851 e 854. Pedido de revogação da ordem de suspensão provisória da execução das verbas orçamentárias decorrentes de emendas do relator. Risco de prejuízo à continuidade da prestação de serviços essenciais à coletividade e à execução de políticas públicas. ‘Periculum in mora’ caracterizado. Pedido acolhido. Referendo.**

1. Em informações oficiais, o Senhor Presidente do Congresso Nacional, revendo posição anteriormente manifestada nos autos, **noticia ter solicitado ao Relator-Geral do orçamento de 2021, em cumprimento à decisão proferida nesta causa, a individualização e o detalhamento das solicitações de despesas que lhe foram dirigidas e das respectivas motivações, além da apresentação dos registros formais por ele detidos (Ofício nº 2285.2021-PRESID).**

2. O Congresso Nacional, por sua vez, editou o Ato conjunto nº 01/2021 e a Resolução nº 02/2021-CN, dispondo sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator).

3. O Poder Executivo da União, por meio do Decreto nº 10.888/2021, dando cumprimento ao julgamento emanado desta Corte, criou instrumentos para assegurar a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o Relator-Geral do orçamento sobre a execução de recursos decorrentes de emendas parlamentares.

4. As medidas adotadas pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo da União revelam a presença de um novo quadro, diverso daquele existente à época do julgamento plenário ocorrido nos dias 09 e 10 de novembro de 2021, apto a autorizar o afastamento dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade, tendo em vista que a maior parte das despesas suspensas envolve serviços de saúde e educação voltados ao atendimento da população carente de Municípios de baixo índice de desenvolvimento humano (conforme Nota Técnica Conjunta CD/SF nº 8/2021).

5. A nova disciplina jurídica da execução das emendas do relator (Ato Conjunto nº 1/2021, Resolução nº 2/2021-CN e Decreto presidencial nº 10.888/2021) torna mais transparente e

seguro o uso das verbas federais, viabilizando a retomada dos programas de governo e dos serviços de utilidade pública cujo financiamento estava suspenso, sem prejuízo da continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos embaixadores da distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021.

6. Pedido acolhido, '*ad referendum*' do Plenário desta Corte, para **afastar a suspensão determinada pelo item 'c' da decisão cautelar anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, com observância, no que couber, das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e da Resolução nº 2/2021-CN.**

7. Medida cautelar referendada." (grifei)

No voto condutor, a Ministra Rosa Weber salientou que

"[...] a revogação da liminar no tópico em paralisa a execução orçamentaria (item 'c' da decisão) **de modo algum prejudica a análise a ser realizada no julgamento final de mérito**, especialmente em relação as alegações (a) **quanto a suposta 'impossibilidade material' de cumprimento da determinação contida no item 'a' da decisão** e (b) **quanto a idoneidade do Ato Conjunto no 01/2021, da Resolução n 02/2021-CN e do próprio Decreto no 10.888/2021 para satisfazerem os critérios indicados nos itens 'a' e 'b' da medida cautelar.**

O Jornal **O Estado de S. Paulo**, em serie de reportagens sobre o chamado esquema do '*orçamento paralelo*', **utilizando-se das prerrogativas da Lei de Acesso a Informação, comprovou a possibilidade material de obtenção de acesso aos documentos em apreço, revelando a existência de, pelo menos, 101 (cento e um) ofícios enviados por Deputados Federais e Senadores da República** ao Ministério do Desenvolvimento Regional e órgãos vinculados para indicarem os beneficiários dos recursos

federais (O Estado de S. Paulo, 'Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso', 08.5.2021).

A Nota Técnica nº 152/2021, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, elaborada pelo Consultor Legislativo e ilustre doutrinador Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, **também aponta a inexistência de obstáculo material a produção desses documentos**. Como bem apreendido pela Nota Técnica, não se busca a aplicação retroativa a fatos passados de um procedimento de registro inexistente à época. **Comandada, apenas, a publicação de documentos de interesse público de conhecimento do Relator-Geral do orçamento e dos demais órgãos do Congresso Nacional**.

Nesse sentido, o Presidente do Congresso Nacional – não obstante fazendo reserva quanto a inexistência de obrigação legal ao cadastramento das indicações de emendas – solicitou ao Relator-Geral do orçamento **a individualização e o detalhamento das solicitações** que lhe foram dirigidas, as respectivas motivações, e a apresentação dos registros formais por ele detidos (Ofício no 2285.2021-PRESID).

Por entender, contudo, que esse aspecto da questão diz respeito ao próprio fundo da controvérsia, **deixo sua apreciação para o momento procedimentalmente oportuno**, quando o Plenário do Supremo Tribunal Federal se pronunciará definitivamente sobre o mérito do pedido principal deduzido.

[...]

20. Em conclusão, as providências adotadas pelo Congresso Nacional e pelos órgãos do Poder Executivo da União em cumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851 e 851 mostram-se suficientes, ao menos em exame estritamente delibatório, para justificar o afastamento dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz a prestação de serviços essenciais a coletividade.

