

17/12/2021

PLENÁRIO

REFERENDO NO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
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

EMENTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS ORIUNDAS DAS EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS SOB O INDICADOR RP 9). MANIFESTAÇÃO DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS PROVIDÊNCIAS CAUTELARES DETERMINADAS NAS ADPFs 850, 851 E 854. PEDIDO DE REVOGAÇÃO DA ORDEM DE SUSPENSÃO PROVISÓRIA DA EXECUÇÃO DAS VERBAS ORÇAMENTÁRIAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR. RISCO DE PREJUÍZO À CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS À COLETIVIDADE E À EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. “*PERICULUM IN MORA*” CARACTERIZADO. PEDIDO ACOLHIDO. REFERENDO.

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

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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

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

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

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

7. Medida cautelar **referendada.**

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em referendar a decisão na qual, acolhendo o pedido formulado pelos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foi concedida a medida cautelar requerida, para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, devendo ser observadas, para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1, de 2021, e a Resolução n. 2/2021-CN, nos termos do voto da Relatora e por maioria de votos, vencidos os Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia, em sessão virtual do Pleno de 14 a 16 de dezembro de 2021, na conformidade da ata do julgamento. Falou, pelo requerente, o Dr. André Maimoni.

Brasília, 16 de dezembro de 2021.

Ministra Rosa Weber
Relatora

17/12/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO NO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
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**

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Submeto ao referendo do Plenário, nos moldes do **art. 21, IV e V, do RISTF, medida cautelar** por mim concedida a fim de evitar graves danos de incerta reparação e assegurar a eficácia da ulterior decisão do mérito.

2. Os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal **manifestam-se** sobre o cumprimento da medida cautelar referendada pelo Plenário desta Suprema Corte no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851 e 854 e **requerem** a revogação da determinação contida no item “c” do acórdão, referente à suspensão da execução orçamentária das emendas do relator (classificadas pelo indicador RP 9).

3. A decisão em referência, de minha lavra, foi proferida, monocraticamente, em 05.11.2021, e imediatamente apresentada em mesa para apreciação do colegiado, por meio de sessão virtual extraordinária ocorrida entre 09.11.2021 e 10.11.2021.

Naquele julgamento, o Plenário do Supremo Tribunal Federal **referendou, integralmente,** a medida liminar concedida, em acórdão assim emendado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESPESAS PÚBLICAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FUNDADA TANTO EM

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

SITUAÇÕES VERIFICÁVEIS NO PLANO **OBJETIVO-NORMATIVO** (PRÁTICAS INSTITUCIONAIS) QUANTO EM ALEGAÇÕES SOMENTE PASSÍVEIS DE CONSTATAÇÃO POR MEIO DE INVESTIGAÇÃO **FÁTICO-PROBATÓRIA** (CONDUTAS INDIVIDUAIS). INADMISSIBILIDADE DO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO QUANTO AO SUPOSTO ESQUEMA DE DESVIO DE VERBAS PÚBLICAS DENOMINADO “*TRATORAÇÃO*”. CONTROVÉRSIA CUJA ANÁLISE DEMANDA APROFUNDADO EXAME DE FATOS E INSTAURAÇÃO INCIDENTAL DE FASE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME DE FATOS CONCRETOS E SITUAÇÕES ESPECÍFICAS EM SEDE DE PROCESSOS DE PERFIL OBJETIVO. **EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS PELO IDENTIFICADOR RP 9)**. CONSTATAÇÃO OBJETIVA DA OCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AOS POSTULADOS REPUBLICANOS DA TRANSPARÊNCIA, DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO ESTATAL DOS RECURSOS PÚBLICOS. **PRÁTICAS INSTITUCIONAIS** CONDESCENDENTES COM A OCULTAÇÃO DOS AUTORES E BENEFICIÁRIOS DAS DESPESAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR DO ORÇAMENTO FEDERAL. MODELO QUE INSTITUI INADMISSÍVEL EXCEÇÃO AO REGIME DE TRANSPARÊNCIA NO ÂMBITO DOS INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS. **MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDO.**

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

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

políticos e jurídicos socialmente relevantes. **Precedentes.**

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

4. O Congresso Nacional institucionalizou uma **duplicidade de regimes** de execução das emendas parlamentares: o regime **transparente** próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema **anônimo** de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada **vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas**, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da **ocultação dos efetivos requerentes da despesa**, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares **incógnitos** e o orçamento público federal.

