

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

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

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se do julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850, 851, 854 e 1014, nas quais, em apertada síntese, se discute a execução orçamentária das despesas relativas ao indicador de Resultado Primário (RP) n. 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral).

Desde logo consigno que acolho o bem lançado Relatório, bem como que, quanto às questões **preliminares** de legitimidade ativa e de cabimento da presente ADPF, acompanho *in totum* o primoroso voto apresentado por nossa Presidente, Ministra Rosa Weber, em caso de imensa complexidade e, avalio, **de crucial importância para a manutenção da conformidade funcional dos Poderes da República.**

Com efeito, o Professor **Konrad Hesse** refere-se ao princípio da **conformidade (ou correção) funcional** como um critério reitor da atividade de interpretação constitucional; seu conteúdo normativo preconiza que *“não se deturpe, por meio da interpretação de algum preceito, o sistema de repartição de funções entre os órgãos e pessoas designados pela Constituição. Esse princípio corrige leituras desviantes da distribuição de competências entre as esferas da Federação ou entre os Poderes constituídos.”* (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 94)

É comum, na literatura, que o postulado da conformidade funcional seja ligado à atividade dos Tribunais Constitucionais, assumindo o papel de limite decisório. Essa consiste apenas em sua aplicação mais óbvia do princípio; longe está de encerrar, privativamente, o campo de incidência material da norma em comento. Afinal, também os outros Poderes não são impedidos de interpretar a Constituição, não havendo exclusividade em favor do Poder Judiciário (FEINGOLD, Russ. “The Obligation of Members of Congress to Consider Constitutionality While Deliberating and Voting: The Deficiencies of House Rule XII and A Proposed Rule for the Senate”. In: **Vanderbilt Law Review**. Vol. 67. Nashville: Vanderbilt University, 2014, p. 846-849)

Embora o Poder Judiciário não seja o único a interpretar a Constituição, é certo também que as ordens estabelecidas sob o princípio estruturante da separação dos poderes conferem ao Executivo e ao Legislativo – um titular da espada, outro da bolsa – menor espaço de conformação quanto à referida atividade. Mormente tolhendo-lhes, como regra, a definitividade de tais interpretações (que, por sua vez, caracteriza a jurisdição). Em termos clássicos, uma questão de equilíbrio; segundo corrente de estudos mais contemporânea, cuida-se um traço institucional que funciona como um **seguro contra riscos políticos** (GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. “Why Do Countries Adopt Constitutional Review?” In: **The Journal of Law, Economics, and Organization**. Vol. 30, Número 3. Oxford: Oxford University Press, agosto de 2014, pp. 587–622).

O emaranhado de regras orçamentárias dos mais diversos níveis

hierárquicos – e suficientemente expostos ao longo do julgamento – não pode fazer com que escape a esta Corte o fundamental: a questão de fundo trazida nos autos diz respeito exatamente a uma interpretação constitucional promovida pelo Congresso Nacional. Uma interpretação acerca de como deve se dar a divisão de tarefas entre Poder Legislativo e Poder Executivo, em matéria orçamentária.

É disso que se trata. Muito embora o claro déficit de transparência na identificação do agente político beneficiado pelas Emendas de Relator do chamado “orçamento secreto” tenha recebido maior atenção – compreensível, aliás, em decorrência de alguns episódios noticiados –, **não podemos deixar de perceber que o cerne da controvérsia trazida pelas ADPFs em julgamento relaciona-se com a necessidade de delimitação dos papéis desempenhados pelos Poderes Legislativo e Executivo na confecção e execução do orçamento público.**

Identificada a questão constitucional, examino, a seguir, se as normas e práticas orçamentárias desenvolvidas pelo Congresso Nacional (na última década) mostram-se compatíveis com a cláusula da separação dos poderes (art. 2º, CF) e seus consectários, especialmente no que se relaciona com o sistema presidencialista de governo. Parâmetros que obviamente delimitam o âmbito facultado ao Congresso Nacional para proceder à conformação normativa do processo orçamentário, inclusive em sua fase legislativa.

### **1. A função precípua do Poder Executivo de elaboração do orçamento público e o desenvolvimento do poder de emenda parlamentar.**

No marco da separação de funções que orienta o Estado moderno, tem-se como próprio do Poder Executivo exercer a direção superior da administração, elaborar políticas públicas, desenvolver atividades de fomento, dentre outras. Plexo de funções que se conjuga com outra atribuição que lhe costuma ser imputada: a responsabilidade por gerir o orçamento público, instrumento vocacionado a fornecer as condições

financeiras para a atuação estatal, ao mesmo tempo que a conforma (BARILE, Paolo et al. **Istituzioni di Diritto Pubblico**. 15<sup>a</sup> ed. Pádua: Cedam, 2016, p. 235).

A mútua implicação entre Administração Pública e a atividade financeira do Estado é evidente e já estimulou Eberhard SCHMIDT-AßMANN a propugnar “uma integração material mais forte do direito orçamentário no direito administrativo geral”, à guisa de direcionamento metódico. (SCHMIDT-AßMANN, Eberhard. **Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung**. 2<sup>a</sup> ed. Berlim: Springer, 2006, p. 236)

O exercício precípua da função administrativa e o gerenciamento do orçamento público por parte do Poder Executivo explica a decisão política fundamental da Assembleia Constituinte de 1987/1988 de confiar ao respectivo Chefe de tal Poder a prerrogativa da iniciativa privativa para algumas leis que veiculam matérias administrativas (art. 61, §1º, CF/88), bem assim para as leis orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (art. 84, XXIII; art. 165, *caput*, CF/88) (SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 323-325).

Observada nossa história constitucional recente, nota-se que a equação adotada pela Constituição de 1988, no ponto, traduz nítida posição de síntese, entre a ordem constitucional de 1946 e o Regime de 1964.

Não foi outra a principal fonte de disfuncionalidades do regime constitucional de 1946: o Congresso Nacional tinha o poder de criar despesa pública. A iniciativa de “leis sobre matéria financeira” era compartilhada entre a Câmara dos Deputados e o Presidente da República (art. 67, § 1º, CF/1946). Conseqüentemente, não havia limites relevantes ao exercício do poder de emenda parlamentar, para além do já consagrado princípio da exclusividade, presente entre nós desde a Reforma de 1925-1926, e que no texto fundamental de 1946 proibia dispositivo estranho à previsão da receita e fixação de despesa, mas

## ADPF 850 / DF

excetuava de tal proibição: “I – a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita”, e “II – a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit” (art. 73, § 1º, CF/1946).

