

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**
ADV.(A/S) : **ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**
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. : **SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL
DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO
ELEITORAL - MCCE**
ADV.(A/S) : **HAROLDO SANTOS FILHO**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS
PODERES LEGISLATIVOS FEDERAL, ESTADUAIS E
DO DISTRITO FEDERAL - FENALE**
ADV.(A/S) : **MARCIO SEQUEIRA DA SILVA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS**
AM. CURIAE. : **TRANSPARÊNCIA BRASIL**
AM. CURIAE. : **TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL**
ADV.(A/S) : **MARCELO KALIL ISSA**
ADV.(A/S) : **MICHAEL FREITAS MOHALLEM**
AM. CURIAE. : **DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO
TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**
ADV.(A/S) : **LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA**

VOTO VOGAL

1. Considerando a complexidade e a relevância da questão atinente à ausência de transparência e de critérios de controle

quanto à adoção de emendas do relator-geral do orçamento da União (Resultado Primário nº. 9), e, em atenção ao dever de expressa fundamentação, nos termos do inciso IX do art. 93 da Constituição da República Federativa do Brasil, apresento à Senhora Presidente e aos eminentes pares uma declaração de voto escrita, porém início assentando as premissas e o arremate das razões que ora trago à colação:

1.1. Premissas:

Primeira: A arguição de descumprimento de preceito fundamental pode ter como objeto atos do poder público que recaem sobre dinâmicas relativas ao emprego de verbas orçamentárias. O Supremo Tribunal Federal tem realizado o controle de constitucionalidade de atos normativos e do poder público que vulneram as regras de formulação e execução orçamentárias previstas na Constituição Federal, consoante ilustram os precedentes desta Corte.

Segunda: A disciplina constitucional orçamentária tem caráter formal e rígido, de modo a garantir a transparência, a informação e a prestação de contas (*accountability*) de todos os valores alocados por parlamentares e pelo Poder Executivo, nos termos do art. 163-A da Carta da República.

Terceira: O relatório do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Presidente da República em relação aos exercícios de 2020 e 2021, revela que emendas do relator-geral do orçamento, identificadas pelo indicador de resultado primário nº. 9 (RP 9) apresentaram uma mudança de padrão, elevando-se em quantidade e em volume de recursos envolvidos. A Corte de Contas identificou ainda problemas atinentes ao controle e transparência dessas emendas, dada a ausência de sistema centralizado para o seu registro; inexistência de prévia vinculação ao parlamentar autor; falta de critérios de alocação de recursos, dentre outras circunstâncias que se mostram contrárias à regência orçamentária e republicana da Constituição Federal.

Quarta: A técnica de partição orçamentária que utiliza o indicador RP 9, ao gerar sombra e opacidade sobre os autores das emendas e a real destinação de recursos públicos, obstruindo o escrutínio social sobre as ações contempladas, fere os princípios republicano, da legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade, bem como as normas constitucionais orçamentárias.

Quinta: A prática da indicação discricionária de valores públicos e de ocultação dos parlamentares autores atenta contra o princípio da transparência. Não há possibilidade concreta de fiscalização e responsabilização se restam apartados os avalistas da alocação orçamentária e os beneficiários da execução final dos gastos. A verificação da conduta idônea na regência de recursos públicos pressupõe total clareza quanto à cadeia de fluxo dos valores, impondo-se a sua rastreabilidade desde o momento inicial de inclusão das despesas no orçamento, nos termos do citado artigo 163-A da Carta da República.

Sexta: A Constituição exige forma e procedimento para a elaboração do orçamento público, que deve ser rigorosamente submetido à fiscalização dos órgãos de controle e da população. A transparência é atributo ínsito à atividade de se orçar. Trata-se de elemento constitutivo da tarefa de se esmiuçar previamente os dispêndios de recursos. Foge a tal compreensão a sistemática que dificulta a fiscalização, pairando à margem dos sistemas federais de controle e governança, engendrando-se por meio de ofícios e comunicações esparsas, sem registro centralizado.

Sétima: A Constituição da República, em seu art. 166 e seguintes, apresenta o desenho das normas orçamentárias. As emendas do relator-geral do orçamento (RP 9) não têm previsão na Constituição da República, a qual apenas minudencia e confere caráter impositivo apenas às emendas individuais e de bancada, a teor do quanto disposto nos §§ 11 e 12, do art. 166 da CRFB, submetendo o alcance da obrigatoriedade de execução destas últimas a um limite quantitativo expresso. A criação de despesas através de emendas de relator-geral não pode assumir

vulto que desequilibre a própria compreensão de emenda, adquirindo centralidade incompatível com a regência do art. 166 da Constituição Federal, que estabelece esse poder como complementar e residual em relação à proposta orçamentária, sendo cabível se houver compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, mediante indicação de recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa e, por fim, se forem relacionadas com erros e omissões ou com os dispositivos do projeto de lei (Art. 166, §3º, I, II e III).

Oitava: A definição de agenda e a formulação de políticas públicas devem submeter-se, democraticamente, à vontade da maioria, descabendo a utilização personalista, discricionária e aleatória de parcela vultosa do orçamento federal. A alocação de recursos através de emendas de relator-geral que não explicitam os critérios objetivos de eleição das localidades e ações beneficiadas afasta-se da noção de efetiva política pública, porquanto ausente a dimensão dialógica necessária à sua formulação, traduzindo um loteamento parcial, fragmentado e paroquial dos valores que deveriam ser empregados na realização do bem comum.

Nona: A iniciativa para a apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com indicação das metas e prioridades da administração pública federal, cabe ao Poder Executivo, razão pela qual afronta esse princípio a criação de emendas de relator-geral em relação às quais não há participação dessa esfera de governo na definição de metas e prioridades. O Poder Executivo, no caso das emendas de relator-geral, deve manter o seu poder de reger e cadenciar a execução do orçamento, inclusive contingenciando valores, se necessário for. A aplicação indiscriminada de emendas de relator-geral afeta a harmonia e o equilíbrio entre os poderes, malferindo o sistema do presidencialismo.

Décima: O ato conjunto da Câmara de Deputados e do Senado Federal n. 1/2021, a Resolução do Congresso Nacional n.º 2/2021 e atos correlatos não tiveram o condão de cessar o

estado de inconstitucionalidade ao qual está jungida a sistemática atual de emendas RP 9.

1.2. Base constitucional: artigos 1º, *caput*; 5º, II; 37, *caput*; 163-A, 165, 166 e 167, todos da CRFB.

1.3. Base jurisprudencial: o voto se estriba em precedentes que formam jurisprudência deste Tribunal no sentido da possibilidade de controle de constitucionalidade de leis que alteram os mecanismos de formulação do orçamento; em julgados que prestigiam a transparência pública; e, mais especialmente, na decisão de Sua Excelência, a Ministra Rosa Weber, referendada nestes autos. Cite-se, de partida, os seguintes julgados: ADI 5274, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 19.10.2021; ADI 6594, de minha Relatoria, julgada em 15.09.2021; ADI 4048, Relator Min. Gilmar Mendes, julgada em 14.05.2008; ADI 5468, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgada em 30.06.2016.

1.4. Conclusão do voto: Acompanhando o voto da eminente Ministra Relatora, conheço das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental e as **julgo integralmente procedentes para declarar a inconstitucionalidade do indicador de resultado primário nº. 09, a partir da publicação da ata deste julgamento, e confirmar a medida cautelar decretada nestes autos**, a qual deve ser convertida em julgamento meritório, de modo a:

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

(b) implementar-se 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).

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório da e. Ministra Rosa Weber, e, consoante firmado nas premissas que alicerçam este voto, reputo que a solução que o caso comporta é a de

juízo de procedência integral das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº. 850, 851, 854 e 1014, consoante fundamentação doravante esmiuçada em tópicos.

Normas orçamentárias da Constituição
e controle de constitucionalidade

Princípio tecendo algumas considerações sobre as normas orçamentárias encartadas na Constituição da República e sobre a possibilidade de que este Supremo Tribunal Federal efetive controle de constitucionalidade sobre os atos do poder público que as vulneram, pela via da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

A Constituição Federal, em seu art. 166, expressou como devem se processar as emendas à lei de orçamento anual, demandando-lhes pertinência e aderência ao plano plurianual e às diretrizes orçamentárias, bem como a indicação de recursos e a relação com a correção de erros ou omissões acerca do projeto de lei. Veja-se:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso

Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei". (Grifo acrescido).

Portanto, observa-se que, como regra geral, as emendas ao orçamento não podem desnaturá-lo nem se sobrepor à sua lógica e feição. As regras constitucionais são impositivas e findam excepcionadas apenas nos termos da própria Carta.

Uma vez que a disciplina constitucional sobre a Comissão Mista de Orçamento não é exaustiva, a Resolução do Congresso Nacional nº. 01, de 2006 tratou de dispor sobre o regimento da Comissão e sobre todas as matérias às quais se refere o art. 166 da Constituição de 1988.

No pontos das emendas ao projeto de lei orçamentária, o referido normativo prevê o cabimento das seguintes espécies: emendas de comissão, de bancada, individuais e de relator-geral. Quanto a essas últimas, no que concerne às emendas de relator-geral, o regime vigente prevê a necessidade de que elas se voltem a corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; e a atender às especificações dos pareceres preliminares. Confira-se:

“Art. 66. O Relator-Geral poderá propor, em seu relatório, acréscimos e cancelamentos aos valores aprovados para as emendas coletivas de apropriação nos pareceres setoriais, utilizando as fontes de recursos definidas no Parecer Preliminar.

Parágrafo único. O cancelamento de que trata o *caput* não poderá ser superior a 10 % (dez por cento) do valor aprovado para cada emenda no Parecer Setorial.

Art. 67. É vedado ao Relator-Geral propor a aprovação de emendas com Parecer Setorial pela rejeição.

Art. 68. O Relator-Geral poderá propor, em seu relatório, alterações no atendimento das emendas de Bancadas Estaduais, por solicitação de 2/3 (dois terços) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva bancada.