A nova disciplina jurídica da execução das emendas do relator (Ato Conjunto no 1/2021 e Resolução no 2/2021-CN), ao tornar mais transparente e seguro o uso das verbas federais, viabiliza a retomada dos programas de governo e dos serviços de utilidade pública cujo financiamento estava suspenso, **sem prejuízo da continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos embaixadores da distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021.**” (grifei)

Pois bem.

Por meio das arguições de descumprimento de preceito fundamental postas em julgamento, busca-se prescrutar, em suma, se a ausência de registro documental dos autores e beneficiários das despesas na execução orçamentária e financeira das emendas do Relator-Geral, classificadas pelo indicador de resultado primário 9 (RP9), ofendem os princípios republicanos, da transparência, da publicidade e da impessoalidade.

No meu entender, o prisma mais adequado para analisar-se a questão é o do princípio republicano, o qual configura “o núcleo essencial da Constituição”,¹¹ a lhe garantir certa identidade e estrutura, estando abrigado no art. 1º da Carta Magna.

Segundo já tive oportunidade de afirmar em sede doutrinária,

“[...] A ideia moderna de república, a partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia francesa em 1789, encontra-se indissolivelmente ligada à concepção de que os indivíduos são titulares de direitos em face do Estado, em especial à vida, à liberdade, à propriedade e à participação política. [...] Mais tarde, com a Revolução Industrial e as lutas operárias desencadeadas em seu

11 CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992, p. 349.

bojo, surgiram os chamados ‘direitos sociais’ [...], além de uma nova geração de direitos, desenvolvidos em meados do século passado, no contexto de um mundo globalizado, aos quais se denominou de ‘direitos de solidariedade ou fraternidade’ com destaque para a proteção do meio ambiente.”¹²

Com efeito, embora o corpo teórico da tradição republicana não seja uniforme, há um certo núcleo principiológico que o caracteriza, em especial aquele segundo o qual se impõe aos cidadãos o dever de participar da vida pública, engajando-se com os demais na busca de soluções compartilhadas para os problemas que decorrem da vida em sociedade. Assim, nas precisas palavras de John Pocock, a ideia central da tradição republicana reside no protagonismo do indivíduo no que respeita à condução de seu próprio destino, mas supre por meio da atividade política, para promoção de uma cidadania virtuosa.¹³

Em decorrência disso, temos que a tradição republicana promove e valoriza a virtude cívica, ou seja, a predisposição de procurar o bem de todos nos assuntos que digam respeito à coletividade, cabendo à Constituição, segundo Robert Dahl, equilibrar os interesses em conflito, superar a tendência à preponderância de uns sobre outros e conduzir à cooperação.¹⁴

Foi essa a perspectiva que, a meu ver, inspirou os constituintes de 1988, servindo hoje de guia para sua interpretação. Nesse sistema, a cidadania ativa é mais do que um direito. Efetivamente, trata-se, em verdade de um dever político, de um compromisso cívico, que, acaso descumprido, põe em risco a própria coesão da sociedade.

12 LEWANDOWSKI, E. R. *Reflexões em torno do princípio republicano*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 100, 2005, pp. 506-526.

13 POCOCK, J.G.A. *The Machiavellian moment: Florentine political thought and the Atlantic republican tradition*. Princeton University Press, 1975, pp. 506-526.

14 DAHL, Robert A., *A Democracia e seus Críticos*, trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

Trago à baila esta reflexão para fundamentar o meu voto por entender que o princípio republicano não só constitui um “mandamento de otimização”, ou seja, um preceito que determina “que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”,¹⁵ como também, um complexo axiológico-normativo situado no ápice de nossa hierarquia constitucional, a ser expandido em sua extensão máxima.

Vale recordar, por oportuno, que o direito à informação e o princípio da publicidade da Administração Pública constituem verdadeiros pilares sobre os quais se assenta a participação democrática dos cidadãos no controle daqueles que gerenciam o patrimônio comum do povo, seja ele material ou imaterial. Nessa linha, o Ministro Alexandre de Moraes já assentou, com propriedade, que a transparência configura “um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, [...] garantindo pleno acesso às informações a toda a sociedade” (ADI 6.347-MC-Ref/DF).

Sim, porque, como afirmei em sede acadêmica, os postulados que os anglo-saxões denominam de *accountability* (obrigação de prestar contas) e *responsiveness* (encargo de atender às necessidades sociais) representam a base do próprio regime republicano - ao qual fiz referência acima -, que adotamos desde os idos de 1889. E completei: “Numa república os governantes, escolhidos pelo povo, são responsáveis diante dele pela gestão dos negócios públicos. Não exercem o poder por direito próprio, constituindo meros mandatários dos cidadãos”.¹⁶

Marianna Montebello Willeman, estudando esses conceitos, com

15 ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. p. 86.