A segunda hipótese não escapou à assertividade de Pontes de Miranda: “a aplicação de saldo não é, propriamente, exceção ao princípio de que orçamento é somente orçamento: dizer como se há de aplicar saldo é orçar”. (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**. Vol. III. 4ª ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963, p. 12)

Fabiano Santos bem descreve as consequências de tal desenho institucional para a crescente ingovernabilidade que notabilizou a Segunda República (1946-1964):

“A mensagem é bem clara. Os legisladores estavam autorizados a interpretar as demandas locais e a atendê-las mediante recursos orçamentários, por meio de operações de crédito com antecipação da receita ou pela aplicação de saldos. O ponto relevante é que a autorização constitucional para tomar a iniciativa de políticas distributivas provoca um significativo impacto na produção legislativa da Câmara: (...) entre 1959 e 1963, mais de 50% da produção endógena da Câmara destinava algum tipo de recurso público a localidades, indivíduos e grupos.” (SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 89)

Com acesso direto ao orçamento público, os Deputados Federais conseguiam capital político suficiente para atender aos seus redutos eleitorais, sem que fosse para tanto necessário demonstrar qualquer interesse em cooperar com o Presidente da República. Os efeitos no sistema político foram nefastos. O grau de disciplina partidária minguou: o período entre 1946 e 1964 mostra reduzido grau de coesão das bancadas; o Presidente da República precisava chegar ao ponto de firmar alianças pontuais (e efêmeras) com parlamentares do bloco de oposição, o que aumentou o grau de divisão interna dos partidos e, ao fim, os

enfraqueceu (SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 80).

Nesse cenário, a tensão entre Presidente da República eleito pelas massas urbanas (com **agenda nacional**) *versus* Congresso eleito pelas oligarquias dos Estados (**agenda local**), já presente na Constituinte de 1946, foi elevado a grau insuportável. Uma imensa crise recaiu no sistema político, e não conseguiu ser resolvida; ao contrário, ela só aumentava, dado que se alimentava exatamente da ausência de instrumentos em favor do Poder Executivo para essa importante seara da política: a dos assuntos distributivos. O resultado, muito bem descrito por Sérgio Abranches, foi que os atores políticos sentiram-se cada vez mais à vontade para se valerem de comportamentos polarizados e belicosos, até que a ordem democrática, erodida, ruiu:

“A segunda experiência republicana foi a mais instável. Viveu a tensão permanente entre as pressões reformistas do populismo e os impulsos golpista dos conservadores. O populismo reformista energizava-se com a mobilização de forças emergentes das mudanças socioeconômicas. O golpismo nutria-se no conservadorismo reativo das oligarquias, do patronato industrial nascente e dos militares. O resultado foi a radicalização polarizada, que paralisou o Congresso e incendiou a sociedade, provocando a reação dos setores conservadores. Como a Primeira República, a de 1946 também terminou num golpe.” (ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 43).

Para os que não aceitam que a crise de governabilidade da República de 1946 tem por fator primordial a captura do orçamento pelo Congresso Nacional, é com algum constrangimento que informo que, ao contrário, os militares disso já possuíam plena ciência quando tomaram o poder, em 1964.

A **Constituição de 1967** positivou reserva de iniciativa ao Chefe do

## ADPF 850 / DF

Poder Executivo para matéria financeira (art. 60, I) e, mais especificamente, para a iniciativa das “leis orçamentárias e das que abram créditos (...) ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública (art. 67, *caput*). Outrossim, prescreveu que “não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo” (art. 67, § 1º). Previu, ainda, a aprovação do orçamento por decurso de prazo – a ausência de deliberação obrigava o Presidente do Congresso a remeter o projeto, tal como estava, à sanção presidencial (art. 68). O mesmo arranjo, que desprestigiou por completo o Congresso Nacional, foi reproduzido na **Emenda Constitucional n. 1/1969**.

Um observador da época, o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, testemunha que o novo regramento do processo orçamentário foi uma reação à apropriação do orçamento levada a cabo pelo Poder Legislativo, durante a Segunda República:

“A experiência tem revelado que os parlamentares são normalmente tentados a ser generosos em demasia com os fundos públicos, concedendo subvenções e determinando despesas muito além das possibilidades da Fazenda. (...) Entretanto, às vezes aí se pode mesclar o desejo puro e simples de conquistar votos à custa do Erário público, visto que a temporariedade das funções eletivas leva o parlamentar desde o dia seguinte da eleição a preparar a próxima”. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1968, p. 123).

A Constituição Federal de 1988 cuidadosamente afastou-se dos dois extremos acima descritos. Não abraçou nem a transformação do Congresso Nacional em mera comissão legislativa do Poder Executivo, como efetivado pelo Regime de 1964; nem retornou ao modelo da Segunda República, que franqueou ao Poder Legislativo o poder de criar despesa pública. Foi adotada uma demarcação de funções equilibrada

entre Poder Executivo e Poder Legislativo.

**Quanto ao Poder Executivo**, foi-lhe conservada a iniciativa privativa para as leis orçamentárias, opção que, a propósito, é adotada em diversos ordenamentos constitucionais de modo quase que natural, e por razão singela: se a iniciativa do Executivo é uma prerrogativa, tal se explica pela necessidade de se possuir um instrumento mediante o qual leve a bom termo a sua responsabilidade de cumprir o programa de governo (CUOCOLO, Fausto. **Saggio Sull’Iniziativa Legislativa**. Milão: Giuffrè, 1971, p. 44).

Mesmo países que não contemplaram a reserva de iniciativa em favor do Executivo no plano constitucional-formal, acabaram fazendo-o por outras vias. É bem esse o caso dos Estados Unidos da América, cuja prerrogativa presidencial para iniciar o processo legislativo orçamentário passou a ser observada a partir da aprovação de uma lei ordinária, o *Budget and Accounting Act*, de 1921 (CHAFETZ, Josh. **The Congress’s Constitution: Legislative Authority and the Separation of Powers**. New Haven: Yale University Press, 2017, p. 63).

Perceba-se, portanto, que embora a reserva de iniciativa legislativa em questão tenha sido introduzida no direito brasileiro, pela primeira vez, no contexto de um regime de exceção, tal instrumento não é ontologicamente autoritário. Ao contrário, revela-se funcional ao mandato constitucionalmente imposto ao Poder Executivo, uma vez que, no âmbito orçamentário, poucas coisas mais importam do que a vantagem de se tomar o primeiro movimento (*first-mover advantage*) (GERSEN, Jacob; POSNER, Eric. “Soft Law: Lessons from Congressional Practice”. In: **Stanford Law Review**, n. 61, 2008, p. 589).

De outra banda, **em relação ao Congresso Nacional**, a Constituição de 1988 afastou-se por completo do modelo adotado pelo Regime de 1964, que reduzia a função parlamentar, no processo legislativo orçamentário, a moldes cartoriais. Ao dispor sobre a tramitação legislativa, o Constituinte de 1987/1988 deferiu ao Poder Legislativo relevante papel na conformação do orçamento público. E as **emendas parlamentares** consistem, exatamente, no “*instrumento do qual se servem os*



*membros do Poder Legislativo para interferir no conteúdo material dos projetos de lei que não sejam de sua autoria*”(BLIACHERIENE, Ana Carla. “Orçamento Impositivo à Brasileira”. In: **Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 63).