Art. 69. As propostas de parecer do Relator-Geral às emendas somente poderão ser incorporadas aos sistemas informatizados após a apreciação conclusiva de todos os relatórios setoriais pela CMO, ressalvado o disposto no art. 64.

(...)

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.

Art. 145. As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos dos Pareceres Preliminares”.

As emendas de relator-geral não são uma criação dos últimos exercícios financeiros. Nesse sentido, confirmando a prerrogativa congressual de emendar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), confira-se trecho do parecer do Tribunal de Contas da União (TCU) na TC 014.922/2021- 5, no qual se promoveu análise das contas do Presidente da República em relação ao ano de 2020:

“O poder de emendar o PLOA é consagrado na Carta Política e tratado com especial deferência pela jurisprudência do STF, com destaque para as balizas presentes no julgamento da ADI 1.050 MC, segundo o qual o poder de emendar o PLOA, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político exercício da ajurídica inerente atividade legislativa, competência constitucional exercida pelo parlamentar desde que respeitadas as limitações estabelecidas na própria Constituição da República. Nesse sentido, as emendas parlamentares: i) não podem implicar aumento da despesa prevista no PLOA; ii) devem guardar afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original; e iii) tratando se de propostas orçamentárias, devem observar as restrições constitucionais (art. 166, §§ 3º e 4º). Dentre essas restrições, sobressai a necessidade de que as emendas parlamentares de qualquer tipo sejam relacionadas: i) com a correção de erros ou omissões; ou ii) com os dispositivos do texto do PLOA. As regras gerais do processo orçamentário estão disciplinadas na Resolução 1/2006 que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, bem como sobre a tramitação das matérias orçamentárias. Esse normativo estabelece os seguintes tipos de emendas à despesa orçamentária: i) emendas de comissão (art. 43); ii) emendas de bancada estadual (art. 46); iii) emendas individuais (art. 49); e iv) emendas de relator setorial e geral (art. 52, item I, alínea “g”; arts. 144 e 145)”. (Grifo acrescido).

ADPF 854 / DF

Porém, a despeito de a Resolução CN nº 01 estar vigente desde o ano de 2006, controverte-se, nestes autos, o fato de o indicador RP 9 ter acarretado a alocação de elevado volume de recursos em sistemática de partição sem critérios e transparência, distinta das demais emendas individuais e de bancada.

Consta no aludido relatório do Tribunal de Contas da União o que seria uma “mudança de padrão” nas emendas de relator-geral RP 9, evidenciando-se ausência de parâmetros de alocação de recursos, com forte concentração em determinadas unidades federadas, notável aumento de emendas e de valores envolvidos:

“(…) as emendas de comissão e de relatores (relator somente na Resolução 1/2006 geral e relator setorial) estão previstas CN e não contavam com análises específicas nas Contas, até porque as despesas decorrentes desse tipo de emenda integravam as demais programações orçamentárias da despesa, sem a existência de identificadores ou filtros na peça orçamentária, até o exercício de 2019.

Com o advento da Lei 13.957, de 18 de dezembro de 2019, foi criada nova modalidade de emenda do relator-geral ao projeto de lei orçamentária anual, inserida no art. 6º, § 4º, inciso II, item 6, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, classificada com o Identificador de Resultado Primário 9 (RP 9).
(…)

Ao apreciar o PLOA 2020, o relator-geral propôs, no Parecer (CN) 56/2019, de 4/12/2019 (Parecer Preliminar), uma relação de autorizações para apresentação de emendas, com o objetivo de viabilizar o atendimento dos pleitos recebidos pela relatoria voltados para o aprimoramento do PLOA. Destacou a autorização para reforço de dotações de investimentos constantes do PLOA ou inclusão de obras que garantissem a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Salientou que houve significativa redução nos investimentos ao longo dos últimos anos e que o montante previsto para 2019 foi muito aquém do que o país necessitava. Diante dessa realidade,

incluiu no referido parecer autorização para emenda de relator-geral, com o propósito de preservar a capacidade de investimento dos estados e de garantir a continuidade dos projetos em andamento. No relatório também foi prevista autorização para que o relator-geral destinasse recursos para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), como forma de atender demandas de líderes partidários que representam a maioria dos parlamentares, que buscavam recompor os recursos do FEFC constantes do PLOA encaminhado pelo Poder Executivo. Consignou, ainda, que, ao analisar a mensagem modificativa, identificou que o Poder Executivo havia incluído despesas discricionárias no rol do anexo da LDO que afasta a incidência de limitação de empenho, conforme prevê o art. 9º, § 2º da LRF. Uma das alterações foi reconduzir algumas despesas à condição de contingenciáveis, classificadas com o identificador de resultado primário RP-2. A fim de obter recursos para o atendimento de emendas, o relator-geral propôs a realização de corte prévio linear de 3,9% nas programações discricionárias (RP-2) de outras despesas correntes, classificadas no grupo de natureza de despesa 3 (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5) constantes da proposta original do Poder Executivo, considerando apenas as fontes de recursos passíveis de utilização nas emendas. Inicialmente, a reserva de recursos para as emendas do relator-geral autorizadas seria de R\$ 7,21 bilhões, segundo demonstrativo constante do Anexo II do Parecer Preliminar (p. 59). Além desse valor, o Anexo II-A apontou o cancelamento prévio de programações orçamentárias, com fundamento no art. 52, inciso II, alínea “b”, da Resolução 1/2006-CN. Ao final do processo legislativo, as emendas de relator-geral com identificador de resultado primário (RP-9) foram elevadas ao patamar de R\$ 30,12 bilhões, um aumento de 318%.

A identificação das emendas de relator-geral com a codificação RP da LOA apenas a partir de 2029 passou a constar 0, com a previsão no texto da Lei 13.898/2019 (item 4 da alínea

que: “c” do, inciso II, do § 4º do art. 6º), vetado pelo Presidente da República, sob o argumento de que: (...)

Entretanto, logo na sequência, o próprio Poder Executivo propôs, no PLN 51/2019, a criação do identificador RP9 para segregar, das modificações de ordem técnica e legal, as alterações e inclusões de novas programações promovidas pelo relator “c” geral nas hipóteses previstas na Resolução 1/2006, cuja proposta foi convertida na Lei 13.957/2019, que incluiu o item 6 na alínea do, inciso II, do § 4º do art. 6º da LDO 2020.

Destaca-se não haver, nas exposições de motivo da proposta, justificativas concretas para a mudança realizada, e tampouco foram apresentados esclarecimentos suficientes em diligência realizada no âmbito da presente análise.

O primeiro ponto a esclarecer é que a abrangência das emendas por tipo de autoria não necessariamente reflete os identificadores de resultado primário previstos na tabela anterior. Embora em 2020 as emendas de relator-geral tenham totalizado R\$ 151,33 bilhões, cumpre registrar que 80% deste valor (R\$ 121,21 bilhões) se referem a emendas de ordem técnica (mudança de fonte e outros ajustes previstos no art. 144 da Resolução 1/2006-CN), não classificadas com identificador de resultado primário específico. Os 20% restantes (R\$ 30,12 bilhões) dizem respeito a emendas RP-9, que decorreram de especificações havidas no Parecer Preliminar do relator-geral, submetido e apreciado pela CMO.

Apesar de constar do Parecer Preliminar, o perfil das emendas de 2020 suscita um exame mais detido, para que possam ser identificadas as possíveis causas de tão substancial mudança de padrão. Nota-se que, 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”.

Portanto, sob a marcação RP 9, as emendas de relator-geral passaram a ser discricionariamente distribuídas, sendo comunicadas sem centralização, sob o manto da informalidade, mas contando com obrigatoriedade e possibilidade de que seja exercida pressão pela sua execução. Rodrigo Oliveira de Faria, em artigo específico sobre o tema, expõe essa finalidade do indicador RP 9:

“A reestruturação da ordem orçamentária decorreu de uma triangulação normativa, que efetuou a combinação e o entrelaçamento de três regras fundamentais: i. execução obrigatória; ii. marcação de programações orçamentárias (RP); e iii. vedação às alterações da LOA sem anuência dos parlamentares autores das emendas. Com a impositividade das emendas ou obrigatoriedade de execução, limita-se a discricionariedade do Executivo no manejo das verbas ou aplicação do contingenciamento, garantindo-se os recursos necessários às emendas dos parlamentares, atribuindo-se aos congressistas, também, a incumbência de priorizar suas emendas, para os casos de limitação orçamentária; **com a marcação das programações decorrentes de emendas, os parlamentares conseguem rastrear e controlar o remanejamento e a execução de suas emendas; por último, com a vedação de alteração das programações orçamentárias decorrentes de emendas, impede-se que haja créditos adicionais que diminuam os recursos atribuídos a tais emendas, sem que exista a anuência do parlamentar.** Em síntese: a triangulação normativa garante a intangibilidade das emendas 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.

XI Prêmio SOF de Monografias. Disponível em: respositorio.enap.gov.br. Brasília, 2022).

Para além do debate acerca das emendas RP 9, em recentes reformas constitucionais, atribuiu-se caráter impositivo à execução de emendas individuais e de bancada, conforme alteração efetivada por meio das Emendas à Constituição nº. 86, de 2015, e 100, de 2019. Desse modo, por variados prismas, o regime das emendas ao orçamento tem se alterado no curso de tempo.

Tais Emendas Constitucionais tornaram obrigatória a execução orçamentária das emendas individuais, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, observados critérios para a execução equitativa da programação, conforme previsão que deveria constar de lei complementar. Já as emendas de bancada de Estado ou do Distrito Federal serão fixadas no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Nos dizeres da Constituição Federal:

“Art. 166. (...)

§ 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.

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e

12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica”.

Note-se que as emendas individuais possuem um verdadeiro regime excepcional de transferência de recursos já que eles não integram a receita dos entes para fins de repartição ou para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo e o repasse é feito direta ao ente beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres.

Ainda de acordo com a Constituição, a obrigatoriedade só poderá ser excepcionada, no caso de impedimento de ordem técnica. Para isso, a Carta prevê que essa conceituação deverá constar da LDO, conforme disposto no art. 165, § 11. Na LDO de 2021, a definição de impedimento está prevista no art. 67, § 2º.