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

6. Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos financeiros, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado. **Precedentes.**

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

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

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

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

8. Medida liminar **referendada.**”

(ADPF 854-MC-Ref, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 11.11.2021)

4. Extraí-se do teor do acórdão que a liminar determina ao Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia a adoção das seguintes medidas:

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

(a) **quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021**, que seja dada **ampla publicidade**, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9), **no prazo de 30 (trinta) dias corridos**;

(b) **quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9** (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), **que sejam adotadas as providências necessárias** para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de trinta dias corridos; e

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

5. Os Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em manifestação conjunta, prestam **informações** quanto cumprimento da decisão proferida por esta Suprema Corte **e requerem** *“a revogação da determinação de suspensão da execução dos recursos oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), referente ao exercício de 2021”*.

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

6. Em suas informações oficiais, os Chefes das Casas do Congresso Nacional afirmam ter adotado **todas as medidas possíveis**, no âmbito de suas respectivas esferas de competências, para cumprirem as determinações contidas nas **alíneas “a” e “b”** da parte dispositiva da decisão cautelar.

7. **Por entender presentes**, na espécie, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, deferi parcialmente o pedido de medida cautelar, em decisão assim ementada:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS ORIUNDAS DAS EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS SOB O INDICADOR RP 9). MANIFESTAÇÃO DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS PROVIDÊNCIAS CAUTELARES DETERMINADAS NAS ADPFs 850, 851 E 854. PEDIDO DE REVOGAÇÃO DA ORDEM DE SUSPENSÃO PROVISÓRIA DA EXECUÇÃO DAS VERBAS ORÇAMENTÁRIAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR. RISCO DE PREJUÍZO À CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS À COLETIVIDADE E À EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. “*PERICULUM IN MORA*” CARACTERIZADO. PEDIDO ACOLHIDO, “*AD REFERENDUM*” DO PLENÁRIO.

1. As providências adotadas pelo Congresso Nacional em cumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851 e 851 (**Ato conjunto nº 01/2021, Resolução nº 02/2021-CN e diligências** solicitadas ao Relator-Geral do orçamento) mostram-se suficientes, ao menos em exame estritamente delibatório, para justificar o **afastamento** dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte **diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade**.

2. Pedido acolhido, “*ad referendum*” do Plenário desta Corte, para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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

É o relatório.

17/12/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO NO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Senhor Presidente, submeto ao referendo deste E. Plenário a decisão que proferi, em sede cautelar.

2. Como dito, **os Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e ao Senado Federal**, em manifestação conjunta, prestam informações quanto cumprimento da decisão proferida por esta Suprema Corte no julgamento conjunto das ADIs 850, 851 e 854 e **requerem** “a revogação da determinação de suspensão da execução dos recursos oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), referente ao exercício de 2021”.

3. Em suas informações oficiais, os Chefes das Casas do Congresso Nacional afirmam ter adotado **todas as medidas possíveis**, no âmbito de suas respectivas esferas de competências, para cumprirem as determinações contidas nas **alíneas “a” e “b”** da parte dispositiva da decisão cautelar em referência.

4. Sustentam a **impossibilidade material** de cumprimento da determinação referente à publicização dos documentos pelos quais veiculadas as solicitações de despesas ao Relator-Geral do orçamento (item “a” da decisão). Segundo alegam, não existia à época previsão legal de procedimento para o registro de tais atos, o que inviabilizou a sua documentação.

Propõem, desse modo, que a publicização determinada passe a abranger apenas as solicitações formuladas **a partir da vigência do Ato Conjunto nº 01/2021**, tendo em vista “a impossibilidade fática de se estabelecer retroativamente um procedimento de registro” para tais comunicações institucionais e, também, “em decorrência da maneira que se estabelecem as atividades de representação política e as negociações político-partidárias”.

5. Alegam que, para dar implementação executiva à decisão desta

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Corte, editaram o **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021** e a **Resolução do Congresso Nacional nº 2, 2021**, dispondo sobre os mecanismos e instrumentos a serem observados para assegurar **maior publicidade e transparência** à execução orçamentária das emendas do relator (RP 9).

Transcrevo o inteiro teor dos atos normativos em questão:

“ATO CONJUNTO DAS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL Nº 1, DE 2021

Dispõe sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de Relator-Geral).

.....
“**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-

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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. 4º 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. 5º Os Anexos I, II, III e IV integram este Ato Conjunto e serão adotados como padrão para o seu cumprimento.

Art. 6º A exigência constante do art. 4º será submetida a referendo do Congresso Nacional por meio do Projeto de

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Resolução, constante do Anexo V, que altera a Resolução do Congresso Nacional nº 01, de 2006.

Art. 7º Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.”

“RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2021-CN

Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral.

O Congresso Nacional resolve:

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

‘Art. 53 (...)

.....

IV – autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

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

.....

‘Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no **caput**, serão publicadas

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida.’ (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. As alterações da Resolução nº 1, de 2006-CN, referentes ao art. 69-A de que trata o art. 1º, somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação desta Resolução, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2021.”