Esse traço da Constituição Federal de 1988 faz com que seja absolutamente desinfluyente, entre nós, o debate que paira no direito comparado acerca da natureza jurídica das emendas parlamentares (se consistem em proposições autônomas à iniciativa, ou se equivalem a um “diminutivo do direito de iniciativa”) (PICCIRILLI, Giovanni. **L’Emendamento nel Processo di Decisione Parlamentare**. Pádua: Cedam, 2008, pp. 66-71).

**Digo desinfluyente porque o fato é que o texto constitucional de 1988 disciplinou a matéria; demarcou limites materiais às emendas parlamentares, inclusive as de orçamento.**

Enquanto para o processo legislativo comum as proposições legislativas de iniciativa reservada do Presidente da República ficam a salvo de emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa (art. 63, I, CF/88), no caso do projeto de lei do orçamento anual, o art. 166, § 3º **admite, sim, o aumento de despesa**, cumpridas as condições lá elencadas: tenham pertinência com dispositivos do texto do projeto de lei (III, “b”), mostrem-se compatíveis com o PPA e com a LDO (inciso I), e que haja indicação dos recursos necessários para carrear a despesa, sejam eles oriundos de anulação de despesa (inciso II) ou da correção de erro ou omissão (III, “a”).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem invariavelmente afirmado que o poder de emenda do Congresso Nacional limita-se apenas às disposições constitucionais expressas (**ADI 1.050**, Rel. Min Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 1º.8.2018, DJe 28.8.2018). Esse racional conduziu esta Corte a reafirmar a legitimidade do emendamento parlamentar que acarrete aumento de despesa durante o processo legislativo orçamentário, observadas as condicionantes postas no mencionado art. 166 da Constituição (**ADI 2.810**, Rel. Min. Roberto

## ADPF 850 / DF

Barroso, j. 20.4.2016, DJe 10.5.2016).

Dentre as condicionantes postas pelo art. 166 há aquele que reza que as emendas parlamentares serão processadas na Comissão Mista de Orçamento (CMO), que ademais emite parecer sobre as leis orçamentárias (art. 166, §§ 1º e 2º, CF).

**No exercício da competência de organizar o seu funcionamento**, o Congresso Nacional editou a Resolução n. 1/2006, que dispôs sobre Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias orçamentárias. No ordenamento jurídico pátrio, é esse o ato normativo, ainda hoje vigente, que sistematiza as **espécies de emendas parlamentares orçamentárias**.

A Resolução n. 1/2006-CN prevê quatro espécies de emendas orçamentárias, a seguir descritas:

“i. **emendas de comissão**: emendas apresentadas pelas Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, no âmbito de suas competências regimentais (arts. 43 a 45).

ii. **emendas de bancada estadual**: emendas apresentadas pelas bancadas para matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal (arts. 46 a 48)

iii. **emendas individuais**: apresentadas individualmente pelos congressistas (arts. 49 a 50) e

iv. **emendas de relator setorial e geral**: emendas apresentadas pelos relatores com a finalidade de (iv.a) corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal (art. 144, inciso I); (iv.b) recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto e (iv.c) atender às especificações dos Pareceres Preliminares (art. 144, inciso III)”.

Conservando a tônica de sua antecessora, a Resolução n. 2/1995, editada em reação ao escândalo dos “Anões do Orçamento”, a Resolução n. 1/2006 adotou algumas cautelas, como a indicação de que as emendas

de bancada estadual apenas poderiam ser utilizadas para “obras e projetos estruturantes” (art. 47); já as emendas de comissão deveriam custear programas nacionais submetidos a critérios de política pública (art. 44, Resolução n. 1/2006).

A partir de 2013, observou-se uma modificação nos regimes jurídicos das emendas orçamentárias. Habitualmente relegadas ao âmbito interno do Congresso, desde então iniciou-se um **processo de legalização e de constitucionalização** da disciplina jurídica aplicável às diversas espécies de emendas orçamentárias.

A LDO-2014 (Lei 12.919/2013) trouxe a determinação de que deveria constar “no Projeto de Lei Orçamentária de 2014 e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesa” um “identificador de Resultado Primário (RP)” específico para as despesas que fossem decorrentes das **emendas individuais**, as quais passariam a receber o código de identificador de Resultado Primário 6 (RP – 6) (art. 7º, § 4º, alínea “d”). A rigor, o uso de um RP para fins de auxiliar na apuração do superávit primário não consiste propriamente em novidade. Na LDO-2007, por exemplo, o Poder Executivo o propôs para operacionalizar o controle da execução orçamentária do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI). A finalidade do instrumento era o de auxiliar o Poder Executivo na execução do orçamento – tarefa que lhe é precípua, como assinalado acima. A novidade, que verificamos a partir da criação do RP-6, é bem outra: a utilização de um indicador para os fins de controle da execução orçamentária em favor dos que aprovaram o orçamento público, os parlamentares (FARIA, Rodrigo Oliveira de. “O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política”. **Scielo Preprints**, p. 21-22).

As novidades da LDO-2014 não ficaram por aí. A peça também passou a definir que seria obrigatória a execução orçamentária e financeira, **de forma equitativa**, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária que teria identificador de Resultado Primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois

## ADPF 850 / DF

décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Essa disciplina aplicável às emendas individuais posteriormente foi elevada para o plano constitucional, a partir da aprovação da EC n. 86/2015, segundo a qual as emendas individuais de parlamentares, que serão limitadas a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), deverão ser executadas (salvo impedimentos de ordem técnica – art. 166, § 13).

Em seguida, foi promulgada a EC n. 100/2019, a fim de determinar que também seriam impositivas as programações incluídas pelas **emendas de iniciativa de bancada** de parlamentares (e não apenas as individuais), no montante de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Assim, na sistemática do texto constitucional aplicável às emendas individuais, os parlamentares individualmente tornam-se verdadeiros senhores soberanos da quota-ideal que lhes é atribuída de forma equitativa e igualitária (art. 166, § 19, da CF).

Após a edição da Emenda Constitucional 105/2019, conferiu-se ainda mais poder a essas emendas individuais, prevendo-se que elas podem ser alocadas, por decisão individual do parlamentar, a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de **transferência especial** ou de **transferência de finalidade definida** (art. 166-A, incisos I e II, da CF).

A recente emenda constitucional chegou a prever que os recursos transferidos sob a programação das emendas individuais poderiam, sob o regime de transferência especial, ser repassados diretamente aos entes federados, independentemente da celebração de convênio ou de instrumento congênere (art. 166-A, § 2º, inciso I, da CF).