16 LEWANDOWSKI Enrique Ricardo. Reflexões em torno do Princípio Republicano. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva, ROSAS, Roberto e AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coords.). *Princípios Constitucionais Fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins*. São Paulo: Lex, 2005.

apoio na mais abalizada doutrina estrangeira, explica que a *accountability* apresenta duas dimensões: a *answerability* e o *enforcement*. A primeira identifica “a sujeição de todo aquele que exerce alguma parcela de poder político a exigências de transparência e motivação”; já o segundo corresponde “à capacidade de as agências de *accountability* aplicarem sanções aos agentes que tenham violado seus deveres públicos”.¹⁷ Aprofundando a temática, a autora assim complementa a sua explicação:

“Envolve, assim, o direito de exigir informações confiáveis e compreensíveis acerca de decisões adotadas na esfera pública e, também, o direito de receber explicações e o correspondente dever de autoridades públicas justificarem, a partir de válidas razões, suas condutas.

[...]

Com efeito, o fundamento que norteia a **ideia de *accountability* é a necessidade de se controlar o poder político, e não o objetivo de eliminá-lo e/ou de se substituir a ele**. Instituições de *accountability* buscam limitar, disciplinar e restringir o exercício da autoridade política, prevenindo arbitrariedades e procurando assegurar que sua atuação ocorre de maneira alinhada a regras e procedimentos previamente estabelecidos. Isso absolutamente **não significa determinar a forma ou o conteúdo de determinadas decisões políticas, tampouco eliminar graus de discricionariedade próprios de burocracias estatais.**”¹⁸ (grifei).

A propósito, esta Suprema Corte, ao declarar a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), que permitia doações anônimas a candidatos, assentou que:

“[...]

2. Os princípios democrático e republicano repelem a

17 WILLEMAN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 49.

18 *Idem*, p. 50-51.

manutenção de expedientes ocultos no que concerne ao funcionamento da máquina estatal em suas mais diversas facetas. É essencial ao fortalecimento da Democracia que o seu financiamento seja feito em bases essencialmente republicanas e absolutamente transparentes. Prejudica-se o aprimoramento da Democracia brasileira quando um dos aspectos do princípio democrático a democracia representativa se desenvolve em bases materiais encobertas por métodos obscuros de doação eleitoral.

3. Sem as informações necessárias, entre elas a identificação dos particulares que contribuíram originariamente para legendas e para candidatos, com a explicitação também destes, o processo de prestação de contas perde em efetividade, obstruindo o cumprimento, pela Justiça Eleitoral, da relevantíssima competência estabelecida no art. 17, III, da CF.

3. Ação Direta julgada procedente.” (ADI 5.394/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes; grifei)

Em outra oportunidade, constou do acórdão proferido no julgamento da ADI 5.371/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, que

“[a] regra no Estado democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988 é a publicidade dos atos estatais, sendo o sigilo absolutamente excepcional. Somente em regimes ditatoriais pode ser admitida a edição ordinária de atos secretos, imunes ao controle social. O regime democrático obriga a Administração Pública a conferir máxima transparência aos seus atos. Essa é também uma consequência direta de um conjunto de normas constitucionais, tais como o princípio republicano (art. 1º, CF/1988), o direito de acesso à informação detida por órgãos públicos (art. 5º, XXXIII, CF/1988) e o princípio da publicidade (art. 37, caput e § 3º, II, CF/1988).” (grifei)

Nessa direção, o Pleno do STF concedeu a ordem no MS 28.178/DF, relatado pelo Ministro Roberto Barroso, a fim de determinar que a autoridade impetrada (Presidente do Senado Federal) fornecesse à impetrante (Empresa Folha da Manhã S/A) cópia reprográfica dos documentos comprobatórios do uso da verba indenizatória por Senadores da República referentes ao período compreendido entre os meses de setembro e dezembro de 2008, em acórdão assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM.

1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, *caput* e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, *caput* e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I.

2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso.

3. Ordem concedida.” (grifei)

Além do mais, reputo relevante consignar que a busca pela consolidação do regime democrático, a persecução do interesse público e a participação dos cidadãos na gestão, fiscalização e controle da Administração Pública são indissociáveis do dever de divulgação daquelas informações de interesse coletivo, produzidas ou custodiadas pelo Estado.

Destarte, com o propósito de fortalecer essa cultura de transparência e controle social da gestão pública, a edição da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011) representou grande avanço na consagração do direito fundamental de acesso à informação e do

ADPF 850 / DF

princípio da publicidade, ao estabelecer procedimentos a serem observados por todos os poderes e entes da Federação.

A LAI dá concretude ao direito fundamental de que todos têm o direito a receber (e o Estado tem o dever de fornecer) informações que sejam de interesse particular ou coletivo, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Faço esse registro porque a pretensão dos requerentes encontra arrimo nos princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, que regem a Administração Pública (art. 37, *caput* e § 3º, II, da CF); e no direito à informação que assiste aos cidadãos em geral (art. 5º, XXXIII, e 37, § 2º, II, da CF).

Como se viu, uma das principais premissas do acórdão, proferido após o julgamento realizado na Sessão Virtual de 9 a 10/11/2021 (referendo da primeira decisão proferida pela Ministra Rosa Weber), revela que, diferentemente da disciplina normativa da execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7), que são orientadas pelos postulados da transparência e da impessoalidade, “o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério.”