Atestam que o Ato Conjunto das Mesas do Congresso (nº 1/2021) e a Resolução nº 2/2021-CN **tornam mais transparente a execução orçamentaria**, pois as despesas introduzidas na lei orçamentária anual por meio de emendas do relator (RP 9) passam a ser disponibilizadas em plataforma de acesso público, com atualizações periódicas, e detalhadas com a identificação dos seguintes elementos: **(a)** tipo de emenda; **(b)** unidade orçamentária responsável; **(c)** nome do beneficiário; **(d)** instrumento jurídico legitimador da despesa; **(e)** objeto; **(f)** valores empenhados, liquidados e pagos; **(g)** notas de empenho; **(h)** discriminação dos entes subnacionais beneficiários e dos partidos políticos a que pertencem os respectivos Chefes do Poder Executivo.

6. O Ato Conjunto nº 1/2021 inova **ao determinar a publicação das solicitações formuladas por congressistas ao Relator-Geral do orçamento**, conferindo publicidade aos acordos informais que, anteriormente, eram por eles celebrados sem qualquer registro (art. 4º). Além disso, a nova disciplina regimental determina a publicação do detalhamento da execução orçamentária das despesas classificadas pelo

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

indicador RP 9 referentes aos exercícios financeiros de 2020 e 2021 (art. 2º).

7. A Resolução nº 2/2021-CN, por sua vez, estabelece **limite financeiro total** para as despesas com emendas do relator, que não poderá ser superior ao valor total das emendas individuais e de bancada (art. 53, IV e parágrafo único).

8. **É importante registrar que, no dia 03.12.2021 (sexta-feira), às 16h32, o Senhor Presidente do Congresso Nacional produziu esclarecimentos adicionais**, informando que oficiou ao Relator-Geral do orçamento, solicitando que adote todas as providências possíveis e necessárias para o cumprimento da decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal, assim como dos atos normativos editados pelo Congresso Nacional para sua execução (Ato Conjunto nº 1/2021 e Resolução nº 2/2021-CN).

O Ofício encaminhado pelo Presidente do Congresso Nacional ao Relator-geral do orçamento (Ofício nº 2285.2021-PRESID) estabelece procedimentos a serem adotados para o cumprimento da decisão proferida por esta Corte e comunica a seguinte solicitação:

“(...) solicito a Vossa Excelência, na qualidade de Relator-Geral do orçamento de 2021:

1) o cumprimento das citadas deliberações do Congresso Nacional e da mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal;

2) apesar da inexistência de obrigação legal anterior de registro de pedidos formulados ao Relator-Geral por Senadores, Deputados, Ministros de Estado, Governadores, Prefeitos, associações e cidadãos, e de não haver cadastramento prévio dos mesmos em setor específico do Congresso Nacional, **sejam adotadas as providências possíveis e necessárias para individualizar e detalhar as indicações das emendas de sua autoria e declinar as respectivas motivações, apresentando, caso**

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

detenha, registros formais, informações pretéritas ou atuais sobre essas indicações, ou justifique a impossibilidade de fazê-lo.”

9. Como se vê, **embora arguida**, inicialmente, a **impossibilidade fática, política e operacional** de cumprimento integral do comando veiculado na alínea “a” da parte dispositiva da decisão, certo é que o Senhor Presidente do Congresso Nacional, **revendo a posição anteriormente manifestada**, tomou as providências necessárias para a ampla publicização dos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de relator **em relação aos exercícios de 2020 e 2021**.

10. Tendo por satisfeitas as medidas determinadas ao Congresso Nacional, os Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal requerem *“a revogação do item ‘c’ da medida cautelar”*, considerado o risco iminente de concretização de prejuízos irreparáveis à sociedade, em razão da possível cessação da prestação de serviços públicos essenciais e da paralisação dos investimentos públicos em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional, além da judicialização em massa das relações contratuais em andamento com os Poderes Públicos.

Os principais argumentos deduzidos nesse sentido assim estão sumariados na manifestação congressional:

“A determinação de suspensão integral e imediata da execução das despesas classificadas com indicador RP 9 do exercício financeiro de 2021 teve consequências de diversas ordens, assim sintetizadas:

1) a paralisação de diversas obras e serviços públicos, fruto da programação financeiro-orçamentária aprovada em lei pelo Congresso Nacional, embaralhando o planejamento da ação estatal e a implementação de políticas públicas, em prejuízo dos destinatários finais dos gasto público, in casu, os cidadãos, e em prejuízo para as empresas fornecedoras de equipamentos ou obras já contratados com recursos do RP-9;

2) o cancelamento dos empenhos já realizados a título de RP-9, registrando-se que só em 2021 tal rubrica perfaz o

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

montante de R\$ 16,8 bilhões, dos quais, atualmente, R\$ 9,2 bilhões estão empenhados e R\$ 3,8 bilhões já foram pagos a partir da utilização de RP-9;