Pelo que até aqui relatado já se percebe que esse debate deve ser enfrentado sem demonizações de ocasião. Está longe de ser trivial saber qual o melhor modelo de regulação de despesa pública: aquele que torna o parlamentar individualmente soberano da fração-ideal do orçamento ou aquele que submete à necessidade de acomodação do jogo político a execução de destinações parlamentares individuais ou de comissões.

A meu ver, os dois modelos tal como concebidos hoje dão margens a

abusos e desvirtuamentos em termos de controle social e *accountability*, sobretudo porque, nem no regime de emendas individuais, nem no regime de emendas do relator, são transparentes, controláveis e tampouco motivadas as decisões do agente político de alocar recursos escassos para tal ou qual projeto em Estado ou Município.

O processo de legalização prosseguiu em relação às demais espécies de emendas – **emendas de comissão** e **emendas de relator setorial e geral do orçamento**, ainda em 2019. A LDO-2020 (Lei 13.898/2019) determinou que passasse a constar da LOA a indicação das programações de despesas incluídas ou acrescidas (i) pelas **emendas de comissão**, às quais seriam atribuídas o identificador **RP 8** (art. 6º, § 4º, inciso II, item 5) e (ii) as **emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual**, às quais seria atribuído o identificador **RP 9** (art. 6º, § 4º, inciso II, item 6).

Embora as emendas do relator-geral fossem historicamente editadas pelo Congresso Nacional, foi somente com a referida LDO 2020 que se passaram a utilizar identificadores e filtros na peça orçamentária que pudessem identificar as despesas decorrentes dessas emendas: *“até o orçamento para 2019, as emendas de relator-geral, assim como as de comissão permanente, permaneceram sendo apresentadas e aprovadas com os mesmos indicadores de resultado primário usados pelo Poder Executivo no encaminhamento dos projetos de lei orçamentária anuais, ou seja, RP2 e RP3”*. (Nota Técnica 151/2022, a cargo da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal)

Além de criar esses identificadores, a LDO-2020 também previa que as indicações e priorizações das programações com identificador de resultado primário derivado dessas emendas deveriam ser feitas **pelos respectivos autores** (art. 64 da redação aprovada pelo Congresso Nacional da Lei 13.898/2019). Outrossim, ensaiou equiparação do regime das emendas de relator (RP 9) às emendas RP 6 (art. 64-A). Não cabe, aqui, narrar a sucessão de incidentes entre Executivo e Congresso Nacional quanto ao tópico, bastando informar que, ao final, tais disposições foram objeto de veto. Assim, não se estendeu, naquele momento, às emendas do relator-geral a natureza obrigatória da execução

das despesas, tampouco indicação de beneficiário ou de priorização de emendas com RP 8 e 9.

De forma semelhante, a LDO-2021 continuou a determinar a indicação dos RP 8 e 9, mas sem previsão de indicação de beneficiário ou de priorização das emendas de comissão ou do relator-geral.

**Era esse o cenário quando da apreciação da Medida Cautelar nas ações ora em julgamento.**

Entretanto, na LDO-2022 (Lei 14.194/2021) foi prevista, pela primeira vez, *“a necessidade de respeito às indicações de beneficiários e à ordem de prioridade para emendas de relator-geral”* (art. 71). Consecutivamente, a Lei Orçamentária Anual de 2022 (LOA – Lei 14.303/2022), equiparou as Emendas do Relator-Geral do Orçamento (RP 9) às Emendas Parlamentares Individuais Impositivas (RP 6), no que diz respeito à vinculação do Poder Executivo a essas programações. Assim o fez em seu art. 4º, § 8º:

“Art. 4º (...)

(...)

§ 7º. Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes desta Lei, que envolvam o cancelamento de despesas classificadas com ‘RP 6’ e ‘RP 7’, desde que, cumulativamente:

I - haja impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 65 da Lei nº 14.194, de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022, atestado pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;

II - **haja solicitação ou concordância do autor da emenda;**

III - os recursos sejam destinados à suplementação de dotações correspondentes a:

a) outras emendas do autor; ou

b) programações constantes desta Lei, hipótese em que os recursos de cada emenda do autor integralmente anulada deverão complementar único subtítulo; e

IV - não ocorra redução do montante das dotações

destinadas nesta Lei e em seus créditos adicionais, por autor, a ações e serviços públicos de saúde.

§ 8º. Aplica-se o disposto no § 7º, incisos II, III e IV, à abertura de créditos suplementares que envolvam o cancelamento de despesas classificadas com 'RP 8' e, **exceto quanto à exigência de anulação integral a que se refere a alínea 'b' do inciso III, com 'RP 9'**, cabendo ao respectivo Poder, ao Ministério Público da União ou à Defensoria Pública da União avaliar a conveniência e oportunidade do ato de abertura do crédito". (grifo nosso)

**Como se vê, houve a equiparação do regime das Emendas do Relator-Geral do Orçamento (RP 9) com o regime da Emenda Individual de Execução Obrigatória (aquela inserida pela EC 86/2015, e marcada com o indicador RP 6) em um importante aspecto: aquele que concerne às restrições ao cancelamento dessas dotações orçamentárias pelo Poder Executivo, agora condicionadas, em síntese, à anuência do autor da emenda, no caso em análise o Relator-Geral.**

O que cumpre verificar, agora, é se essa prática orçamentária se coaduna: (1) com a cláusula da separação dos poderes; (2) com o marco constitucional que rege o processo legislativo orçamentário.

## **2. Emendas do Relator-Geral do Orçamento no marco da separação de poderes.**

O poder parlamentar de emenda diz com o aperfeiçoamento da proposição legislativa (BENTHAM, Jeremy. **An Essay on Political Tactics**. Oxford: Oxford University Press, 2015, Cap. XII). Consectariamente, espera-se que o Relator-Geral proceda a adequações da peça orçamentária de modo a adaptá-la a eventos que normalmente sucedem durante a confecção da Lei de Meios, como um destaque aprovado, uma mensagem oriunda do Executivo que modifica a proposta inicial e, claro, a hipótese clássica (e constitucional) de corrigir erros ou omissões. **Em todos esses casos, a atribuição do Relator-Geral é consequência de uma**

**decisão política anteriormente realizada** (às vezes pelo próprio Congresso, v. g. uma adaptação do orçamento tendo em vista a aprovação de uma Emenda de Comissão). Do Relator-Geral se espera, em casos que tais, uma adaptação, mas nunca uma modificação do quanto orçado.