Esse aspecto, de fato, afigura-se absolutamente crucial, pois, sem a **total transparência e impessoalidade** no tocante à autoria das emendas parlamentares, cria-se um enorme obstáculo para o regular exercício da fiscalização sobre o adequado e constitucional uso dos recursos do orçamento público federal, seja realizado por agentes públicos ou por entidades não governamentais, incluindo-se aí a própria população.

Em razão da cautelar deferida, o Congresso Nacional juntou aos autos manifestações nos dias 25/11 e 3/12/2021 noticiando a edição da **Resolução 2/2021, do Congresso Nacional**, com força de Lei, e a determinação ao Relator-Geral para que, em prazo razoável, declinasse as motivações das indicações de emendas de sua autoria e, caso detivesse, de informações pretéritas ou atuais relevantes sobre as indicações, ou justifique a impossibilidade de fazê-lo. Em tempo, a esse respeito, a Ministra Rosa Weber, ao proferir voto no julgamento em curso, ressaltou que,

“[...] embora a Resolução nº 2/95-CN tenha representado um grande avanço no controle interno da atuação da Comissão Mista de Orçamento, a experiência legislativa revela que **as normas regimentais não foram capazes de evitar a preponderância dos poderes não institucionais do Relator-Geral do orçamento.**” (grifei)

Naquelas oportunidades, o Congresso Nacional também noticiou a edição do **Ato Conjunto 1/2021**, que estabeleceu procedimentos para o cumprimento da deliberação desta Suprema Corte, para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador RP 9, ao determinar a publicação de informações, por meio de quatro relatórios, sobre cada uma das indicações realizadas pelo Relator-Geral nos exercícios de 2020 e 2021, com a identificação dos respectivos beneficiários.

Em 9/12/2021, a Advocacia-Geral da União atravessou petição nos autos com a finalidade de informar sobre o cumprimento da deliberação da Suprema Corte, consignando que, de modo convergente com prévia determinação do Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão 1515/2021-TCU-Plenário, e buscando dar cumprimento à decisão do STF, foi editado o **Decreto 10.888/2021** que “dispõe sobre a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o relator-geral

ADPF 850 / DF

do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas”.

Por oportuno, transcrevo o inteiro teor do referido ato:

“Art. 1º A publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, sobre a gestão orçamentária das dotações decorrentes de emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, classificadas com identificador de resultado primário 9 - ‘RP 9’, observarão os procedimentos estabelecidos neste Decreto.

Art. 2º As solicitações que justificaram as emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual encaminhadas ao Poder Executivo federal serão recebidas pelo Ministério competente para tratar o tema da programação incluída ou modificada na lei orçamentária anual.

§ 1º As informações de que trata o *caput* não vinculam a execução das programações.

§ 2º As informações de que trata o *caput* deverão ser:

I - organizadas de acordo com as programações orçamentárias correspondentes; e

II - divulgadas nos sítios eletrônicos de livre acesso dos respectivos Ministérios, na forma do disposto no art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 3º As informações recebidas pelos Ministérios na forma do *caput* deverão ser registradas no campo descritivo do programa na Plataforma +Brasil, prevista no Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019.

§ 4º Excepcionalmente, para as transferências de recursos não operacionalizadas na Plataforma +Brasil, o registro das informações recebidas na forma do *caput* deverá ser efetuado em sistema próprio do órgão repassador dos recursos, observadas as disposições deste Decreto e as demais normas aplicáveis.

§ 5º O Ministério da Economia divulgará, em seu sítio eletrônico, a lista dos endereços dos sítios eletrônicos dos Ministérios que conterão as informações de que trata o *caput*.

§ 6º Será assegurado, na forma e nos limites estabelecidos na Lei nº 12.527, de 2011, amplo acesso público aos documentos e aos dados referentes às solicitações de distribuição das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual classificadas com identificador 'RP 9' e sua respectiva execução.

Art. 3º No âmbito da execução das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, o Ministro de Estado titular da pasta competente poderá solicitar informações adicionais ao autor da emenda quanto ao detalhamento da dotação orçamentária.

§ 1º As informações de que trata o *caput* não vinculam a execução das programações.

§ 2º As comunicações destinadas à obtenção e à prestação das informações de que trata o *caput* e o conteúdo das informações prestadas serão:

I - organizados de acordo com as programações orçamentárias correspondentes; e

II - divulgados nos sítios eletrônicos de livre acesso dos respectivos Ministérios, na forma do disposto no art. 8º da Lei nº 12.527, de 2011:

a) até o décimo dia do mês subsequente, para as comunicações realizadas após a publicação deste Decreto; e

b) até noventa dias, contados da publicação deste Decreto, para as comunicações referentes aos exercícios de 2020 e 2021 realizadas em data anterior à da publicação deste Decreto.

§ 3º Os Ministérios deverão registrar as informações adicionais de que trata o *caput* no campo descritivo do programa na Plataforma +Brasil, prevista no Decreto nº 10.035, 2019.