3) a impossibilidade de que o Congresso Nacional defina a destinação desses recursos públicos nos termos da Lei Orçamentária Anual, na medida em que, caso a decisão não seja modificada até o dia 3 de dezembro de 2021, a autoridade competente deverá informar e disponibilizar os recursos não utilizados no exercício financeiro de 2021, privando o Poder Legislativo da prerrogativa de indicar a alocação dos recursos relativos às despesas classificadas com o indicador RP 9, cujo objetivo foi o de reduzir a discricionariedade do Poder Executivo na alocação dos recursos decorrentes do indicador RP 2, ao transferir parcela ao Congresso Nacional para indicar a alocação desses recursos segundo prioridades definidas pelo Parlamento/Relator-Geral e atenção ao princípio democrático;

4) a destinação (ou ‘desperdício’) dos recursos públicos não empenhados até o término do exercício financeiro, os quais serão devolvidos à Conta do Tesouro Nacional (art. 4º, § 2º, do Decreto n. 10.699/2021), e acabarão sendo destinados para amortizar os juros da dívida pública, em lugar de serem destinados às políticas públicas de utilidade direta para o cidadão.”

11. Diante desse cenário, asseveram que as medidas adotadas pelo Congresso Nacional **satisfazem**, “*em grande medida e no que é possível*”, às determinações emanadas desta Suprema Corte.

12. Registro que, no dia 09.12.2021, às 19h37 (ou seja, após a prolação da decisão submetida a referendo), foram prestadas informações pela **Advocacia-Geral da União** em relação às medidas adotadas pelos órgãos do Poder Executivo incumbidos de dar cumprimento às medidas determinadas por esta Suprema Corte.

Em sua manifestação, o Advogado-Geral da União esclarece que, com vista a dar cumprimento à decisão proferida pelo Supremo Tribunal

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Federal (ADPFs 850, 851 e 854), foi editado o Decreto nº 10.888, de 09 de dezembro de 2021, que *“Dispõe sobre a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o relator-geral do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas”*.

O Decreto presidencial em questão, ao disciplinar os procedimentos a serem adotados pela União para dar publicidade e transparência à execução de recursos decorrentes de emendas, estabeleceu que **(a)** as solicitações justificadoras de emendas do relator serão divulgadas nos sítios eletrônicos dos Ministérios competentes para a execução da despesa (art. 2º, § 2º, II); **(b)** terão registro descritivo na Plataforma +Brasil (art. 2º, § 3º); **(c) será assegurado amplo acesso público aos documentos e dados referentes às solicitações de distribuição de emendas do relator, nos termos da Lei de Acesso a Informações** (art. 2º, § 6º); entre outras medidas.

A Advogado-Geral da União esclarece que o Decreto nº 10.888/2021, em conformidade com a decisão submetida a referendo, **determina a divulgação do conteúdo das comunicações** entre o Relator-Geral do orçamento e os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal, **até o décimo dia do mês de Janeiro/2022**, para comunicações realizadas após a publicação do Decreto em questão, **e até 90 (noventa) dias**, para as comunicações referentes aos exercícios de 2020 e 2021.

13. Presente o contexto exposto, **entendo mostrar-se prematuro aferir**, neste momento, a idoneidade das medidas adotadas para satisfazerem os comandos emanados da decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Tanto o Senhor Presidente do Congresso Nacional quanto o Advogado-Geral da União, apontando a existência de dificuldades na realização dos trabalhos técnicos necessários à reunião dos dados solicitados, **requereram a prorrogação** do prazo que lhes foi assinado por esta Corte. **Acolhendo, no ponto**, os fundamentos expostos pelo Senhor Presidente do Congresso Nacional, **estendi** o prazo, inicialmente fixado em 30 dias, para 90 dias corridos, por entender adequado à complexidade

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

da tarefa que lhes foi atribuída.

14. Por ora, **entendo acolhível** o requerimento formulado pelos Senhores Presidentes das Casas do Congresso Nacional apenas para afastar a suspensão da execução orçamentária do indicador RP (item “c” da decisão cautelar), **considerado o potencial risco à continuidade dos serviços públicos essenciais à população**, especialmente nas áreas voltadas à saúde e educação, conforme explicitado na Nota Técnica Conjunta nº 8/2021.

15. Com efeito, o quantitativo de despesas programadas oriundo de emendas do relator (RP 9) representam um valor total de **R\$ 16,8 bilhões** para o ano de 2021, dos quais apenas **3,8 bilhões** (22,61%) já foram liquidados e **9,2 bilhões** (54,76%) estão empenhados.