Entretanto, é seguro afirmar que, atualmente, as atribuições do Relator-Geral não têm sido restritas a adaptar o orçamento a decisões que lhes são anteriores. Intensificou-se, nos últimos anos, a quantidade e a representatividade na peça orçamentária das emendas do Relator-Geral, com fundamento na autorização contida no inciso III do art. 144 da Resolução 1/2006-CN, que confere aos Pareceres Preliminares a possibilidade de instituírem novas modalidades de emendas de Relator-Geral:

“Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

**Parágrafo único.** É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do *caput* e nos Pareceres Preliminares”.

Os Pareceres Preliminares funcionam como verdadeiros regulamentos internos que são editados anualmente pela CMO e estabelecem as linhas gerais da apreciação da proposta de orçamento enviada pelo Executivo bem como dispõem sobre o procedimento de apresentação e aprovação das emendas parlamentares. Como bem descrito por **James Giacomoni**:



“Elaborado pelo relator geral, o parecer preliminar é constituído de duas partes. A primeira é dedicada à análise das finanças públicas da União, dos grandes números do novo orçamento e do atendimento, por parte da proposta do que dispõe o plano plurianual e a LDO. Nesta parte, o parecer destaca os pressupostos macroeconômicos – taxas de crescimento do PIB, taxa de inflação, etc. (...) Na segunda parte, o parecer preliminar estabelece as orientações a serem seguidas na apresentação das emendas, assim como os parâmetros e critérios a serem obedecidos pelos relatores setoriais e pelo relator geral na apresentação e na apreciação de emendas e na elaboração dos relatórios”. (GIACOMONI, James. **Orçamento Público**; 18ª ed. São Paulo: Editora Gen/Atlas, 2021, p. 427).

Parece ter havido uma centralização e delegação crescente ao relator-geral do poder de emenda da Comissão Mista de Orçamento. Essa tendência é descrita da seguinte maneira na manifestação técnica da Advocacia do Senado Federal:

“Os Pareceres Preliminares têm concedido múltiplas atribuições aos relatores-gerais do PLOA, permitindo-lhes amplo raio de atuação na peça orçamentária. Tais atribuições, é importante observar, são-lhes delegadas pelos próprios membros da CMO, ao aprovarem as regras do Parecer Preliminar. Essa ampla delegação representa, de certa forma, uma reversão da pretérita tendência de desconcentração de poderes na tramitação da peça orçamentária, movimento que resultou na própria aprovação da Resolução nº 1, de 2006-CN. Observe-se também que, sendo definidos pelo Parecer Preliminar - instrumento do ciclo orçamentário anual -, tais poderes não necessariamente serão mantidos nos exercícios futuros”.

Tal movimento de ampliação dos poderes do Relator-Geral nos pareceres preliminares foi notado pela Eminente Ministra Rosa Weber na primeira decisão cautelar referendada pelo Plenário.

## ADPF 850 / DF

Como salientado na decisão, para o exercício de 2021, o Plenário da CMO, ao aprovar o parecer preliminar sobre o projeto de Lei Orçamentária Anual, autorizou o relator-geral a propor emendas destinadas a atender, nos termos do art. 144, III, da Resolução n. 1/2006, um rol bastante amplo de finalidades, que aqui transcrevo apenas para fins de registro:

### Parecer (CN) nº 2/2021

.....

“I. cancelamentos de dotações prévios à atuação dos relatores setoriais, nos termos do art. 52, II, “b”, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional;

II. adequação de dotações em decorrência da avaliação realizada com base nos itens 40.I, in fine, e 40.III deste parecer;

III. ajustes relacionados às programações de que trata o art. 23 Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (lei de diretrizes orçamentárias para 2021);

IV. reforço de dotações destinadas à realização de investimentos constantes de projeto;

V. alocação de recursos em programações que tenham caráter nacional e se destinem:

a. às ações e serviços públicos de saúde;

b. à implantação, ampliação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em municípios com população até 50.000 habitantes;

c. à garantia do cumprimento da missão constitucional de Defesa Nacional, em consonância com as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, bem como à proteção, à ocupação e ao desenvolvimento de áreas localizadas nas faixas de fronteira, incluindo melhorias na infraestrutura local;

e. à promoção do desenvolvimento regional e territorial, no Ministério do Desenvolvimento Regional;

f. à construção, à reforma e ao reaparelhamento de portos e aeroportos de interesse regional;

g. à expansão e ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, Instituições Federais de Educação

Profissional e Tecnológica, prestação de ensino nos colégios militares, e ao desenvolvimento da educação básica;

h. à implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer, e à ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e ao lazer;

i. ao desenvolvimento e promoção do turismo e da cultura;

j. às ações abrangidas pelo Programa Moradia Digna;

k. ao atendimento de despesas de que trata o art. 107, § 6º, do ADCT, e ao ajuste do resultado primário;

l. às ações de defesa civil;

m. ao apoio à modernização das instituições de segurança pública e ao fortalecimento da Política Nacional de Segurança Pública;

n. à defesa sanitária animal e vegetal, à pesquisa e inovação agropecuária, à assistência técnica e às ações de fomento ao setor agropecuário voltadas para a melhoria da qualidade e o aumento da produção, inclusive com vistas ao aumento das exportações e ao cumprimento de acordos internacionais;

o. à consolidação do Sistema Único de Assistência Social, bem como às ações sociais, no âmbito do Ministério da Cidadania;

p. à implantação, ampliação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

q. à proteção, ao apoio ao desenvolvimento e controle ambiental, e à promoção e defesa das comunidades indígenas;

r. às ações de ciência e tecnologia;

s. às subvenções econômicas das renegociações das operações de crédito rural decorrentes da prorrogação da Lei nº 13.340/2016;

t. à aquisição de terras e ao desenvolvimento de assentamentos rurais, à regularização fundiária e à assistência técnica e extensão rural;

u. às ações e políticas voltadas à promoção da mulher, da família e dos direitos humanos; e

v. a estudos, pesquisas e geração de informações sobre trabalho, emprego e renda, à fiscalização de obrigações trabalhistas e à inspeção em segurança e saúde no trabalho, no âmbito do Ministério da Economia.”

O ganho de proeminência das emendas do Relator-Geral nas leis orçamentárias do último quadriênio não parece ser inteiramente dissociado do notável **acréscimo nos montantes** dedicados àquelas, consoante registrou o **Tribunal de Contas da União** quando da apreciação do **Parecer Prévio às Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2020**:

“Entre 2017 e 2019, a quantidade de emendas de relator-geral manteve a média de 3,0% em relação ao total de emendas apresentadas, em cada exercício, por tipo de autoria. Em 2020, foram apresentadas 1.621 emendas de relator-geral, quantitativo que representou 15,5% do total de emendas e superou, em 523%, as emendas desse tipo apresentadas no exercício anterior.