§ 4º Excepcionalmente, para as transferências de recursos não operacionalizadas na Plataforma +Brasil, o registro das informações adicionais de que trata o *caput* deverá ser efetuado em sistema próprio do órgão repassador dos recursos,

observadas as disposições deste Decreto e as demais normas aplicáveis.

§ 5º O Ministério da Economia divulgará, em seu sítio eletrônico, a lista dos endereços dos sítios eletrônicos dos Ministérios que conterão as informações adicionais de que trata o *caput*.

Art. 4º Ato conjunto do Ministro de Estado da Economia e do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República trará normas complementares, em acréscimo às disposições da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, sem prejuízo das demais normas aplicáveis, e, no que couber, das disposições da Resolução nº 2, de 1º de dezembro de 2021, do Congresso Nacional, e do Ato Conjunto nº 1, de 2021, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

Da análise dos dispositivos supratranscritos, percebe-se que, apesar da ampliação da publicidade e da transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, sobre a gestão orçamentária das dotações decorrentes de emendas de Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, classificadas com identificador de resultado primário 9 - RP 9, os atos normativos editados não conseguiram solver importante questão, qual seja, a **plena e eficaz** identificação do parlamentar solicitante da emenda de relator-geral.

Ora, entendo que, **até então**, apesar das tentativas informadas nos autos, não foram adotadas todas as providências necessárias para uma adequada transparência ativa, haja vista que não se conseguiu dar a exigida translucidez às demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral e não foi possível garantir a rastreabilidade das solicitações de distribuição de emendas e de suas execuções.

ADPF 850 / DF

Acredito que se faça necessário, notadamente por meio de transparência ativa, a ciência sobre quem são os requerentes ou os parlamentares destinatários dos atos do Relator-Geral, de maneira que seja extirpado qualquer tipo de sigilo sobre tais informações, sobretudo porque “o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos.” (MS 33.340/DF, Rel. Min. Luiz Fux)

Nos dias 28/3 e 9/5/2022, o Congresso Nacional deu conhecimento sobre nova medidas adotadas pelo Chefe do Poder Legislativo, sobretudo com a implementação do Sistema de Indicação Orçamentária – SINDORC (sistema informatizado para registrar e dar maior transparência às indicações e à execução de programações oriundas de emendas de Relator-Geral).

Ademais, diante da alegada ausência de prévia obrigação legal ou regimental de que a indicação de municípios destinatários de recursos provenientes do indicador de RP9 fosse acompanhada de documento que formalizasse o pedido e da impossibilidade de conclusão dos trabalhos pelo Relator-Geral, a inviabilizar a comprovação documental, e no intuito de reforçar o cumprimento à alínea “a” da decisão cautelar referendada pelo Pleno do STF, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional informou que oficiou diretamente a todos os Deputados e Senadores facultando a colaborar com o levantamento sobre apoios de emendas RP-9 que contaram com os seus respectivos apoios nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, no prazo de 10 dias, a fim de que as respostas fossem encaminhadas a esta Suprema Corte. Em conclusão, salienta que,

“[...] após o escoamento do prazo dado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, trezentos e quarenta (340) deputados e sessenta e quatro (64) Senadores encaminharam

ofícios de resposta à solicitação feita. Assim, cabe a esta Presidência apenas encaminhar todo o montante da documentação a este Supremo Tribunal Federal, demonstrado com isso que o Congresso Nacional tem adotado inúmeras medidas para assegurar transparência à execução das emendas de resultado primário RP 9 (emendas de Relator-Geral), apesar da inexistência de obrigação legal prévia para o registro documental das indicações, cumprindo o quanto determinado na alínea 'a' da decisão cautelar.”

Ora, das manifestações supramencionadas não se extrai quem são os requerentes de emendas de relator, as justificativas para as solicitações e o destino delas, já que, como se viu acima, somente parte dos parlamentares responderam à solicitação de informação acerca dos seus apoios para emendas. Não foi por outra razão, inclusive, que a Eminente Relatora, com muita propriedade, consignou neste julgamento que:

“96. O exame dos documentos produzidos nos autos, contudo, evidencia que, não obstante as medidas efetivadas pelo Congresso Nacional e também pela Presidência da República, ainda assim **não foram cumpridas** as determinações emanadas do Plenário desta Corte.

97. Com efeito, consta do próprio teor das informações oficiais prestadas pelo Presidente do Congresso Nacional que somente 70% dos Deputados Federais prestou contas sobre a indicação de despesas oriundas de emendas do relator. **Ou seja, a cada 10 (dez) Deputados Federais, pelo menos 03 (três) omitiram esclarecimentos, mantendo o sigilo sobre as despesas orçamentárias secretas.** Além disso, mesmo que maior a adesão no Senado Federal (pelo menos 85% dos Senadores), **o fato é que o conteúdo das informações prestadas por Deputados e Senadores não é claro nem preciso.**

Não há uniformidade nem sistematização entre as centenas de ofícios produzidos nestes autos. Alguns apontam apenas vagamente o objeto da despesa, outros indicam somente

a programação orçamentária a que serviram os gastos. [...].

[...]