Analisando as inovações orçamentárias implementadas pelo constituinte derivado, o Professor Fernando Facury Scaff aludiu tratar-se de um verdadeiro *“orçamento impositivo à brasileira”*, porquanto a obrigatoriedade de execução não recai sobre a peça orçamentária em termos amplos, mas sobre percentual direcionado às emendas individuais e de bancada. Segundo as suas palavras:

“[...] Na semana passada, sob condições completamente diferentes pois o país passa por um período onde se goza das mais amplas liberdades públicas o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 86, que criou a curiosa figura do Orçamento impositivo à brasileira, pois ao invés de aprovar uma norma que realmente obrigasse o Poder Executivo a cumprir as leis orçamentárias, foi aprovada uma emenda constitucional que obriga o Poder executivo a cumprir as emendas parlamentares, que se caracterizam como uma pequena parte do orçamento, e vinculada a interesses eleitorais dos próprios parlamentares.

[...]

De toda forma, mesmo estas tímidas normas aprovadas já tem o poder de causar muitas modificações nas relações

político-partidárias existentes, pois a liberação de emendas parlamentares deixará de ser uma espécie de moeda de troca nas relações entre o Congresso e o Planalto. Nem falo apenas do atual governo, mas de todos os governos do período democrático, em todos os níveis federativos, durante os quais se usou a liberação de emendas parlamentares para aprovar as matérias de interesse do Executivo junto ao Legislativo. Se o deputado votasse de acordo com o Planalto, as emendas seriam liberadas (mesmo que a conta-gotas); se votasse contra, não haveria liberação de recursos. Nos estados e municípios brasileiros esta mesma dinâmica existe e, tal como na União, é indiferente quais sejam os partidos na situação ou na oposição.

A Emenda 86, embora tímida e circunstancial, se propõe a liberar o Legislativo do jugo do Executivo, o que é positivo. Repito: a ousadia poderia ter sido maior e colocado o Legislativo no efetivo comando dos destinos dos recursos que são arrecadados de todos em nosso país. Claro que muitos erros poderiam ocorrer, mas desta forma, ao longo de algumas eleições, conseguiríamos melhorar a qualidade da composição de nossos Parlamentos e instaurar um sistema de representação parlamentar estável e mais representativo em nosso país.

A Emenda 86, promulgada em 17 de março de 2015, basicamente altera e insere alguns parágrafos e incisos nos artigos 165 e 166, referentes à vinculação de recursos para a execução de emendas parlamentares individuais, e altera o artigo 198 da Constituição Federal para estabelecer 15% de vinculação de recursos da União para os programas e ações de saúde, consoante abaixo se busca demonstrar. (Scaff, Fernando Facury. *Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 8*. Consultor Jurídico, 24 de março de 2015).

Decerto, o Congresso Nacional, em atividade constituinte derivada, excepcionou o regime de racionalidade majoritária para a elaboração do orçamento ao admitir as ditas emendas individuais e de bancada. Mas, num esforço para compatibilizá-las com a lógica majoritária que preside o orçamento, limitou-se o seu alcance mediante a imposição de percentuais

ADPF 854 / DF

bastante restritos da receita pública, a indicar como não poderia deixar de ser que se trata de uma exceção.

Nessa ordem de ideias, à luz desse conjunto de mudanças normativas, as emendas de relator-geral exsurgem como um elemento que não é inovador, mas que tem sido descaracterizado, na esteira do acréscimo de hipóteses de novas despesas. Ademais, o indicador RP 9 evidenciou que a alocação de recursos não obedece a critérios objetivos, não tem mecanismo de transparência.

Esse conjunto de atos do poder público que violam o princípio republicano, da transparência e da iniciativa da lei orçamentária, em meu modo de ver, é plenamente cognoscível pela via da ADPF.

A e. Min. Relatora bem ponderou essa circunstância em anterior decisão monocrática proferida nestes autos (eDOC 51 na ADPF 854), *in verbis*:

“A possibilidade de sujeição dos atos do Poder Público ao controle objetivo de constitucionalidade, segundo a diretriz firmada por esta Corte, não pressupõe a necessidade das normas impugnadas ostentarem, no plano formal, o “status” de lei ou de ato normativo primário, mostrando-se suficiente, para esse fim, a presença de conteúdo normativo primário evidenciado pelos atributos da autonomia, da generalidade, da impessoalidade e da abstração (ADI 2321, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 25.10.2000, DJe 10.5.2005; ADI 4874, sob a minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 01.02.2018, DJe 01.02.2019; ADI 5543, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 11.5.2020, DJe 26.8.2020).

Especificamente quanto ao processo legislativo orçamentário, matéria objeto desta arguição de descumprimento, já prevaleceu nesta Corte entendimento no sentido da inadmissibilidade do controle de constitucionalidade em abstrato de leis orçamentárias, considerada a circunstância de tais atos legislativos, embora revestindo-se do status formal de lei, possuírem destinatários certos e objeto determinado (efeitos concretos), esgotando sua eficácia na previsão de

ADPF 854 / DF

receitas e na autorização para a realização de despesas e para a abertura de créditos adicionais (ADI 1.640-QO, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, j. 12.02.1998, DJe 03.4.1998; ADI 2.484-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 19.12.2001, DJe 14.11.2013; ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 19.12.2006, DJe 16.3.2007).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, contudo, evoluiu para assentar a possibilidade do controle de constitucionalidade de leis orçamentárias sempre que o conteúdo das normas impugnadas, indo além dos juízos político-administrativos de alocação de recursos financeiros, transcende o campo da eficácia concreta, projetando-se no plano da materialização de atos de aplicação primária da Constituição (ADI 2.925-MC, Red. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 19.12.2003, DJe 04.3.2005; ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14.5.2008, DJe 22.8.2008; ADI 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 05.11.2008, DJe 08.5.2009)“.

De fato, no que tange ao cabimento de controle de constitucionalidade, rememoro que a jurisprudência desta Corte tem declarado a inconstitucionalidade de previsões normativas que instituem emendas parlamentares impositivas fora dos moldes delineados pelas Emendas Constitucionais nº. 86, de 2015, e 100, de 2019.

Os julgados deste STF têm deixado assente que a regra do orçamento brasileiro é a sua natureza autorizativa, por meio da qual a execução das previsões é efetivada e cadenciada pelo Poder Executivo, chancelando-se inclusive a prática do contingenciamento.

Nessa ordem de ideias, não grassa nenhuma dúvida quanto à pertinência e cabimento das presentes ADPFs, bem como sobre a possibilidade de controle da sistemática orçamentária que ora se apresenta e subverte a regência constitucional. Confira-se, a propósito, alguns precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

ARTS. 120-A E 120-B DA CONSTITUIÇÃO DE SANTA CATARINA, ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 70, DE 18.12.2014. AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL: ESTABELECIMENTO DE PRIORIDADES NO ORÇAMENTO. CARÁTER IMPOSITIVO DE EMENDA PARLAMENTAR EM LEI ORÇAMENTÁRIA. CARÁTER FORMAL DO ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ATÉ AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 86/2015 E 100/2019. NORMA ANTERIOR. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PRECEDENTES. 1. **A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, antes das Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, manifestava-se pelo caráter meramente formal e autorizativo da lei orçamentária.** 2. **Ao enumerarem percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória, os §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição da República buscaram compatibilizar a discricionariedade do Executivo e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a divisão entre os Poderes. As Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 reforçaram o anterior caráter autorizativo das previsões orçamentárias, nos termos da norma constitucional originária, modificada desde as alterações da Constituição da República.** 3. A norma questionada, promulgada em 18.12.2014, foi inserida na Constituição de Santa Catarina antes das modificações promovidas no art. 166 da Constituição da República **sem observar sequer os limites estipulados pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019. Inexistência de constitucionalidade superveniente.** 4. Ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade de execução das prioridades do orçamento a Emenda à Constituição de Santa Catarina n. 70/2014 contrariou o princípio da separação dos poderes e a regra constitucional do caráter meramente formal da lei orçamentária até então em vigor na Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os arts. 120-A e 120-B da Constituição

de Santa Catarina”. (ADI 5274, Relator(a): Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19.10.2021, Grifei).

“Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas estaduais que tratam de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. **As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019.** 2. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 3. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 4. **Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes.** 5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte,

pedidos julgados procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu”. (ADI 6308, Relator: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 06.06.2022, Grifei).

“CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ORÇAMENTO. § 5º DO ART. 69 DA LEI Nº 17.278, DE 11 DE SETEMBRO DE 2020, DO ESTADO DO CEARÁ. POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. AUTONOMIA FINANCEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. HOMOLOGIA ENTRE OS ARTS. 99, §1º e 127, §2º e §3º DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE DE IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÃO UNILATERAL, PELO PODER EXECUTIVO, AO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO SEM QUE ESTE ÓRGÃO TENHA SIDO OUVIDO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. Com o julgamento da ADI nº 4.048, ocorreu significativa mudança jurisprudencial no sentido de autorizar a fiscalização abstrata da constitucionalidade de leis orçamentárias. 2. A autonomia financeira do Ministério Público, reconhecida em um sem número de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, inscreve-se do art. 127 da Constituição da República, o qual dispõe, em seus parágrafos, acerca da elaboração de proposta orçamentária específica. O Legislador Constituinte conferiu ao Ministério Público tratamento equivalente àquele concedido ao Poder Judiciário, nos termos do art. 99, §1º, do texto constitucional. 3. Em razão da homologia entre o art. 127, §2º e §3º, e o art. 99, §1º, aplica-se extensivamente ao Ministério Público a garantia atribuída ao Poder Judiciário de ser consultado no momento de elaboração

da lei de diretrizes orçamentárias. 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 6594, de minha Relatoria, Tribunal Pleno, julgado em 15.09.2021).

“EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. **O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.** III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os

requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008". (ADI 4048 MC, Relator: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 14.5.2008).