A mudança no padrão das emendas de relator-geral não se limitou ao quantitativo, chamando atenção também o volume de recursos. **Enquanto no triênio 2017-2019 as emendas de relator-geral somaram R\$ 165,82 bilhões, o que representou, em média, 70,3% do total de emendas apresentadas, em 2020, aquelas emendas totalizaram R\$ 151,33 bilhões. O montante, 379% maior do que o verificado em 2019, representou 87,8% do volume global de emendas apresentadas ao PLOA 2020.**

É preciso analisar – e os processos em curso nesta Corte de Contas examinarão – a existência de eventuais fatores críticos no Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, regulamentado pela Lei 10.180/2001, que possam eventualmente constituir riscos e resultar em problemas de ordem técnica ou legal que levaram o relator-geral a propor emendas de ajuste no PLOA 2020 em patamar muito acima dos exercícios anteriores (R\$ 121,21 bilhões)”. (grifo nosso) (TC 014.922/2021-5, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, sessão de

30.6.2021)

Não disputo o diagnóstico. Mas não comungo, com todas as vênias, da solução aventada pela ilustre Relatora, de proceder à declaração de inconstitucionalidade com efeitos demolitórios da prática congressual que franqueia ao Relator-Geral do Orçamento a propositura de emendas para além da correção de erros e omissões.

A ampliação de hipóteses de cabimento de emendas do Relator-Geral não pode ser dissociado do incremento das dotações dedicadas àquelas e da extensão do regime da Emenda Individual Impositiva (RP 6) à Emenda de Relator-Geral (RP 9): nos termos do § 8º do art. 4º da LOA-2022, o Relator-Geral do Orçamento precisa manifestar aquiescência caso se busque cancelar uma despesa classificada como RP 9.

Todo esse conjunto de medidas considerado, parece subtrair do Poder Executivo uma importante fonte de abertura de créditos adicionais, dado que a indicação de recursos para custeio do crédito requer anulação de despesa, mas despesa discricionária, nunca aquelas obrigatórias, a teor do art. 166, § 3º, II, CF/88, que, por um lado, parece vulnerado pela prática orçamentária narrada.

Entretanto, é bem de ver que também é constitucional a **autonomia organizacional do Poder Legislativo**, norma que resulta da conjugação sistemática do **artigo 2º**, do **artigo 51, III e IV**, e do **artigo 52, XII e XIII, da Constituição Federal**. Trata-se de um poder instrumental, no sentido de que é funcionalmente orientado a servir às competências finalísticas do Poder Legislativo, mas nem por isso menor em dignidade constitucional. (CHAFETZ, Josh. **The Congress's Constitution: Legislative Authority and the Separation of Powers**. New Haven: Yale University Press, 2017, p. 267 e ss.).

Com efeito, é tradicional o posicionamento da doutrina que vislumbra na **autonomia dos parlamentos**, por um lado, uma **autonomia normativa**, materializada na competência para produzir atos normativos primários, e, por outro lado, uma **autonomia organizacional**, referente à atribuição para determinar seu funcionamento interno, seus procedimentos e suas próprias estruturas. (MIDIRI, Mario. **L'autonomia**

**costituzionale delle Camere e potere giudiziario**. Pádua: Cedam, 1999, p. 93-95).

Coerentemente, a autonomia da Casa de Leis, portanto, deve abranger não apenas o “momento normativo”, em que se expede uma norma regimental, mas também o “momento de sua aplicação”, consoante bem delineado em recente decisão da **Corte Constitucional da Itália**, a *Ordinanza* 17/2019:

“Também a intervenção desta Corte encontra um limite no princípio da autonomia das Câmaras, constitucionalmente garantido, em particular, nos artigos 64 e 72 da Constituição.

A jurisprudência constitucional já reconheceu que a autonomia dos órgãos constitucionais ‘não se exaure na normatização, porquanto compreende – coerentemente – o momento aplicativo das próprias normas, incluídas as escolhas pertinentes à concreta adoção das medidas apropriadas a assegurar sua observância’ (por último, Sentença n. 262, de 2017). Tal momento aplicativo compreende ‘os remédios contra os atos e os comportamentos que incidem negativamente sobre as funções de cada um dos parlamentares e que prejudicam o correto desenvolvimento dos trabalhos’” (Sentença n. 379, de 1996) (**Corte Constitucional da Itália**, *Ordinanza* 17/2019, de 10.1.2019, Relatora Marta Cartabia, consideração de direito n. 3.5)

Considerada a autonomia organizacional do Congresso Nacional, e o desenvolvimento de uma prática parlamentar largamente estabelecida, gestada ao longo do tempo, é de bom aviso adotar técnica decisória intermediária que conceda aos Poderes Executivo e Legislativo uma via de composição desse impasse constitucional.

Na resolução desse impasse, precisam tais poderes considerar que o protagonismo das emendas do relator, nos três últimos anos orçamentários, evidencia alguma **falta de clareza do direito material** aplicável às etapas de planejamento e execução desses gastos públicos, potencializando os problemas gerados pelo seu caráter impositivo.

Faço referência ao direito material para aludir especificamente às normas que estruturam as políticas públicas, estabelecendo seus objetivos e parâmetros, como indicadores socioeconômicos, população e carências a serem atendidas. Ou seja, reporto-me às normas que preexistem ao orçamento e devem guiar sua elaboração. Ao contrário do que parece ter se tornado a regra no Brasil, o orçamento não cria políticas públicas, mas, sim, instrumentaliza sua aplicação conforme critérios predeterminados.

A inobservância dessas regras de direito material conduz à perda do sentido nacional da gestão orçamentária, tendo em vista que as emendas em regra são dirigidas a projetos locais da base parlamentar, sem critérios objetivos de política pública. Com isso, a ampliação do escopo das emendas direciona parte significativa das despesas discricionárias da União ao cumprimento de necessidades locais, sem guardar relação com critérios técnicos e legais que norteiam a elaboração e execução do orçamento na perspectiva nacional.

A rigor, a prática orçamentária atual do Congresso Nacional resulta na desprogramação da lei orçamentária em virtude de intervenções individuais e localmente direcionadas, sem evidente correlação com as políticas públicas em execução no País e, mais importante, sem observar o dever do poder público de erradicar a pobreza e desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF); tarefa para a qual o orçamento público dedica-se, por direta imposição constitucional (art. 165, § 7º, CF).

Cria-se uma miríade de decisões individuais e não coordenadas, criando-se contexto em que se perde o interesse em discutir o orçamento à luz das prioridades nacionais. A própria função precípua do Poder Legislativo no processo orçamentário é perdida: aquilatar a observância, no orçamento, dos comandos constitucionais e legais que norteiam a atuação do Estado brasileiro. Ademais, com o protagonismo das emendas de Relator-Geral corre-se o risco de as emendas passarem a programar a administração pública, ditando-lhe as prioridades.