Não bastasse, a totalidade do acervo documental produzido pelos congressistas indica superficialmente o destino de apenas R\$ 10,9 bilhões dos R\$ 36,9 bilhões desembolsados com emendas de relator nos exercícios de 2021 e 2022, ou seja, menos de 1/3 do valor total gasto.”

Um alento o memorial entregue na manhã de início de julgamento (7/12/2022), no qual o Senado Federal e a Câmara dos Deputados informam que

“[...] o SINDORC - Sistema de indicação orçamentária RP 9 já está sendo parametrizado para exigir, a partir do exercício financeiro de 2023, a identificação do parlamentar solicitante, ainda que em apoio a demanda de agente público ou representante da sociedade civil, de modo a restar superada a dificuldade, até então existente por ausência de previsão legal, de identificação prévia do parlamentar solicitante ou apoiador da indicação das emendas de relator-geral.” (grifei)

Outrossim, constato que o Presidente do Congresso Nacional, por meio da Advocacia do Senado Federal, às 19:38:58 do dia 16/12/2022, trouxe ao conhecimento desta Suprema Corte a aprovação, na sessão daquela sexta-feira (16/12/2022), do Projeto de Resolução 3/2022, objetivando definir critérios de distribuição das emendas RP9 (documento eletrônico 304-305). Transcrevo o inteiro teor do texto da referida resolução:

“Art. 1º A Resolução nº 1, de 2006-CN, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art.53.....

.....

.....

§ 1º O **limite financeiro** de que trata o inciso IV **não**

poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os § 11 e § 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.

§ 2º Dos valores previstos no § 1º:

I – pelo menos 50% das indicações realizadas pelo Relator-Geral deverão ser executados em ações e serviços públicos de saúde, educação e de assistência social. (NR)'

.....

.....

.....

'Art. 69-A. O Relator-Geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas exclusivamente de indicações cadastradas por parlamentares, as quais podem ser fundamentadas em demandas apresentadas por agentes públicos ou por representantes da sociedade civil. (NR)

.....

.....

§ 3º **As indicações do Relator-Geral das programações referidas no *caput*, obedecerão, em relação ao valor previsto no § 1º, do art. 53, a seguinte proporção:**

I – até 5% oriundas de indicações conjuntas do Relator-Geral e do Presidente da CMO;

II – até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora do Senado Federal, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;

III – até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora da Câmara dos Deputados, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;

IV – até 23,33% oriundas de indicações cadastradas pelos senadores, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral; e

V - até 56,66% oriundas de indicações cadastradas pelos deputados, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral.'
(NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.” (grifei)

Com efeito, **passado pouco mais de um ano da propositura das ADPFs em julgamento**, reconheço que a última medida adotada pelo Congresso Nacional apresentou avanços para mitigar a amplíssima discricionariedade do Relator-Geral, o qual detinha, até então, poderes imoderados na escolha dos beneficiários das emendas, pela absoluta ausência de critérios para a distribuição dos recursos entre os parlamentares e entre regiões e áreas de investimento.

Digo isso porque a ausência de parâmetros dava ensejo à destinação de valores exorbitantes ao alvedrio do Relator-Geral, já que inexistia critério limitador desse tipo específico de emendas (RP-9), para quem e onde desejar, dando ensejo a favorecimentos imotivados e descolados com a diretriz constitucional para o orçamento e o gasto públicos.

Como se vê, o ato normativo supratranscrito prevê que 80% do valor das emendas RP9 serão destinados a indicações dos partidos políticos, de acordo com o tamanho das suas bancadas, já que 23,33% serão oriundas de indicações cadastradas pelos senadores e 56,66% cadastradas pelos deputados.

Para as cúpulas das duas Casas do CN destinou-se 15%, ao passo que, o Presidente e o Relator-Geral da Comissão Mista de Orçamento poderão lançar mão de 5%, **não ficando claro quanto cada um destes últimos poderá indicar individualmente.**

Ademais, o recente texto revela que 50% do montante das emendas de relator deverá ser executado "em ações e serviços públicos de saúde, educação e de assistência social", **segundo critério dos próprios parlamentares.**

Constato, contudo, que o novel **texto não estabeleceu regras**

transparentes sobre como os recursos serão subdivididos entre os parlamentares, uma vez que caberá ao líder de cada legenda levar a repartição a efeito.

Ainda, apesar de indicar um limite financeiro, a nova norma prevê que ele não poderá ser superior ao valor total das emendas RP6, RP7 e RP8 (nova redação do art. 53 da Resolução 1/2006-CN, dada pela Resolução 3/2022-CN), tratadas nos §§ 11 e 12 do art. 166 da CF, quais sejam, as individuais e de bancadas, de modo que **as emendas RP9 poderão ser indicadas em patamares muito superiores às demais espécies, quando avaliadas individualmente.** Por oportuno, ao proferir o seu voto, a Ministra Rosa Weber frisou que

“[...] a legislação orçamentária (LDO/2019 e LOA/2019) restabeleceu a hegemonia do Relator-Geral no processo orçamentário, **ampliando substancialmente** os valores destinados às emendas do relator (classificadas sob o indicador orçamentário RP 9).