De acordo com a referida Nota Técnica Conjunta nº 8/2021, elaborada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira do Congresso Nacional, **metade das verbas autorizadas para despesas classificadas como RP 9 destinam-se ao custeio dos serviços de atenção básica e assistência hospitalar**, a revelar que a suspensão da execução dessas parcelas orçamentárias prejudica o cumprimento de programações orçamentárias vinculadas à prestação de **serviços públicos essenciais à população**:

“5. Especial atenção cabe aos valores autorizados e não empenhados (diferença entre autorizado e empenhado) de R\$ 7,6 bilhões, que **não poderão ser executados após o término do exercício financeiro de 2021, caso não sejam empenhados ainda este ano**. Dessa forma, se a decisão do STF não for revertida até 31/12/2021, o referido montante de autorizações não mais poderá ser aplicado nas diversas políticas públicas definidas pelo Congresso.

6. **Quase 50% do valor autorizado para despesas classificadas com RP 9 destinam-se à função ‘Saúde’**, especialmente para o incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica e assistência hospitalar, dos quais mais de R\$ 2,4 bilhões não foram ainda empenhados.

7. Outros exemplos de programações atingidas pela

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

suspensão:

a) Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde, com R\$ 900 milhões ainda não empenhados;

b) Apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado, com R\$ 1,6 bilhão dos R\$ 2,7 bilhões ainda não empenhados;

c) Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implantação e qualificação viária (R\$ 1,2 bilhão dos R\$ 2,7 bilhões ainda não empenhados);

d) Apoio ao Ministério da Educação (ação de infraestrutura básica, no valor de R\$ 781,5 milhões, dos quais apenas R\$ 311,2 milhões foram empenhados), que contribui para as políticas de educação do Plano de Ações Articuladas - PAR do FNDE; e

e) Apoio à regularização fundiária no Ministério da Agricultura (ações de consolidação de assentos rurais, organização e estruturação fundiária e reforma e regularização fundiária), no montante de R\$ 296,2 milhões, que contribui para o aumento da produção de pequenos agricultores e para a regularização fundiária.

f) Custeio da administração no âmbito do Ministério da Economia, que compreende as seguintes ações:

- Administração da unidade, no valor de R\$ 199,2 milhões;
- Defesa judicial da previdência e Reconhecimento de direitos de benefícios previdenciários e de processamento de benefícios, no montante de R\$ 116,8 milhões.”

O estudo técnico produzido pelas Consultorias de Orçamento das Casas do Congresso Nacional destaca, ainda, o fato de a suspensão da execução orçamentária das emendas do relator produzir maior impacto no orçamento dos **pequenos municípios e regiões com menor índice de desenvolvimento humano**:

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

“10. Os municípios de menor porte foram os mais atingidos pela decisão que suspende a execução das programações identificadas como RP 9 na LOA 2021. Constatam dos dados do IBGE 4.124 municípios com população de até 25.000 habitantes. Destes, 3.701 receberam empenhos de recursos de programações classificadas como RP 9 (cerca de 66%).

11. Do total de 1.249 municípios com população de até 5.000 habitantes, conforme tabela seguinte, 1.059 (85%) tiveram empenhos oriundos de programações incluídas pelo relator-geral (RP 9), totalizando quase R\$ 564,8 milhões, dos quais cerca de quase R\$ 403,1 milhões (valor empenhado, mas ainda pendente de pagamento) se encontram com a execução paralisada em razão da medida cautelar concedida. São 757 municípios afetados (cujo valor empenhado ainda não foi pago), que correm o risco de perder a oportunidade de terem as necessidades locais atendidas com recursos federais neste exercício.

.....
14. Em relação ao reflexo da suspensão nos municípios com baixo IDH, observa-se, a partir do levantamento efetuado junto ao Siafi, comparado com os dados do IDH 2010/PNUD, que, dos 2.641 municípios com IDH abaixo da média dos municípios brasileiros (IDH 0,6591), cerca de 2.292 encontram-se contemplados com programações RP 9, um total de R\$ 3.997,9 milhões (valor empenhado na LOA 2021). Desse montante, R\$ 1.625,9 milhões já foram pagos, e o restante, cerca de R\$ 2.372,0 milhões, encontra-se com a execução paralisada, descontinuidade que atinge 1.669 municípios, conforme demonstrado no Anexo 4. Tais recursos contemplam ações de diversas áreas de políticas públicas, destacando-se saúde, desenvolvimento regional, educação e agricultura.”

16. De outro lado, o Ato Conjunto nº 01/2021 criou sistemas mais eficientes de garantia de transparência da execução das despesas classificadas como RP 9 – com identificação dos beneficiários, valores

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

pagos, objeto das despesas, documentos contratuais, indicação dos entes federados contemplados e dos Partidos Políticos de seus governantes em exercício.