"[...] 4) O controle material de espécies legislativas orçamentárias corresponde a uma tendência recentemente intensificada na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), consoante se verifica do excerto extraído da ementa do acórdão da ADI 4.048/DF, Rei Min Gilmar Mendes: II CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas

orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade." 5) O controle orçamentário pelo legislativo funda-se num corpo de normas que é, a um só tempo, estatuto protetivo do cidadão-contribuinte e "ferramenta do administrador público e de instrumento indispensável ao Estado Democrático Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras". 6) O relatório da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, mercê de ostentar confessadamente, motivação ideologicamente enviesada, não vincula, per si, a apreciação pelas Casas Legislativas do Parlamento Federal. 7) O abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), não podem ser acolhidos quando suscitados de forma genérica, diante da ausência de impugnação específica e adequada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade)". (ADI 5468, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30.06.2016).

À guisa de conclusão deste tópico, reafirmo a adequação deste debate por meio do ajuizamento das Arguições de Descumprimento de Fundamental ora manejadas, mormente se a ausência a prática de emendas de relator-geral RP 9 é circunstância que vulnera dispositivos constitucionais, os quais passo a detalhar.

Princípios e normas constitucionais violados pela atual
sistemática de emendas RP 9

No âmbito do referendo à medida cautelar, consignei expressamente que a falta de transparência, isonomia, a duplicidade de regimes, o anonimato, a ofensa à impessoalidade e ao princípio republicano, em meu modo de ver, maculam de inconstitucionalidade a partição orçamentária, por meio de emendas de relator-geral do orçamento (RP 9),

ADPF 854 / DF

a qual tem se mantido, a despeito da edição do Ato Conjunto das Mesas da Câmara de Deputados e do Senado Federal nº. 01/2021 e mesmo do Decreto nº. 10.888/2021.

A sistemática de emendas do relator-geral do orçamento (RP 9), por meio da qual a destinação de recursos públicos se processa sem controle dos parlamentares autores e favorecidos e com parca informação sobre seu endereçamento e emprego final, viola diversos princípios nucleares da Carta da República e a própria noção do vocábulo orçar, que vem a ser a prática de se designar previamente o que se tem a despender. Há, pois, afronta direta ao art. 163-A da CRFB:

“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”.

Ressaltando a importância do princípio republicano enquanto matriz da transparência e da prestação de contas, reproduzo excertos do meu voto proferido nestes autos, por ocasião do referendo à medida cautelar:

“A complexidade do orçamento e a própria controvérsia quanto à sua natureza jurídica deriva da sua especial vocação de instrumento jurídico da atividade financeira do Estado da arrecadação ao dispêndio de recursos a fim de que esta seja realizada de modo transparente e responsável com vistas à realização dos objetivos constitucionais, alguns dos quais vinculam determinadas receitas, como saúde e educação, assim como à efetivação dos compromissos político-democráticos de programas governamentais.

Serve, pois, a inúmeras funções as quais norteiam o seu rito, permitindo o equilíbrio entre os Poderes, pelas regras de

iniciativa e pela deliberação do Congresso, que pode, sob determinadas condições, alterá-lo. Essas alterações, no entanto, não podem desvirtuá-lo das funções originárias, de modo que também as emendas devem seguir rigorosos critérios e serem devidamente escrutináveis.

Conforme pontuam os professores Fernando Facury Scaff e Francisco Sérgio Rocha, a origem do orçamento está ligada à ideia de controle da atividade do Executivo pelo Parlamento, como meio de impor limites ao poder, em respeito ao direito dos cidadãos embora, em seu início, tenha sido um pacto estamental. Parece nítida a noção do orçamento como instrumento para efetuar o controle das receitas e das despesas da administração pelos cidadãos ou pelos órgãos representativos, enquanto titular extremo dos poderes de soberania, embora na Alemanha o processo tenha tido trajetória distinta. (SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio. A trajetória do controle concentrado de constitucionalidade do orçamento e sua ultrapassagem como lei formal. In: Rev. Int. Públ. IP, Belo Horizonte, ano 21, n. 115, p. 55,-84, maio/jun 2019).

[...]

A lógica por trás da regras orçamentárias, tal como originalmente prevista pela Constituição de 1988, era a de garantir à maioria do Congresso Nacional e, portanto, dos representantes da maioria do eleitorado a definição das prioridades do país. Em um país com muitas necessidades e recursos limitados, a melhor forma de alocá-los, num país democrático, é por meio de uma decisão majoritária (inclusive, quando for o caso, das lideranças partidárias), garantido-se, porém, ao Presidente da República, representante também dessa mesma maioria, a prerrogativa de propor o texto inicial das leis orçamentárias.

Essa interpretação é consentânea com os limites que a Constituição, desde o seu texto original, havia imposto às emendas individuais (não às obrigatórias): elas deveriam ser compatíveis com o plano anual e com a LDO, deveriam indicar

os recursos necessários por meio da anulação de despesas e deveriam estar relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Vê-se, portanto, que os mesmos critérios que orientam o Presidente da República a elaborar a peça orçamentária, também orientam cada Congressista na propositura das emendas e, evidentemente, o próprio Plenário na aprovação, tanto do orçamento, como de suas emendas. Além disso, são esses os critérios que norteiam o Tribunal de Contas no julgamento das contas de gestão e de governo.

Esse é precisamente o ideal republicano a que se referia Madison ao defender que um governo baseado na regra da maioria e na igualdade política seria virtuoso: a regra da maioria é a que permite restringir os efeitos das facções que tomam conta de territórios locais, subordinando uma maioria local à lógica de seus interesses. No governo republicano, apenas o que efetivamente for do interesse da maioria, e portanto, da nação (patriota e amante da justiça, diria Madison), é que contaria com a aprovação de todos. Esse foi, precisamente, o ideal que presidiu as regras originárias da Constituição no que tange à elaboração do orçamento: ele não pertence a oligarquias locais, mas a toda população brasileira". (Grifei).

Foge a qualquer compreensão republicana de "orçar", a alocação discricionária e aleatória de recursos públicos, que, despojando-se do debate democrático, aproxima-se de um loteamento de valores e não de construção de políticas públicas.

Consoante bem pontuado pela eminente Ministra Relatora, por meio das aludidas emendas de relator-geral, ao arrepio da Constituição Federal, esprou-se a prática de um *orçamento anônimo, paralelo e secreto*, que tem se avolumado na quantidade de emendas e no contingente de recursos envolvidos. Segundo as palavras de Sua Excelência em decisão monocrática anterior (eDOC 51), "*o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se dos ideais republicanos, tornando imperscrutável a*

ADPF 854 / DF

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”.

Neste julgamento meritório, mostram-se, assim, novamente pertinentes essas razões exaradas pela e. Ministra Relatora na decisão monocrática que primeiro delineou os contornos da questão e foi referendada por este Plenário (eDOC 51 da ADPF 854):

“15. Os fatos apurados pelo Tribunal de Contas da União revelam o descaso sistemático do Congresso Nacional e dos órgãos centrais do Sistema de Orçamento e Administração Financeira do Governo Federal com os princípios orientadores da atuação da Administração Pública, com as diretrizes da governança, do controle interno e da transparência das ações governamentais e com a participação social ativa na promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção.

Causa perplexidade a descoberta de que parcela significativa do orçamento da União Federal esteja sendo ofertada a grupo de parlamentares, mediante distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas, para que tais congressistas utilizem recursos públicos conforme seus interesses pessoais, sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas públicas a que deveriam servir as despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificção fundada em critérios técnicos ou jurídicos, realizada por vias informais e obscuras, sem que os dados de tais operações sequer sejam registrados para efeito de controle por parte das autoridades competentes ou da população lesada.

Execução financeira e orçamentária das emendas do relator

16. A designação da expressão orçamento paralelo para a programação orçamentária referente ao classificador RP 9 resulta da circunstância das despesas decorrentes de emendas do relator não se sujeitarem à disciplina normativa própria às emendas individuais ou de bancada (RP 6 e RP 7), que, além de

possuírem assento constitucional, dispõem de procedimentos padronizados e centralizados que permitem ampla transparência em todas as fases de execução.

O exame comparativo enseja a constatação da existência de diferença substancial entre ambos os modelos. Enquanto a execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7) permite a verificação da autoria das despesas e da equidade na distribuição dos recursos, 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.

Para esclarecer essa importante distinção, examino a regulamentação própria a cada uma dessas modalidades de emendas parlamentares.

17. As emendas individuais e de bancada observam limites quantitativos, necessariamente destinada a metade dos recursos a ações e serviços públicos de saúde (CF, art. 166, §§ 9º e 12).

Além disso, a execução das emendas individuais e de bancada deve ser realizada de maneira equitativa (CF, art. 166, § 11, na redação dada pela EC nº 86/2015), a significar que o Executivo não pode contingenciar essas despesas, com base em motivos político-ideológicos, de modo a favorecer ou prejudicar os congressistas ou as bancadas autoras dessas emendas. Nos termos do art. 166, § 19, da Constituição, Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria (redação dada pela EC nº 100/2019).

A alocação de recursos por meio das emendas individuais e de bancada ocorre por meio de (a) transferência especial ou (b) transferência com finalidade definida (CF, art. 166-A, I e II, na redação dada pela EC nº 105/2019), operacionalizadas de

maneira sistematizada e centralizada pelas plataformas da internet criadas pelo Ministério da Economia, com ampla visibilidade e controle social. A transferência especial permite aos parlamentares apenas a indicação genérica do ente federado beneficiário da despesa, que passará a ser titular dos recursos correspondentes e, conseqüentemente, responsável por sua execução.

A transferência com finalidade definida amplia o âmbito de discricionariedade do autor da emenda (individual ou de bancada), autorizando, desde logo, a indicação do próprio beneficiário da despesa, a localidade de destino do recurso e o objeto da execução.

No plano da legislação ordinária, o identificador das programações incluídas ou acrescidas mediante emendas individuais ou de bancada (RP 6 e RP 7) constará dos sistemas de execução financeira e orçamentária, para fins de identificação dos proponentes (parlamentares e bancadas autores das emendas) e dos respectivos beneficiários. É possível o acompanhamento individualizado da execução de cada emenda (individual ou de bancada) através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e da Plataforma + Brasil de consulta pública (Lei nº 14.116/2020, arts. 72 e 74).