No exercício financeiro de 2020, mais de **36 (trinta e seis) bilhões de Reais** foram destinados às emendas parlamentares em geral, dos quais **20 (vinte) bilhões de Reais** foram consignados **apenas** para as emendas do relator. Sozinho, o Relator-Geral obteve mais recursos do que todos os demais congressistas, bancadas estaduais e comissões **juntos**, além de uma quantia 157% superior a **todas** as emendas parlamentares do ano anterior **somadas**. Nos exercícios financeiros seguintes, os valores orçados em emendas do relator mantiveram-se no patamar de **16,5 bilhões de Reais.**”

Em tempo, de modo razoável, a Constituição Federal limita as demais espécies de emendas, como as individuais (RP6) e as de bancada (RP7 e RP8), nos seguintes termos:

“Art. 166. [...] [...]”

§ 9º As **emendas individuais** ao projeto de lei orçamentária **serão aprovadas no limite de 1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) **da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo**, sendo que **a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.**

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. **É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) **da receita corrente líquida realizada no exercício anterior**, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. **A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1%** (um por cento) **da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.”** (grifei)

Como se vê, as emendas individuais (Art. 166, §§ 9º e 11 da CF; RP6) apresentadas por todos os parlamentares, de oposição ou da situação, são impositivas, obrigado o Poder Executivo ao seu cumprimento. Da mesma maneira, as de bancada (Art. 166, § 12 da CF; RP7 e RP8) são impositivas, permitindo que blocos parlamentares se unam para reivindicar gastos de maior amplitude do que os individualmente estabelecidos.

Por outro lado, as emendas do Relator-Geral (RP9), sem previsão específica na Constituição de 1988, da maneira como tem sido utilizadas, subvertem o espírito do sistema e, em último caso, violam a

independência entre os Poderes da República, ao retirar do Chefe do Executivo federal mecanismos que lhe capacitam para legitimamente obter apoios necessários para governar, já que os parlamentares beneficiados perdem o interesse de negociar.

Outro aspecto chama a atenção da leitura do substancioso voto proferido pela Ministra Rosa Weber é o fato de o

“[...] processo sistemático de transferência das decisões orçamentárias para os próprios parlamentares [...] representa[r] grave prejuízo à efetividade das políticas públicas nacionais, considerado **o elevado coeficiente de arbitrariedade e o alto grau de personalismo** com que são empregados esses recursos públicos pelos congressistas. Como resultado, tem-se a **pulverização** dos investimentos públicos, a **precarização** do planejamento estratégico dos gastos e a **perda** progressiva de eficiência econômica, **tudo em detrimento do interesse público.**

[...]

Não havendo como o Executivo contingenciar despesas oriundas de emendas individuais ou das bancadas estaduais, as emendas do relator tornaram-se o novo *locus* destinado às negociações reservadas à construção da base de apoio do Governo no Congresso.

[...]

Enquanto as sucessivas reformas constitucionais (EC nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019) **ampliaram**, exponencialmente, a **participação do Congresso Nacional** na alocação dos recursos de destinação livre (despesas discricionárias), **concomitantemente**, em decorrência de fatores políticos e econômicos, **o orçamento federal anual passou a destinar cada vez menos recursos aos investimentos estruturais, culminando na preocupante marca atingida pelo orçamento federal de 2022 correspondente ao menor patamar de investimentos públicos federais em uma década** (equivalente a menos de ¼ do valor previsto no orçamento de 2012).

Não constitui demasia enfatizar que as **emendas parlamentares, especialmente as emendas de relator, em grande parte beneficiam apenas ações de caráter local, destinadas a atender a interesses eleitorais ou favoritismos individuais de cada parlamentar.**

A atuação de congressistas como se fossem verdadeiros ‘vereadores federais’, favorecendo apenas suas bases eleitorais, ocasiona a utilização pulverizada de recursos públicos em atividades estatais de impacto meramente local, com evidente perda de qualidade e eficiência na implementação de políticas públicas de interesse nacional; aumento dos custos e da despesa; distorção da competitividade entre candidatos; entre outros incontáveis prejuízos ao interesse público.

Sob essa perspectiva, constata-se que a **utilização indevida das emendas parlamentares para a satisfação de interesses eleitorais dos congressistas representa grave ameaça à consecução dos objetivos fundamentais da República consistentes em promover o desenvolvimento nacional equilibrado e sustentável; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e erradicar a pobreza e a marginalização (CF, art. 3º).**” (grifei)

Preocupa, ainda, a constatação a que chegou a eminente Relatora segundo a qual, **“no exercício de 2022 o orçamento federal estipulou a quantia de R\$ 44 bilhões para investimentos e, deste valor, R\$ 21 bilhões foram destinados a emendas parlamentares (ou seja, quase 50% de todo o investimento nacional).**” (grifei)