Embora o Congresso Nacional tenha conferido efeitos prospectivos ao novo modelo de detalhamento da execução orçamentária, afastando sua incidência em relação aos atos anteriores à sua publicação, certo é que as verbas cuja execução estava paralisada em decorrência da decisão cautelar proferida por esta Corte passarão, agora, a ser executadas **em conformidade com as regras do novo sistema.**

17. Além disso, a paralisação da fase executiva do ciclo orçamentário **não constitui o objeto principal** desta demanda constitucional. Caracteriza apenas medida instrumental destinada a impedir irregularidade na aplicação de verbas públicas em face do quadro de absoluta falta de informações até então disponíveis quanto à forma como a Administração Pública vinha empregando esses recursos financeiros.

Os dados fornecidos pelo Congresso Nacional, contudo, revelam que, em 2021, as despesas de RP 9 beneficiaram 96,30% dos Estados-membros e 86,89% dos Municípios, evidenciando equilíbrio na distribuição das verbas federais entre todas as regiões do território nacional.

A destinação dos recursos contempla amplo espectro de programas e serviços vinculados aos Ministérios da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Regional, entre outros setores essenciais.

As informações prestadas pelo Congresso Nacional apontam o destino final dos recursos orçamentários e, por isso mesmo, autorizam seja dada continuidade aos programas estatais em questão.

18. Cabe enfatizar que a revogação da liminar no tópico em paralisa a execução orçamentária (item “c” da decisão) **de modo algum prejudica a análise a ser realizada no julgamento final de mérito**, especialmente em relação às alegações (a) quanto à suposta “*impossibilidade material*” de cumprimento da determinação contida no item “a” da decisão e (b) quanto à idoneidade do Ato Conjunto nº 01/2021, da Resolução n 02/2021-CN e do próprio Decreto nº 10.888/2021 para satisfazerem os critérios

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

indicados nos itens “a” e “b” da medida cautelar.

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

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

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

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

19. O que se mostra juridicamente relevante, no momento, para os fins a que se propõe esta decisão, é a posição ocupada, no complexo

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

deontológico e político consubstanciado na Constituição, pela **garantia de continuidade dos serviços públicos**, na medida em que assume, no regime previsto na Carta de 1988, instrumento particularmente relevante de distribuição de direitos materiais subjetivos, notadamente os de **natureza prestacional**.

A necessidade de proteger a **continuidade dos serviços públicos** prestados à comunidade em geral – como via permanente de acesso das pessoas aos seus direitos básicos e às condições de existência digna – tem orientado a jurisprudência desta Suprema Corte, especialmente em situações em que a intervenção judicial em disponibilidades financeiras de entidades da Administração Pública, direta ou indireta, mostre-se suscetível de ocasionar a **suspensão ou a interrupção** de atividades públicas essenciais à população.

É por isso que o Supremo Tribunal Federal **tem garantido a liberação e repasse de verbas federais** aos Estados, Distrito Federal e Municípios quando a inscrição do ente federado no cadastro de inadimplentes gerido pela União **inviabilizar o acesso aos recursos financeiros necessários** à continuidade da prestação de serviços essenciais e da execução de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades básicas da população (AC 3.526-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 22.6.2020, DJe 19.8.2020; ACO 1.154-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 20.2.2018, DJe 09.5.2018; ACO 3.402, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 31.8.2020, DJe 01.10.2020; ACO 2.801-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 03.4.2020, DJe 29.5.2020):

“BLOQUEIO DE RECURSOS FEDERAIS CUJA EFETIVAÇÃO PODE COMPROMETER A EXECUÇÃO, NO ÂMBITO LOCAL, DE PROGRAMA ESTRUTURADO PARA VIABILIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

- O Supremo Tribunal Federal, nos casos de inscrição de entidades estatais, de pessoas administrativas ou de empresas governamentais em cadastros de inadimplentes, organizados e

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

mantidos pela União, **tem ordenado** a liberação e o repasse de verbas federais (**ou**, então, **determinado** o afastamento de restrições **impostas** à celebração de operações de crédito em geral **ou** à obtenção de garantias), **sempre** com o propósito **de neutralizar** a ocorrência de risco **que possa** comprometer, de modo grave **e/ou** irreversível, a **continuidade** da execução de políticas públicas **ou** a prestação de serviços essenciais à coletividade. **Precedentes.**

(ACO 2131 TA-Ref, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 16-05-2013 PUBLIC 17-05-2013)

Destaco, também nesse sentido, os precedentes desta Corte em tema de bloqueio, penhora, arresto ou sequestro de bens e valores titularizados pelas empresas estatais prestadoras de serviços públicos (ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 17.10.2018, DJe 27.6.2019; ADPF 524-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 13.10.2020, DJe 23.11.2020; ADPF 556, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 14.02.2020, DJe 06.3.2020; ADPF 665-MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 22.09.2020, DJe 23.11.2020).