Vê-se, daí, que as emendas individuais e de bancada se sujeitam a rigoroso sistema de limitação de gastos em nível constitucional, além de contarem com disciplina normativa fundada no modelo da transparência e no ideal republicano do controle popular das contas públicas.

18. Por outro lado, as emendas do relator (e as emendas de comissões) são reguladas exclusivamente por normas regimentais do Congresso Nacional e esparsa disciplina legal e administrativa.

Toda a normatização legal pertinente às emendas do relator encontra-se no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentária, cuja vigência restringe-se ao período de um único exercício financeiro. As únicas disposições normativas previstas no âmbito do Sistema Integrado de Administração

Financeira do Governo Federal (SIAFI) são objeto da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, que apenas estabelece previsões sobre impedimentos de ordem técnica.

As emendas do relator, após aprovadas, passam a integrar o orçamento como uma dotação conglobada ou complessiva, na qual todas as despesas previstas nessa dotação estão atribuídas, indiscriminadamente, ao próprio relator-geral do orçamento, muito embora a alocação de despesas nessa rubrica orçamentária resulte, na realidade, de acordos parlamentares celebrados entre diversos membros do Congresso Nacional. Diferentemente do sistema existente para as emendas individuais e de bancada, a definição de onde serão aplicados os recursos ocorre internamente, sem possibilidade de controle por meio das plataformas e sistemas de transparência da União na internet.

Tal como apurado pelo TCU, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, pelo menos R\$ 8,33 bi (oito bilhões e trezentos e trinta milhões de reais) foram requeridos pela Assessoria Especial de Relações Institucionais do Ministério da Economia. Já nos demais unidades orçamentárias, as despesas foram requeridas tanto pelo relator do orçamento quanto por outros congressistas, mediante ofícios ou até mesmo por mensagens eletrônicas de assessores, em diálogos interinstitucionais restritos a seus partícipes.

Verifica-se que o relator-geral do orçamento figura apenas formalmente como autor da programação orçamentária classificada sob o indicador RP 9. Quem detém, de fato, o poder de decidir quais serão o objeto e o destino final dos valores previstos nessa categoria orçamentária (RP 9), como restou evidenciado pelo TCU, são apenas os Deputados Federais e Senadores da República autorizados, por meio de acordos informais, a realizarem as indicações dos órgãos e entidades a serem contemplados com as dotações previstas naquela categoria de programação (emendas do relator).

19. Em suma, 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.

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 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.

Por essa razão, as emendas do relator, conforme noticiam as matérias jornalísticas produzidas nos autos, receberam a denominação de orçamento secreto, orçamento paralelo ou superpoderes do relator, considerado estarem sujeitas a regime operacional sem transparência e de reduzida capacidade de fiscalização institucional e popular.

Como se pode perceber, essa dinâmica contrapõe-se ao ideal republicano e aos postulados constitucionais da publicidade e da impessoalidade no âmbito dos Poderes Públicos, pois introduz nas esferas do processo legislativo orçamentário e da execução orçamentária uma categoria programática cuja autoria material não corresponde àquela declarada na peça formal.

Cuida-se de uma rubrica orçamentária envergonhada de si mesma, instituída com o propósito de esconder por detrás da autoridade da figura do relator-geral do orçamento uma coletividade de parlamentares desconhecida, favorecida pelo privilégio pessoal de poder exceder os limites de gastos a que estão sujeitos no tocante às emendas individuais, em manifesto desrespeito aos postulados da execução equitativa, da igualdade entre os parlamentares, da observância de critérios objetivos e imparciais na elaboração orçamentária e, acima de tudo, ao primado do ideal republicano e do postulado da

transparência no gasto de recursos públicos.

No plano formal, todos os congressistas teriam sido contemplados com a mesma proporção de despesas por meio de emendas individuais. No plano material, contudo, há um grupo privilegiado de parlamentares que poderá destinar volume maior de recursos a suas bases eleitorais, utilizando-se, para tanto, das despesas previstas na quota do relator-geral. Não há como saber quem são, de fato, os Deputados Federais e Senadores da República componentes desse grupo incógnito, pois a programação orçamentária utilizada por esse fim identifica apenas a figura do relator-geral.

Daí o caráter obscuro desse sistema: o relator-geral desonera-se da observância do dever de atender os mandamentos da isonomia e da impessoalidade ao atribuir a si próprio a autoria das emendas orçamentárias, ocultando, dessa forma, a identidade dos efetivos requerentes das despesas, em relação aos quais recai o manto da imperscrutabilidade.

Por essas razões, tenho para mim que o modelo vigente de execução financeira e orçamentária das despesas decorrentes de emendas do relator viola o princípio republicano e transgride os postulados informadores do regime de transparência no uso dos recursos financeiros do Estado.

Princípio republicano e transparência na execução financeira e orçamentária

20. O constitucionalismo moderno tem reconhecido que o princípio republicano (CF, art. 1º, caput) valor fundante da ordem constitucional brasileira desde a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 (Decreto nº 01/1889) encerra múltiplas dimensões de expressão, traduzindo uma pluralidade de significados que vão além das ideias essenciais consagradas (a) da eletividade do Chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo (em todas as unidades da Federação); (b) da periodicidade dos mandatos eletivos; e (c) da responsabilidade dos governantes.

Com efeito, o dogma republicano não significa apenas a forma de governo oposta ao regime monárquico. Na verdade, o

ideal republicano invoca um universo valorativo e um complexo de ideias que convergem em torno da construção de um verdadeiro estatuto das liberdades e da igualdade, estabelecendo uma clara relação de antagonismo em face de qualquer ensaio de instauração de regimes governamentais de caráter pessoal ou autoritário, especialmente quando o exercício abusivo do Poder traduz o objetivo de promover a apropriação das instituições públicas em favor de interesses privados.

Oportuno lembrar, quanto a tal aspecto, o magistério doutrinário de J. J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, p. 488, 6ª ed., 1993, Almedina/Coimbra), para quem o princípio republicano alberga funções para além de mera submissão dos governantes ao império das leis e à legitimação popular por meio do voto, constituindo o denominado ethos republicano:

(...)

Daí o sentido contemporâneo do dogma republicano, fundado na ideia de que a coisa pública, titularizada pelos integrantes do povo, deve ser administrada em benefício de toda a coletividade e em favor do bem comum assegurada a tutela incondicional da dignidade da pessoa humana nos conflitos entre os direitos das minorias e os interesses defendidos por maiorias eventuais, preservando-se a coexistência entre os espaços privados, em que predomina a autonomia individual, e os espaços públicos, onde prevalece a vontade coletiva, sem que nos domínios reservados à soberania dos interesses populares jamais venha a se legitimar a preponderância de desígnios particulares em detrimento dos propósitos comuns.

Nessa linha também a lição de José Jairo Gomes (Direito Eleitoral, p. 71/72, 16ª ed., 2020, Gen/Atlas), a destacar o princípio republicano como forma impessoal de governar, voltada à consecução do interesse coletivo: (...)

21. Consagra o caput do art. 37 da Carta Republicana, entre os princípios regentes de Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a publicidade. Ressalvadas as

hipóteses de sigilo previstas em leis editadas dentro dos limites materiais definidos na Constituição, portanto, os atos praticados pela Administração pública devem ser passíveis de conhecimento pelos cidadãos. Relembro, nesse sentido, as palavras sempre evocadas do Justice Louis D. Brandeis, ao recomendar a publicidade como remédio para males que afligem as sociedades: a luz solar é o melhor dos desinfetantes.

O art. 5º, XXXIII, da Constituição da República, a seu turno, assegura a todos o direito fundamental de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, de interesse coletivo ou de interesse geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. O sigilo configura, pois, hipótese juridicamente excepcional, somente admitida para proteger a intimidade e a vida privada ou quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Não comportando presunção, sua invocação depende de justificação adequada à ordem constitucional objetiva.

A obtenção de informações detidas por órgãos e entidades do poder público, vale ressaltar, é um direito humano protegido pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o precedente paradigmático é o caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, em que assentado:

(...) o artigo 13 da Convenção, ao estipular expressamente os direitos de buscar e receber informações, protege o direito de todos de solicitar acesso a informações sob o controle do Estado, com as exceções permitidas nos termos do regime de restrições da Convenção. Consequentemente, o referido artigo ampara o direito das pessoas de receberem essas informações e a obrigação positiva do Estado de fornecê-las, de modo que a pessoa possa ter acesso e conhecer essa informação ou receber uma resposta fundamentada quando, por qualquer motivo permitido pela Convenção, o Estado puder limitar o acesso a ela no caso concreto. (Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Sentença de 19 de setembro de 2006, Série C Nº 151, § 77,

destaquei)

Os postulados que informam o regime de transparência e o controle social dos atos estatais decorrem do primado do dogma republicano em nossa ordem constitucional (CF, art. 1º, caput). Esse princípio de caráter estruturante impõe aos gestores do patrimônio público a observância dos valores fundamentais da ética e da integridade na administração dos recursos públicos, da plenitude e da franqueza no cumprimento do dever de prestar contas à população e da responsabilização dos governantes e agentes estatais por suas ações e omissões praticadas no exercício de suas funções.

Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais adotadas no âmbito administrativo ou legislativo que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação dos recursos públicos, 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. A propósito, paradigmática decisão do eminente Ministro Celso de Mello:

DIREITO DE ACESSO A DOCUMENTOS PÚBLICOS. PRERROGATIVA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL (CF, ART. 5º, XXXIII). DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DE DESPESAS PÚBLICAS. VERBA INDENIZATÓRIA DO EXERCÍCIO PARLAMENTAR. IMPRENSA. PRETENSÃO DE ACESSO A TAIS DOCUMENTOS. LEGITIMIDADE. MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. PODER-DEVER DE TRANSMITIR, AO PÚBLICO, INFORMAÇÕES DE INTERESSE COLETIVO OU GERAL (CF, ART. 220, § 1º, C/C O ART. 5º, IV E XIV). LIMINAR MANDAMENTAL DEFERIDA. - Assiste, aos cidadãos e aos meios de comunicação social ("mass media"), a prerrogativa de fiscalizar e de controlar a destinação, a utilização e a prestação de contas relativas a verbas públicas. O direito de receber, dos órgãos integrantes da estrutura

institucional do Estado, informações revestidas de interesse geral ou coletivo qualifica-se como prerrogativa de índole constitucional, sujeita, unicamente, às limitações fixadas no próprio texto da Carta Política (CF, art. 5º, XIV e XXXIII). - Os postulados constitucionais da publicidade, da moralidade e da responsabilidade - indissociáveis da diretriz que consagra a prática republicana do poder - não permitem que temas, como os da destinação, da utilização e da comprovação dos gastos pertinentes a recursos públicos, sejam postos sob inconcebível regime de sigilo. Não custa rememorar que os estatutos do poder, numa República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério, eis que a legitimidade político-jurídica da ordem democrática, impregnada de necessário substrato ético, somente é compatível com um regime do poder visível, definido, na lição de BOBBIO, como "um modelo ideal do governo público em público". - Ao dessacralizar o segredo, a nova Constituição do Brasil restaurou o velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, cuja incidência - sobre repudiar qualquer compromisso com o mistério - atua como fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais. - O novo estatuto político brasileiro que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta - consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como expressivo valor constitucional, incluindo-o, tal a magnitude desse postulado, no rol dos direitos, das garantias e das liberdades fundamentais (RTJ 139/712-713). (MS 24725-MC/DF, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 28/11/2003, Publicação: 09/12/2003, DJ 09/12/2003 PP-00042)

Em consonância com tais postulados, os atos que compõem o ciclo orçamentário, desde a elaboração e planejamento à realização das despesas públicas, hão de ser praticados com atenção e fidelidade aos postulados republicanos e à transparência necessária à garantia de acesso de todos às informações de interesse público (CF, arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II), o que vem

sendo reafirmado, em sucessivas decisões, por esta Suprema Corte: (...)

22. Tenho por presentes, na espécie, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, além de suficientes os aspectos antes expostos para o deferimento do pedido de medida cautelar, sem prejuízo do enfrentamento dos demais fundamentos suscitados quando do julgamento de mérito das presentes ações diretas de controle concentrado”.

Reitere-se que, ao se anonimizar emendas por meio da atuação do relator-geral perde-se a transparência. Sem saber quem indicou o beneficiário desses recursos torna-se impossível avaliar se a destinação orçamentária atendeu à regra da maioria ou a um interesse local. Note-se que não se está, com isso, a indicar qualquer pecha ou mácula nas decisões tomadas pelo Congresso Nacional, mas apenas a exigir que tais informações sejam disponibilizadas. Sem elas, não há juízo de racionalidade possível sobre a execução orçamentária.

As emendas de relator-geral (RP 9) não têm atingido esse *standard* mínimo de promoção de transparência. As informações prestadas nos autos pelo Senado Federal (eDOC 349) dão conta de que apenas a partir do ano de 2023 ter-se-á a possibilidade de identificação dos parlamentares autores de emenda, na forma da Lei nº. 14.436, de 2022 (LDO 2023).

Esse conjunto de práticas, portanto, contraria a robusta jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal de acordo com a qual o princípio da transparência constitui o mecanismo pelo qual a atividade financeira do Estado pode ser avaliada em sua legalidade, legitimidade e economicidade. Somente a atuação estatal plenamente transparente é que pode, ao fim e ao cabo, ser julgada racional. Nesse sentido:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS

PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. 2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. 3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade. 4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6351 e 6.353. Medida cautelar referendada”. (ADI 6347 MC-Ref, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 30.04/2020).

De outra parte, reputo que a edição do Ato conjunto da Câmara de Deputados e do Senado Federal n.1/2021, da Resolução do Congresso Nacional n.º2/2021 e do Decreto nº. 10.888/2021 não sanaram os vícios e inconstitucionalidades da sistemática de alocação de recursos através das emendas de relator-geral (RP 9). Com efeito, os referidos atos preveem uma lista de providências de detalhamento de execução, o que não supre a inconstitucionalidade havida no momento da alocação de recursos, que ainda está sob o manto da opacidade, da discricionariedade absoluta do relator-geral do orçamento, à margem dos sistemas de fiscalização e de critérios objetivos de formulação de políticas públicas.

Veja-se, pela leitura do Ato Conjunto, que as questões postas nas ADPFs não se veem sanadas pela sua edição, haja vista não constar ainda, por exemplo, a vinculação de parlamentar autor da emenda:

“Art. 1º Este Ato Conjunto dispõe sobre os procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral) das Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e de 2021.

Art. 2º O detalhamento da execução orçamentária das despesas a que se refere o art. 1º, até a data de publicação deste Ato Conjunto, será publicado no Diário da Câmara dos Deputados e no Diário do Senado Federal, por emenda, órgão orçamentário, dotação atualizada, empenhada, liquidada e paga, conforme Anexo I.

Art. 3º A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização acompanhará a execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 constantes da Lei Orçamentária Anual de 2021 e adotará as providências necessárias para assegurar ampla publicidade e transparência em relação a cada emenda indicada pelo Relator-Geral, mediante:

I - disponibilização de relatórios atualizados periodicamente com a execução orçamentária por emenda de Relator-Geral, contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos, conforme Anexo II;

II - disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a execução orçamentária por emenda de Relator-Geral, contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, do objeto e das respectivas notas de empenho, conforme Anexo III;

III - disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a identificação dos entes subnacionais beneficiários das programações com o indicador de Resultado Primário nº 09 da Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e de 2021, e os partidos políticos de seus governantes em exercício (Governadores e Prefeitos), conforme Anexo IV;

IV - link de acesso à consulta personalizada na Plataforma Mais Brasil, que permite o acompanhamento da execução orçamentária das emendas do relator-geral e demais recursos decorrentes de transferências voluntárias da União, por meio de diversos filtros, tais como ano da proposta, Unidade da Federação, Município, Órgão Superior e situação do convênio ou da proposta;

Art. 4 ° As solicitações que fundamentam as indicações a serem realizadas pelo Relator-Geral, a partir da vigência deste Ato Conjunto, serão publicadas em sítio eletrônico pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e encaminhadas ao Poder Executivo.

Art. 5° Os Anexos I, II, III e IV integram este Ato Conjunto e serão adotados como padrão para o seu cumprimento”.

Anote-se que as emendas de relator-geral foram mantidas na Lei de Diretrizes Orçamentária do ano de 2023, senão vejamos o teor da Lei nº. 14.436, de 2022, e a previsão do indicador RP 9:

“Art. 7º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível e dotações respectivas, especificando a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa - GND, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.

§ 1º A esfera orçamentária tem por finalidade identificar se o orçamento é Fiscal - F, da Seguridade Social - S ou de Investimento - I.

§ 2º Os GNDs constituem agregação de elementos de despesa de mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminados a seguir:

- I - pessoal e encargos sociais (GND 1);
- II - juros e encargos da dívida (GND 2);
- III - outras despesas correntes (GND 3);
- IV - investimentos (GND 4);

V - inversões financeiras, incluídas as despesas referentes à constituição ou ao aumento de capital de empresas (GND 5); e

VI - amortização da dívida (GND 6).

§ 3º A Reserva de Contingência prevista no art. 13 será classificada no GND 9 ou poderá ter outra classificação caso seja destinada especificamente às necessidades previstas no § 1º do art. 32 e no art. 109.

§ 4º O identificador de Resultado Primário - RP visa a auxiliar a apuração do resultado primário previsto nos art. 2º e art. 3º, o qual deverá constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e da respectiva Lei em todos os GNDs e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2023, nos termos do disposto no inciso X do Anexo I, se a despesa é:

I - financeira (RP 0);

II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

a) obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III (RP 1);

b) discricionária não abrangida pelo disposto na alínea "c" (RP 2);

c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:

1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos [§ 9º§ 9º§ 9º§ 9º§ 9º](#) e [§ 11 do art. 166 da Constituição§ 11 do art. 166 da Constituição§ 11 do art. 166 da Constituição§ 11 do art. 166 da Constituição](#) (RP 6);

2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no [§ 12 do art. 166 da Constituição§ 12 do art. 166 da Constituição§ 12 do art. 166 da Constituição§ 12 do art. 166 da Constituição](#) e no [art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019](#)

[2019art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019](#)
[art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019](#) (RP 7);

3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); ou

4. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9); ou

III - primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta (RP 4)''.

A ausência de rito de execução dos valores vinculados a emendas de relator-geral emerge nas informações apresentadas nos autos. Em nota técnica (eDOC 33), o Ministério do Desenvolvimento Regional reforça tal compreensão, senão vejamos:

“Já em relação às emendas do Relator-Geral do orçamento (RP 9), embora não sejam de natureza impositiva, tendo em vista que não está vinculada à percentual definido de receita corrente, enquanto despesa primária discricionária, são também de execução obrigatória, em conformidade com a programação orçamentária, consoante o já mencionado art. 62 da LDO 2020, salvo se houver impedimento de ordem técnica.

11. Ocorre que, para essas emendas classificadas no identificador de resultado primário RP 9, não houve o estabelecimento de um rito para a sua execução, com cronograma definido, para análise e superação dos impedimentos técnicos, bem como inexistente disposição expressa acerca da indicação do beneficiário.

12. Por fim, destaca-se que a LDO 2020 estabelece no seu art. 86 que “a execução orçamentária e financeira, no exercício de 2021, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a

localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública”.

Igualmente, as informações do Senado Federal (eDOC 68) aludem que a falta de regramento sobre como se proceder com pagamentos de emendas de relator-geral sugere a aplicação da sistemática usual de dotações discricionárias, passando pelos Ministérios envolvidos. Confira-se:

“De fato, diante da inexistência de disposição legal que vincule a indicação do autor (seja o relator-geral ou alguém por ele indicado), é forçoso concluir que a execução orçamentária dessas dotações deve seguir as mesmas regras utilizadas para as demais dotações discricionárias. Isso significa, inclusive, seguir os critérios e balizadores orçamentários utilizados por cada Ministério responsável para a execução das despesas sob sua alçada, incluindo os arts. 77 e 142 da LDO 2020 (art. 86 e 162 da LDO 2021).