Nessa senda, inclusive, ainda que concluindo de maneira diversa da Relatora – já que julgou as ADPFs parcialmente procedentes -, o Ministro Dias Toffoli conferiu interpretação conforme aos dispositivos questionados para que sejam observados os princípios da transparência, da proporcionalidade, da imparcialidade e da isonomia entre os entes federativos, obrigando também os Poderes Executivo e Legislativo a regulamentar, no prazo de 90 dias, a execução das RP9, observando os

seguintes critérios:

“1. o Poder Executivo Federal deve publicar, anualmente, para cada Estado e o Distrito Federal, a **relação dos programas estratégicos e projetos prioritários nos quais, exclusivamente, devem serem alocadas as emendas de relator**, observada a compatibilidade dessa programação com (i) a Constituição Federal, especialmente o disposto em seus arts. 3º, incisos II e III, e art. 165, § 7º) com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais); e (ii) com as demais normas pertinentes, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), os planos nacionais, regionais e setoriais, e os indicadores socioeconômicos pertinentes;

2. para assegurar o pacto federativo e a isonomia no tratamento dos entes municipais, estabelecer que **o conjunto de transferências discricionárias destinadas a cada Município não pode ultrapassar, em cada exercício, o limite correspondente a 50 % do FPM recebido pelo mesmo;** e

3. as emendas parlamentares destinadas ao atendimento local devem **ter papel subsidiário no planejamento nacional e não podem inviabilizar as políticas públicas para atendimento de todo o território nacional**, segundo indicadores populacionais e socioeconômicos.” (grifos no original)

Por oportuno, ao discorrer sobre o art. 3º da CF, o Professor José Afonso da Silva leciona que o *caput* do referido dispositivo não se refere a objetivos de governo, mas do Estado Brasileiro, de modo que, se as metas próprias de ação de cada governo - e aqui calha incluir o Parlamento que cada vez mais indica recursos para investimentos – não se harmonizarem com os objetivos fundamentais, serão inconstitucionais. Para o autor,

“‘Objetivo’ é um signo que aponta para a frente, indicando um ponto adiante a ser alcançado pela prática de alguma ação – aqui: ação governamental. ‘Fundamental’, aqui, é adjetivo que

se refere ao que se tem como mais relevante no momento, ao que é prioritário e básico. [...] Significa apenas que os objetivos fundamentais são impostergáveis e hão de ser preocupação constante da ação governamental, porque a Constituição entende que sua realização constitui meio de conseguir a realização plena dos fundamentos do Estado Democrático de Direito [...].”¹⁹

Observo, assim, que a falta de planejamento centralizado e adequado para a distribuição de recursos de importante parcela do orçamento federal, apartados dos grandes projetos nacionais e descolados dos objetivos fundantes da República Federativa do Brasil, constantes do art. 3º da CF, bem como a ausência de ampla transparência e de limitações próprias apropriadas para o instrumento, geram uma série de graves impactos sobre o funcionamento do Estado e sobre a vida da população brasileira.

Assim, impossível para mim não chegar à mesma conclusão a que chegou a Ministra Relatora, no sentido de que estaria

“[...] plenamente comprovado, no caso, que a instrumentalização do mecanismo de emendas do Relator para a introdução, no orçamento, de novas programações e despesas de caráter primário, se opõe frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal. A utilização das emendas do relator para a inclusão, na peça orçamentária, de recursos avulsos indicados por bancadas ou parlamentares individualizados quando não limitados a correções e ajustes técnicos [...].

[...] A lógica da independência entre os poderes é subvertida, deixando o Poder Executivo, sua capacidade de agenda e planejamento, à mercê, de maneira desproporcional,

19 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 46.

ADPF 850 / DF

às vontades individuais de reduzido grupo de membros do Poder Legislativo.”

Por isso, no atual estado das coisas, ainda que eu reconheça os avanços obtidos com a aprovação do Projeto de Resolução 3/2022-CN – sobretudo por atender a algumas preocupações ventiladas pelos meus Pares no curso deste julgamento -, entendo que o mecanismo aqui atacado tem contribuído para afrontar o princípio republicano, viga mestra da vigente Carta Magna, e aos não menos importantes postulados da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, que regem a Administração Pública.

Isso posto, acompanhando *in totum* o primoroso voto proferido pela eminente Relatora, Ministra Rosa Weber, reconheço o prejuízo parcial das ADPFs 854/DF e 1014/DF, na parte em que impugnam o já revogado Decreto 11.190/2022, e **julgo procedentes** os demais pedidos nelas formulados e nas ADPFs 850/DF e 851/DF para:

(i) declarar a inconstitucionalidade do desvirtuamento das emendas do Relator-Geral (RP9), consubstanciado na captura de relevantes quantias do orçamento federal sem o atendimento às regras do regime constitucional de emendas e à transparência orçamentária;

(ii) declarar a inconstitucionalidade do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2021 e da Resolução 2/2021-CN;

(iii) conferir interpretação conforme às Leis 14.144/2021 e 14.303/2022 (Leis Orçamentárias Anuais de 2021 e de 2022, vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 com o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal; e

(iv) determinar às unidades orçamentárias e órgãos da

ADPF 850 / DF

Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, no prazo de 90 dias, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários.

É como voto.

Em elaboração