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

A nova disciplina jurídica da execução das emendas do relator (Ato Conjunto nº 1/2021 e Resolução nº 2/2021-CN), ao tornar mais transparente e seguro o uso das verbas federais, viabiliza a retomada dos programas de governo e dos serviços de utilidade pública cujo financiamento estava suspenso, **sem prejuízo da continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos**

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

documentos embaixadores da distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021.

21. Por fim, diante das razões invocadas pelos eminentes Senhores Presidente do Congresso Nacional e Advogado-Geral da União, tendo em vista os trabalhos técnicos para a implementação das medidas determinadas, **reputo adequado estender** o prazo de 30 dias, anteriormente fixado, **para 90 dias corridos**, contados da presente decisão, sem prejuízo de eventual prorrogação caso ainda se mostre necessária.

22. Ante o exposto, **submeto ao referendo** deste Egrégio Plenário a decisão na qual, **acolhendo** o pedido formulado pelos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, **concedi** a medida cautelar requerida, **para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão anteriormente proferida**, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, **devendo ser observadas, para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN.**

É como voto.

17/12/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO NO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
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**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de pedido formulado pelos Presidentes da Câmara e do Senado, no sentido da revogação de determinação contida na Medida Cautelar deferida pela Min. Rosa Weber e referendada no Plenário Virtual, na Sessão de 9.11.2021 a 10.11.2021, referente à imediata suspensão da execução orçamentária das emendas do relator (classificadas pelo indicador RP 9).

Nas informações prestadas pelos Chefes das referidas Casas, alega-se terem sido adotadas todas as medidas possíveis no âmbito de suas esferas de competência para o cumprimento da decisão proferida pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal. Sustentam, no entanto, que o cumprimento da determinação contida no “item c” da decisão cautelar oferece grave risco de prejuízo de paralisação de serviços essenciais à coletividade, tendo em vista a suspensão de investimentos públicos em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional, frutos da programação financeiro-orçamentária já aprovada em lei pelo Congresso Nacional e de empenhos já realizados a título de RP-9, na quantia de R\$ 9,2 bilhões de reais.

Ao apreciar o pedido, a Ministra Rosa Weber acolhe a pretensão formulada para afastar a determinação contida no “item c” da medida cautelar, *“considerado o potencial risco à continuidade dos serviços públicos essenciais à população, especialmente nas áreas voltadas à saúde e educação, conforme explicitado na Nota Técnica Conjunta nº 8/2021”*, garantindo assim a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, desde que observadas as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN.

Destaco que, no julgamento do Referendo da Medida Cautelar, divergi em menor parte do voto da Relatora, diante da impossibilidade de suspender integral e imediatamente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9).

Mencionei, na oportunidade, o que segue:

“A Lei 9.882/1999, prevê a possibilidade de concessão de medida liminar na ADPF, em caso de extrema urgência ou de perigo de lesão grave. Além da possibilidade de decretar a suspensão direta do ato impugnado, admite-se na cautelar prevista a determinação de que os juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais ou de qualquer outra medida que guarde relação com a matéria discutida na ação.

Não obstante o amplo espectro eficaz do poder de cautela em sede de ADPF, é certo também que ele observa limitações de ordem funcional: dentre as quais o próprio elemento finalístico da jurisdição, afeto ao tratamento de conflitos, donde se extrai o tradicional ensinamento de que não se concede o provimento cautelar quando o *periculum in mora* que se projeta de sua implementação supere àquele alegado pelo autor. Trata-se do *periculum in mora* inverso.

O Supremo Tribunal Federal tem mostrado apreço por essa orientação. Ilustra-o a ADPF 541/DF, em que se pedia a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos do Tribunal Superior Eleitoral que previam o cancelamento do título daqueles eleitores que não realizassem o cadastramento biométrico obrigatório. Na oportunidade da apreciação da medida cautelar, esta Corte a indeferiu, por antever que eventual implementação causaria obstáculos de grande monta à condução do pleito eleitoral que então se avizinhava. Obstáculos assim identificados no voto do Relator, Ministro Roberto Barroso:

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Há inequívoco *periculum in mora* inverso, em caso de deferimento da cautelar postulada. Segundo informações prestadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, o eventual deferimento da cautelar no presente feito, determinando o restabelecimento dos títulos cancelados, implicará – e aqui eu grifei – alteração do calendário eleitoral. Não é possível manter as datas originais do pleito e implementar o restabelecimento dos títulos, porque será necessário refazer todo o procedimento que precede a votação, desde a elaboração da listagem de eleitores referentes a todas as zonas atingidas por cancelamento, localizadas em 22 Estados da Federação e 1.248 Municípios, até a imputação dos dados nas urnas e seu reenvio às localidades. (f. 17) (ADPF 541/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26.09.2018, DJe de 15.05.2019)