Trata-se de distorção sintomática decorrente da alteração levada a efeito ao longo da última década na forma de gerir e executar o orçamento público, à revelia do programa de governo, cuja condução

cabe ao Poder Executivo Federal, como afiança Hartmut Maurer:

“A efetivação do orçamento é, de novo, assunto do Executivo. A expressão habitual, todavia, não é completamente afortunada, porque o Executivo, na realidade, não efetiva o orçamento, mas, no exercício de suas atividades administrativas efetivadoras da lei e outras, extrai os meios postos à disposição no orçamento. O Executivo não é, como já foi exposto, obrigado a gastar os meios, mas é limitado pelas determinações do orçamento em sua atividade.” (MAURER, Harmut. **Direito do Estado**,. 6ª ed. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2020, p. 876)

Penso que Harmut Maurer fornece a chave fundamental para a resolução da questão que se apresenta a esta Corte. Não obstante a modificação implementadas pelas Emendas Constitucionais 86, 100, 102 e 105, o orçamento público é autorizativo. Fornece os meios para se cumprir obrigações de responsabilidade do poder público. Essas obrigações, entretanto, são previamente estabelecidas em lei ou pela Constituição. E mesmo quando discricionárias, precisam obedecer a algum critério.

Dessa forma, impositividade trazida pela LOA-2022 revela um trânsito para a inconstitucionalidade. Até então, e com as devidas vênias, não compreendia que a execução de despesa pelo simples fato de ser marcada com o indicador RP 9 vulneraria a cláusula da separação dos poderes. Mas com a impositividade que lhe foi agora conferida, penso ser premente que se estabeleçam critérios objetivos de orçamentação (justificativa das despesas e dos montantes), de repartição equitativa das emendas de políticas públicas etc.

Do lado do Poder Executivo, esse precisa se comprometer com o desenvolvimento de regras setoriais que assegurem que apenas aqueles entes/entidades que possuam capacidade técnica de execução possam ser beneficiários de tais transferências – sem se chegar ao extremo de simplesmente se inviabilizar a execução de projetos locais pelo excesso de normas infralegais. A compatibilidade das emendas de Relator-Geral



dependeria de um eixo de políticas públicas bem definido, em que não seria o recurso financeiro que atrairia entes/entidades, mas sim o contrário: entidades cadastradas pelo Ministério setorial, e com projetos prontos, lá já aprovados, é que poderiam ser indicadas pelos parlamentares. Claro, tudo isso, repito sendo guiado por critérios objetivos e, quando o caso, precedido por política pública.

Em síntese, à guisa de conclusão, o complexo sistema de regulação multinível das emendas parlamentares, com intrincado mosaico de regras constitucionais, legais e infralegais, deve ser harmonizado por normas de organização e procedimento que, sem engessar o campo de atuação dos Poderes da República, materializem os princípios constitucionais do processo orçamentário, como: (i) impossibilidade de equiparação dos regimes jurídicos das emendas individuais e das emendas de relator, especialmente quanto à obrigatoriedade de execução dessas despesas pelo Poder Executivo; (ii) atendimento da legislação estruturante da respectiva política pública, sobretudo no que concerne aos critérios de distribuição de recursos – como população e índices socioeconômicos do ente da Federação.

Assim, compreendo que, apesar de ainda constitucional, encontra-se em trânsito para a inconstitucionalidade, no regime das Emendas do Relator-Geral do Orçamento, fórmulas normativas **tais como**: (1) a expressão “*e, exceto quanto à exigência de anulação integral a que se refere a alínea ‘b’ do inciso III, com ‘RP 9’*”, contida no § 8º do art. 4º da Lei n. 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA de 2022), **cujo teor submete o cancelamento de despesas classificadas como RP 9 à prévia concordância do Relator-Geral**; e (2) a expressão “a execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores”, prevista no art. 71 da Lei 14.194/2021 (LDO de 2022).

### **3. Problemas de transparência e rastreabilidade do regime de execução das emendas do relator**

O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000, v. 5, p. 258).

A ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade (MENDES, Gilmar Ferreira e CORREIA NETO, Celso de Barros. **Transparência Fiscal**. In: Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valder do Nascimento (Org.), *Tratado de direito financeiro*, São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1, p. 177-201).

O princípio da transparência guarda estreita ligação com o fortalecimento democrático. Aqui, como em relação ao princípio da responsabilidade fiscal, o princípio democrático opera em mão dupla. O acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia; do mesmo modo, o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações. Como bem destacado pro José Maria Jardim:

“A transparência informacional é entendida aqui como um território para o qual confluem práticas informacionais do Estado e da sociedade. Território, por sua vez, construído e demarcado por essas mesmas práticas. A opacidade informacional do Estado sinaliza, ao contrário, um hiato entre este e a sociedade, configurando-se como processo e produto das características de geração e uso da informação pelos diversos atores aí envolvidos como o administrador público, o profissional da informação e o cidadão. Trata-se, como tal, de uma arena de tensão e distensão ordenada na base do conflito e do jogo democrático. Qualquer projeto de reforma do Estado

inclui, portanto, esta problemática na sua pauta de prioridades". (JARDIM, José Maria. **A face oculta do Leviatã: gestão de informação e transparência administrativa**, Revista do Serviço Público, Brasília, v. 119, n. 1, p. 149, 1995)

Nessa linha, a transparência fiscal orienta a relação entre Estado e sociedade, oferecendo condições fáticas para que o controle social possa operar. Não se resume à publicidade; requer mais do que isso.

No caso em tela, compreendo que as emendas do relator previstas no art. 144 da Resolução 1/2006-CN consubstanciam despesas de natureza primária discricionária, de modo que não há uma relação assim dita biunívoca entre a indicação do beneficiário pelo parlamentar e a execução da despesa pela pasta ministerial ou órgão administrativo respectivo.

E o simples fato de essas despesas não gozarem de execução obrigatória não é por si só suficiente para afastar a aplicação, ainda que por analogia, dos critérios de transparência aplicados às demais emendas parlamentares.

Mesmo que a pasta ministerial detenha algum grau de discricionariedade na alocação dos recursos em relação aos beneficiários, isso não torna irrelevante a identificação dos parlamentares proponentes da emenda e a identificação dos beneficiários almejados na atuação parlamentar.

A imagem colacionada na Nota Técnica SEI nº 27113/2021/ME, extraída da LOA 2021 e reproduzida nas informações prestadas pela Secretaria de Orçamento Federal nesses autos, ilustra como são identificadas, na peça orçamentária, as despesas identificadas com RP 9.

Conforme infere-se do documento, as despesas oriundas de emendas do relator são apresentadas **de modo rigorosamente igual ao que acontece com as programações de iniciativa do Executivo (projeto de lei orçamentária)**. Na peça orçamentária, indica-se tão somente qual é o órgão ou a ação orçamentária a qual é atribuída a despesa, qual o valor respectivo da dotação e quais os valores empenhados, liquidados e pagos.