Em outras palavras, a decisão cautelar, ao pretender equiparar as emendas do relator às emendas individuais e de bancada, acaba por contrariar a legislação orçamentária atualmente em vigor, porque as despesas marcadas com RP 9, por terem sido inseridas pela relatoria-geral do PLOA e por não haver normas específicas aplicáveis, devem observar o mesmo regime de execução do restante das dotações do Poder Executivo. O RP 9 é apenas um marcador sobre a origem da dotação e não define o seu regime de execução orçamentária. (...)

Adicionalmente, a Portaria Interministerial ME/Segov-PR no 6.145/2021 já regulou minimamente a execução das emendas de relator-geral justamente nesse sentido. Segundo essa norma, caso seja necessário obter informações adicionais quanto ao

detalhamento das dotações classificadas com RP 9, o Ministro da Pasta respectiva poderá solicitá-las ao autor da emenda, ou seja, ao relator-geral, muito embora as informações recebidas do relator-geral não sejam consideradas vinculantes à execução dessas programações, porque elas devem se conformar às prioridades do Poder Executivo quanto à execução de políticas públicas”.

Assim, consoante firmei nas premissas deste voto, o indicador RP 9, nos moldes expostos pelas petições iniciais em relação às LDOs de 2021 e 2022, mostra-se inconstitucional, vulnerando o direito à informação, à transparência, a impessoalidade, por acabar com a rastreabilidade do emprego dos recursos, por não identificar os parlamentares autores e favorecidos, por trafegar à margem de sistema federal centralizado de registro da sua execução, dentre outros aspectos relevantes salientados no curso desta fundamentação. Trata-se de uma dotação global, uma massa de recursos, a qual flui sem a integral rastreabilidade exigida pelo art. 163-A da CRFB.

Ainda que tenham sido adotadas providências por parte do Poder Legislativo, elas não se amoldam integralmente ao quanto definido por este STF.

A Lei de Diretrizes Orçamentária do ano de 2023 (14.436, de 2022), em seu art. 79, não faz alusão clara às emendas vinculadas ao indicador RP 9, tratando das emendas de bancada, individuais e de comissão. Ademais, vagamente, menciona-se que as dotações devem observar “sempre que possível”, “a população e o índice de desenvolvimento humano – IDH do ente da Federação”. Confira-se:

“Art. 79. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas:

I - no caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, previstas nos itens 1, 2 e 3 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, pelos respectivos autores; e

II - (VETADO).

§ 1º As indicações deverão ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, estar de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida e, sempre que possível, observar a população e o índice de desenvolvimento humano – IDH do ente da Federação, bem como os critérios próprios de cada política pública.

§ 2º A falta da indicação prevista no caput ou a desconformidade com relação ao § 1º configura impedimento técnico para execução da programação.

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º A transparência quanto à indicação a que se refere o inciso II do caput deste artigo, abrangerá necessariamente o nome do parlamentar solicitante, ainda quando o seu pleito se fundamentar em demanda que lhe tenha sido apresentada por agentes públicos ou por representantes da sociedade civil”.

Mantém-se de pé a sistemática de constituição de um orçamento paralelo ao de iniciativa do Poder Executivo e anônimo, conforme delineado nas petições iniciais que trouxeram a questão a esta Suprema Corte. As emendas de relator-geral (RP 9) não encontram guarida no regramento da Constituição Federal, que não concebe a sua existência, a sua impositividade, não faculta que recursos públicos sejam destinados de modo discricionário e aleatório, sem fiscalização adequada do seu efetivo destino e execução.

Separação e harmonia entre os poderes

Cabe ainda observar que o desenho institucional do presidencialismo brasileiro a partir da Constituição de 1988 manteve a ampliação dos poderes do Presidente da República, promovida pela Constituição de 1969.

Somadas às competências constitucionais de editar medidas provisórias, nomear ministros e do regime de urgência na tramitação de

seus projetos de lei, o protagonismo do Chefe do Poder Executivo em matéria administrativa, tributária, orçamentária e a limitação do poder de emenda de parlamentares durante a discussão da legislação orçamentária foram fundamentais para assegurar a previsibilidade ao processo político, bem como o protagonismo do Poder Executivo na elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas.

Assim, a Constituição assegurou (art. 84. Inciso XXIII e art. 165 da Constituição da República) protagonismo ao Poder Executivo na apresentação da peça orçamentária o que permitiu, desde a vigência da Constituição de 1988, que se evitasse paralisia decisória.

As competências constitucionalmente previstas contribuem para racionalizar e dar previsibilidade ao processo político e ao conflito distributivo inerente à elaboração do orçamento público. **Isso se dá porque o presidencialismo brasileiro é multipartidário, o que demanda a formação de coalizões para governar, assim como a coordenação e a cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo para desenvolver e melhorar políticas públicas.**

Nessa ordem de ideias, a formulação de políticas públicas e da proposta orçamentária não pode prescindir da participação ativa do Poder Executivo, mostrando-se conflitante com o sistema do presidencialismo o desvirtuamento da proposta orçamentária, o alijamento do governo da definição de metas e prioridades na alocação de recursos por meio das emendas de relator-geral RP 9 ou a possibilidade de que elas sejam impositivas em algum grau.

A lógica que parece presidir a possibilidade de que cada Congressista possa dispor sobre uma fatia do orçamento está em reconhecer que esses têm melhores condições de avaliar as necessidades e as prioridades do país. Essa capacidade, no entanto, é sempre limitada, parcial, porque afinal de contas é apenas com a contabilidade de todas as necessidades nacionais e de todas as limitações de recursos é que efetivamente é possível identificar o que é uma ação prioritária e o que não é.

Pode até ser verdade que cada Congressista seja eleito ou eleita

para atender a uma demanda localizada ou paroquial, mas em nenhum momento pode o parlamentar titularizar, isolada e fragmentadamente, a responsabilidade de definir o melhor interesse nacional. É por isso que o acesso a essas emendas obrigatórias é limitado a percentuais bastante reduzidos do orçamento. Permanece, assim, a regra *madisoniana*: qualquer ação que fuja à lógica da maioria, seja no momento da definição da destinação de recursos, seja no julgamento das contas, viola o princípio republicano.

Em meu modo de ver, parcela significativa do orçamento da União Federal está sendo jungida a uma distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas, conforme seus interesses pouco claros, sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas públicas a que deveriam servir as despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificação fundada em critérios técnicos ou jurídico.

A manifestação do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Presidente da República no ano de 2020 bem evidenciou a circunstância de que as dotações vinculadas às emendas de relator-geral tem sido utilizadas sem aderência aos programas governamentais, beneficiando desproporcional e injustificadamente algumas localidades, sem quaisquer critérios de formulação de políticas. Confira-se a visão da Corte de Contas:

“Critérios de Distribuição das Emendas de Relator-Geral

Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop – que permitem ampla transparência de todas as fases da alocação –, não foram apresentadas evidências quanto à uniformização da sistemática adotada para a distribuição de recursos federais entre os entes subnacionais beneficiários de emendas de relator-geral, ou de bens adquiridos pela União com tais recursos, de forma que fosse assegurada a verificação da equidade na distribuição de bens

(adquiridos de forma centralizada) e recursos de emendas RP-9. Em respostas às diligências realizadas de forma centralizada à Presidência da República e ao Ministério da Economia, foram apresentados documentos produzidos por diversos órgãos e entidades, dificultando a comparabilidade dos dados, dada a multiplicidade de procedimentos e respostas apresentadas.

O MDR, por exemplo, destinatário da maior parte das emendas aplicadas diretamente pela União, esclareceu que toda comunicação com o relator-geral do orçamento ocorreu por meio da Assessoria Especial de Relações Institucionais (AESPRI), com registro em processo administrativo específico, por ação orçamentária, no sistema eletrônico de informações da Pasta (SEI) que, em 2020, geriu 31 ações orçamentárias provenientes de emendas de relator-geral (RP-9), totalizando R\$ 8,33 bilhões. Informou, ainda, a publicação da Portaria MDR 1.081, de 2/6/2021, dispondo sobre os procedimentos e prazos para operacionalização das emendas de relator-geral, para o exercício de 2021.

O normativo visa orientar os ordenadores de despesa da Pasta, no caso de transferências voluntárias, que divulguem no sítio eletrônico do ministério os critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública (peça 42 do TC 000.797/2021-9). Nos demais órgãos, há evidências de que foram adotados procedimentos diversos para distribuição de emendas RP-9 entre os entes subnacionais. Há casos em que o relator-geral tanto encaminhou ofício com planilha ao Ministro-Chefe da Segov (peça 43, p. 58-64), quanto enviou ofício ao Ministro da Defesa com solicitação de abertura de programa na Plataforma +Brasil a fim de cadastrar propostas de pleiteantes (peça 33, p. 37). Em outras situações, parlamentares – que não o relator-geral – encaminharam ofícios ou mensagens de suas assessorias aos ministérios responsáveis pela implementação da política pública ou à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), com indicação dos entes da Federação a serem aquinhoados com emendas

RP9.

Evidências nesse sentido foram apresentadas, em resposta às diligências realizadas no âmbito do TC 000.797/2021-9, pelo Ministério da Defesa (peça 33, p. 35-44) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-Mapa (peça 42, p. 263-290). Na área da saúde especificamente, por força do § 5º do art. 40 da LDO 2020, as emendas parlamentares destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) foram executadas segundo ato próprio do Ministro da Saúde, cuja distribuição deve observar como parâmetro o cumprimento de metas contratualizadas por integrantes do SUS. Para tanto, foi editada a Portaria MS 488, de 23/3/20, com a finalidade de disciplinar a aplicação de emendas parlamentares que adicionam recursos ao SUS em 2020, conforme declarado em resposta à diligência já caracterizada (peça 42, p. 78-107).