Somente não há uma total falta de rastreabilidade das despesas que decorrem dessas emendas justamente porque, a partir da LDO 2019,

passou a ser empregado o código RP 9 para filtrar e sinalizar essas despesas.

O problema é que, diante da ausência de previsão legal, **o procedimento de execução das emendas do relator não segue as mesmas garantias de transparência e controle público atribuídas à execução das emendas individuais.**

É que, para as emendas individuais, além do regramento constitucional, faz aplicável ainda as disposições previstas no art. 80 da LDO 2022 (Lei 14.436/2022). Essas disposições legais permitem o acompanhamento individualizado, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e da Plataforma + Brasil de consulta pública, da execução de cada uma das emendas. É possível o controle transparente da indicação dos parlamentares proponentes da emenda, a indicação dos beneficiários, a ordem de priorização de programações e o saneamento de impedimentos técnicos.

Considerando esse enquadramento legal, verifica-se a existência de assimetria significativa entre procedimento de publicização da execução das emendas individuais e de bancada *vis a vis* o regime de execução das emendas dos relatores e que tal assimetria tornaria a execução das emendas dos relatores sujeita a um regime operacional “*sem transparência e de reduzida capacidade de fiscalização institucional e popular*”.

Daí porque, nas palavras da eminente relatora: “*há 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*”.

Como já mencionado, **não se deve demonizar a priori o regime de alocação de recursos orçamentários por emendas parlamentares de relator, que são definidas a partir de acordos políticos em um contexto onde se faz necessário conciliar um conjunto de pleitos de diversos grupos de interesses.**

Todavia, a força normativa do princípio constitucional republicano e do princípio constitucional da publicidade administrativa impõe que deve ser transparente e mapeável todo o processo de tomada de decisão

## ADPF 850 / DF

do Congresso Nacional que resulta na alocação de recursos públicos – seja essa alocação feita pelas mãos do relator-geral do orçamento após acordos políticos, seja ela feita pelas mãos de um parlamentar individual no exercício da sua prerrogativa constitucional.

Ademais, tampouco assiste razão ao argumento de que a LDO já requer a prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos.

É que os princípios constitucionais da publicidade e da transparência devem ser observados **em todas as fases do ciclo orçamentário** e não apenas na fase de execução. A esse respeito, destaco o teor do art. 163-A da Constituição Federal:

“Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”.

Mesmo que a intenção subjacente do relator-geral ao apresentar uma emenda não resulte em efetivação de empenho e liquidação de despesa pela pasta ministerial respectiva, não podem permanecer desconhecidos da sociedade os motivos determinantes da decisão alocativa desse recurso.

Como bem destacado pela eminente relatora na decisão cautelar referendada pelo Plenário, a sistemática imposta à execução das despesas de emendas do relator opera “com base na lógica da ocultação dos congressistas requerentes da despesa por meio do estratagema da rubrica RP 9, que atribui todas as despesas nela previstas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre grupo de parlamentares incógnitos e o orçamento público federal”.

Nessa linha, a já mencionada reportagem recente da Revista Piauí,

## ADPF 850 / DF

de autoria do jornalista Breno Pires, intitulada “Documentos provam que Congresso usa laranjas no orçamento secreto” (Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/documentos-provam-que-congresso-usa-laranjas-no-orcamento-secreto/>. Acesso em 7.12.2022, às 18:29), evidencia os entraves à transparência na sistemática atual das emendas de relator-geral do orçamento.

A notícia refere-se a fatos posteriores à medida cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal nestes autos e revela que as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral são reiteradamente identificadas como de autoria de usuário externo, não verificáveis pela população.

Assim, por todos os motivos expostos, reputo necessária, na linha do que assentado no julgamento cautelar, a procedência dos pedidos para que, **quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9** (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), **sejam adotadas as providências necessárias** 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 mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, **no prazo de 30 (trinta) dias corridos**.

Além disso, compreendo que deve a pasta ministerial, além de divulgar as solicitações feitas pelos parlamentares, **motivar as razões de interesse público de eventual acolhimento ou de rejeição das solicitações apresentadas pelos autores das emendas**, dando publicidade a essas razões em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão

## ADPF 850 / DF

central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001.

Essa medida adicional de publicidade coaduna-se com a natureza discricionária e não impositiva dessas emendas, garantindo e ampliando o controle social da execução das despesas a partir dos diálogos institucionais havidos entre o Congresso Nacional e as pastas ministeriais.

Por fim, adiro à conclusão da eminente Ministra Relatora para determinar a todas as 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, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 dias.

Anoto que eventuais medidas adotadas pelo Congresso Nacional ao longo da tramitação deste processo não afastam a procedência das arguições, porquanto adotadas apenas após o deferimento de pedido cautelar neste processo.

### 4. Dispositivo

**Ante o exposto**, peço vênia à eminente Ministra Relatora para divergir e julgar parcialmente procedentes os pedidos das arguições de descumprimento de preceito fundamental para:

(i) fixar a interpretação de que, apesar de ainda constitucional, encontra-se em trânsito para a inconstitucionalidade, no regime das Emendas do Relator-Geral do Orçamento, fórmulas normativas **tais como**: (1) a expressão “*e, exceto quanto à exigência de anulação integral a que se refere a alínea ‘b’ do inciso III, com ‘RP 9’*”, contida no § 8º do art. 4º da Lei n. 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA de 2022), **cujo teor submete o cancelamento de despesas classificadas como RP 9 à prévia concordância do Relator-Geral**; e (2) a expressão “a execução das

## ADPF 850 / DF

programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores”, prevista no art. 71 da Lei 14.194/2021 (LDO de 2022).

(ii) estabelecer que o regime jurídico das emendas de relator-geral da Comissão Mista de Orçamento está constitucionalmente sujeito às seguintes normas de organização e procedimento:

(a) impossibilidade de equiparação dos regimes jurídicos das emendas individuais e das emendas de relator, especialmente quanto à obrigatoriedade de execução dessas despesas pelo Poder Executivo;

(b) atendimento da legislação estruturante da respectiva política pública, sobretudo no que concerne aos critérios de distribuição de recursos – como população e índices socioeconômicos do ente da Federação; e

(iii) quanto ao regime de publicidade e transparência na execução orçamentária das Emendas, determinar que o Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), a Presidência da República, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Economia observem as seguintes diretrizes:

(a) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que sejam adotadas as providências necessárias 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 mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em



## ADPF 850 / DF

conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de trinta dias corridos;

(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que sejam adotadas as providências necessárias para que sejam publicizadas as decisões das pastas ministeriais no que se refere ao acolhimento ou à rejeição das solicitações feitas pelos membros do Congresso Nacional; e

(c) todas as 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, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 dias.

É como voto.