Também foi apresentada cópia de ofício do relator-geral do orçamento à Segov, acompanhada de cópia de planilha que indicou a distribuição de recursos de emendas RP-9 entre fundos de saúde de diversos entes subnacionais (peça 42, p. 77-91). A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), no documento de peça 21 do TC 000.797/2021-9, declarou não ter participado do processo decisório sobre a atual sistemática de distribuição dos recursos provenientes de emendas RP-9. Até mesmo no que tange aos critérios de distribuição, sob a forma de transferência voluntária, das programações provenientes das emendas de relator-geral, a SOF alegou que, por não “constar no rol de suas competências”, o órgão “não teve participação em suas eventuais definições e sobre eles não têm informações”. Declarou, em complemento, que “para a execução de qualquer despesa discricionária relacionada a transferências voluntárias, os Ministérios setoriais devem observar regras legais e infralegais”. Que nesse sentido, “todos os dispositivos do Capítulo V, Seções II e III da LDO 2020, o que inclui o aludido art. 77, precisam ser atendidos pelo órgão ou entidade concedente”, além de observar também o Decreto 10.035/2019, a Portaria Interministerial 424/2016, e os Comunicados 16 e

18/2020, entre outros. Esclareceu, ainda, que, por meio do Painel do Orçamento, disponível na área pública do portal do Siop, qualquer cidadão pode acompanhar as informações sobre a LOA e sua execução. Mencionou que o detalhamento da execução da despesa também pode consultado por meio do Tesouro Gerencial, Plataforma +Brasil, Portal da Transparência e, ainda, pelo Siga Brasil gerido pelo Senado Federal.

Apesar da resposta da SOF, as informações extraídas das respostas às diligências expõem a inexistência de procedimentos sistematizados para o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, tal como ocorre, por exemplo, com as emendas individuais por meio do Siop. Se considerarmos o volume expressivo dos valores empregados em políticas públicas relevantes, tais como saúde, educação, segurança pública, dentre outras, aumenta-se o risco sobre a efetividade do planejamento governamental, bem como se coloca em risco a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal”.

A definição de agenda e a formulação de políticas públicas devem submeter-se, democraticamente, à vontade da maioria, descabendo a utilização personalista, discricionária e aleatória de parcela vultosa do orçamento federal.

Assim, a alocação de recursos através de emendas de relator-geral que não explicitam os critérios objetivos de eleição das localidades e ações beneficiadas afasta-se da noção de efetiva política pública, porquanto ausente a dimensão dialógica necessária à sua formulação, traduzindo um loteamento parcial, fragmentado e paroquial dos valores que deveriam ser empregados na realização do bem comum.

Frise-se, ainda, que a iniciativa para a apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com indicação das metas e prioridades da administração pública federal, cabe ao Poder Executivo, razão pela qual afronta esse princípio a criação de emendas de relator-geral em relação às quais não há participação dessa esfera de governo na definição

ADPF 854 / DF

de metas e prioridades.

Demais disso, a disposição constitucional que reputa como impositiva uma fração delimitada e residual do orçamento bem evidencia que as emendas devem abranger volume orçamentário que não é central e preponderante, sob pena de se inverter a própria iniciativa das leis orçamentárias, a qual compete ao Poder Executivo. Transcrevo, no ponto, teor da Emenda Constitucional nº. 86, de 2015, que demonstra que o constituinte derivado não concebeu um poder ilimitado de emendar:

"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. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e

não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169”.

Assim, o Poder Executivo, no caso das emendas de relator-geral, deve manter o seu poder de reger e cadenciar a execução do orçamento, inclusive contingenciando valores, sendo certo ainda que a aplicação indiscriminada dessa modalidade de alocação afeta, assim, a harmonia e o equilíbrio entre os poderes. Invoco, uma vez mais, a lição de Rodrigo Oliveira de Faria acerca dessa alteração no equilíbrio entre os Poderes da República:

“As emendas RP-9 representam o ápice de um longo processo de reconfiguração das regras orçamentárias, em que as relações entre Executivo e Legislativo foram alteradas atribuindo-se primazia ao Legislativo na ordem orçamentária. Quatro regras centrais são as responsáveis pelo surgimento da mecânica atual de tais emendas: alargamento das hipóteses regimentais de cabimento de tais emendas; instituição da obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias discricionárias; vedação de cancelamento das programações decorrentes de emendas parlamentares sem anuência ou concordância do autor das emendas; e criação do identificador de resultado primário RP-9. **Tais regras, combinadas, ensejaram a explosão das subespécies de emendas de relator-geral relativas à inclusão ou acréscimo de programações ao orçamento, como atestam as sólidas evidências empíricas deste artigo.**

O elastecimento das hipóteses regimentais de cabimento de tais emendas foi levado ao limite, acarretando, na prática, a anulação da regra fundamental de vedação do acréscimo ou inclusão de programações ao orçamento. Tal regra central foi instituída desde a Resolução nº 2, de 1995-CN, exatamente para refrear os extensos poderes do relator-geral do PLOA após os escândalos dos “anões do orçamento”. É verdade que sempre existiram exceções à regra regimental;

todavia, os últimos dois PLOAs assistiram à instituição de uma autorização com um grau de amplitude e generalidade que equivale à transformação da exceção em regra. Referido elastecimento representou condição sine qua non para o formato atual das emendas RP-9, mas não teria gerado, por si só, tais emendas.

As emendas RP-9 aproveitaram-se de ampla e pregressa utilização dos marcadores de programações prioritárias no âmbito do Poder Executivo, representados pelo RP-3, utilizados, à época, para acompanhamento das programações do PPI e do PAC. A tecnologia do RP-3 foi transplantada, com êxito, para o âmbito do Legislativo, com a criação do RP-9, que permitiu o acompanhamento e o controle da execução orçamentária de tais programações pelos parlamentares. Ademais, a instituição da obrigatoriedade de execução das programações discricionárias, trazida pelas Emendas Constitucionais nº 100 e 102, de 2019, implicou no dever de execução das programações e, inclusive, a necessidade de justificativa para os casos de inexecução. Tal obrigatoriedade, muito embora não tenha trazido montantes obrigatórios de execução para as emendas de relator-geral, a exemplo das emendas individuais e de bancada, serviu como regra assemelhada com efeitos idênticos, dada a combinação e o entrelaçamento das quatro regras aqui detalhadas. Por fim, a vedação do cancelamento de programações incluídas por emendas, estendida a todas as suas espécies, representa a garantia de que créditos adicionais não podem anular, mesmo parcialmente, as dotações parlamentares incluídas na LOA.

Em síntese, a triangulação normativa, somada à autorização regimental, assegurou que o relator-geral controlasse a execução das emendas RP-9, podendo valer-se de tais programações para direcionamento de recursos orçamentários para bases eleitorais, para o fortalecimento de elos políticos e, ainda, para sustentação do governo. Todavia, o reflexo dessa ampliação de poderes do relator-geral - sem precedentes desde os “anões do orçamento”

- implicou em dependência do Executivo em relação àquele ator, para sustentação do governo.

A reconfiguração da ordem orçamentária brasileira contou com adesão maciça da classe política, associando indistintamente partidos de esquerda, centro e de direita, como comprovam as votações das emendas constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100 e 102, de 2019. Difícil defender que os efeitos do conjunto de modificações não pudessem ser antecipados por políticos experientes que votaram favoravelmente a tais alterações. As instituições orçamentárias da Carta de 1988 foram amplamente redesenhadas, com impactos significativos para a dinâmica relacional entre Executivo e Legislativo. Logicamente, tal reconfiguração não é imutável e pode ser submetida a novo ensaio de reengenharia institucional, mas pode-se antever a magnitude da resistência a alterações no âmbito do Legislativo”.

Para além de afetar a relação maior entre os Poderes Executivo e Legislativo, a ausência de critérios atuais para utilização de emendas de relator-geral causa efeitos indesejáveis também na relação entre os próprios parlamentares.

Em recente texto, os Professores Fernando Facury Scaff e Marina Michel de Macedo Martynychen pontuaram que a dinâmica das emendas de relator-geral ocasiona diferenciação injustificada entre parlamentares e uma deturpação do artigo 166, §3º, da Carta da República. De acordo com os autores:

“Complicadas são as emendas do relator-geral (RP9), que acarretam gastos apenas em favor dos parlamentares alinhados ao Presidente, e decorrem de uma deturpação do entendimento do artigo 166, §3º, CF.

Por qual motivo surgiram as emendas de relator-geral, as RP9? Para criar uma injusta diferenciação entre iguais, em prol de quem se alinha politicamente aos interesses do governo o presidencialismo de coalização brasileiro não está habituado a tratar todos os parlamentares de forma igual. As emendas RP6, RP7 e RP8 são isonômicas (de certo modo), pois devem

ADPF 854 / DF

necessariamente contemplar parlamentares da situação e da oposição, e são de execução obrigatória. (SCAFF, Fernando Facury; MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. *Inconstitucionalidades do orçamento secreto*. Consultor Jurídico, 06.12.2022).

Soma-se às demais inconstitucionalidades atinentes às emendas submetidas ao indicador RP 9, a afronta à separação entre os poderes (art. 2º da CRFB). Observa-se que há um quadro de progressivo avanço e preponderância do Poder Legislativo em relação à formulação e execução do orçamento federal, em volume de recursos tal e sem aderência a programas de governos que afronta a própria excepcionalidade do poder de emenda.

O art. 165 da Carta da República, ao estabelecer a LDO e a LOA, como diplomas cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo não pode se tornar norma destituída de eficácia e esvaziada de sentido, sendo inconstitucional a utilização do indicador RP 9 como mecanismo de aglutinação de recursos, sem limitação, sem definição de prioridades, metas e programas pelo Poder Executivo, a quem compete prioritariamente a gestão, a formulação de políticas públicas e a elaboração do orçamento federal.

Conclusão

Ante o exposto, com as mais respeitosas vênias às opiniões divergentes e prestando homenagens ao voto da eminente Relatora, acompanho o teor da manifestação de Sua Excelência e julgo integralmente procedentes as presentes ADPFs para declarar a inconstitucionalidade do indicador de resultado primário nº. 09, e confirmar a medida cautelar decretada nestes autos, a qual deve ser convertida em julgamento meritório, de modo a:

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

ADPF 854 / DF

(b) implementar-se 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).

É como voto.

Cópia