No mesmo sentido, pelo indeferimento da medida cautelar ante *periculum in mora* inverso, colaciono os seguintes arestos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 3.542/01, do Estado do Rio de Janeiro, que obrigou farmácias e drogarias a conceder descontos a idosos na compra de medicamentos. Ausência do *periculum in mora*, tendo em vista que a irreparabilidade dos danos decorrentes da suspensão ou não dos efeitos da lei se dá, de forma irremediável, em prejuízo dos idosos, da sua saúde e da sua própria vida. *Periculum in mora* inverso. Relevância, ademais, do disposto no art. 230, caput da CF, que atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar as pessoas idosas, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. Precedentes: ADI n. 2.163/RJ e ADI n. 107-8/AM. Ausência de plausibilidade jurídica na alegação de ofensa ao § 7º do art. 150 da Constituição Federal, tendo em vista que esse dispositivo

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

estabelece mecanismo de restituição do tributo eventualmente pago a maior, em decorrência da concessão do desconto ao consumidor final. Precedente: ADI n. 1.851/AL. Matéria relativa à intervenção de Estadomembro no domínio econômico relegada ao exame do mérito da ação. Medida liminar indeferida. (ADI 2435-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 13.03.2002, DJ de 31.10.2003)

Ementa: 1) A contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição da República não pode servir à burla da regra constitucional que obriga a realização de concurso público para o provimento de cargo efetivo e de emprego público. 2) O concurso público, posto revelar critério democrático para a escolha dos melhores a desempenharem atribuições para o Estado, na visão anglo-saxônica do *merit system*, já integrava a Constituição Imperial de 1824 e deve ser persistentemente prestigiado. 3) Deveras, há circunstâncias que compelem a Administração Pública a adotar medidas de caráter emergencial para atender a necessidades urgentes e temporárias e que desobrigam, por permissivo constitucional, o administrador público de realizar um concurso público para a contratação temporária. 4) A contratação temporária, consoante entendimento desta Corte, unicamente poderá ter lugar quando: 1) existir previsão legal dos casos; 2) a contratação for feita por tempo determinado; 3) tiver como função atender a necessidade temporária, e 4) quando a necessidade temporária for de excepcional interesse público. 5) *In casu*, o Plenário desta Corte entendeu a inconstitucionalidade de toda a Lei nº 4.599 do Estado do Rio de Janeiro que disciplina a contratação temporária, dado o seu caráter genérico diante da ausência de uma delimitação precisa das hipóteses de necessidade de contratação temporária. Restou ressalvada a posição vencida do relator, no sentido

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

de que apenas o art. 3º da norma objurgada conteria preceito inconstitucional, posto dúbio e dotado de trecho capaz de originar uma compreensão imprecisa, inválida e demasiado genérica, no sentido de que a própria norma por si só estaria criando os cargos necessários à realização da atividade, o que é juridicamente inviável, uma vez que referida providência dependeria de lei específica a ser aprovada diante de uma superveniente necessidade, nos termos do que previsto no art. 61, §1º, II, alínea “a”, da Constituição da República. 6) É inconstitucional a lei que, de forma vaga, admite a contratação temporária para as atividades de educação pública, saúde pública, sistema penitenciário e assistência à infância e à adolescência, sem que haja demonstração da necessidade temporária subjacente. 7) A realização de contratação temporária pela Administração Pública nem sempre é ofensiva à salutar exigência constitucional do concurso público, máxime porque ela poderá ocorrer em hipóteses em que não há qualquer vacância de cargo efetivo e com o escopo, *verbi gratia*, de atendimento de necessidades temporárias até que o ocupante do cargo efetivo a ele retorne. Contudo, a contratação destinada a suprir uma necessidade temporária que exsurge da vacância do cargo efetivo há de durar apenas o tempo necessário para a realização do próximo concurso público, ressoando como razoável o prazo de 12 meses. 8) **A hermenêutica consequencialista indicia que a eventual declaração de inconstitucionalidade da lei fluminense com efeitos *ex tunc* faria exsurgir um vácuo jurídico no ordenamento estadual, inviabilizando, ainda que temporariamente, a manutenção de qualquer tipo de contratação temporária, o que carrearia um *periculum in mora* inverso daquele que leis como essa, preventivas, destinadas às tragédias abruptas da natureza e às epidemias procuram minimizar, violando o princípio da proporcionalidade – razoabilidade.** 9) *Ex positis*, e ressalvada a posição do

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

relator, julgou-se procedente a ação declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual do Rio de Janeiro n. 4.599, de 27 de setembro de 2005. 10) Reconhecida a necessidade de modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos celebrados até a data desta sessão (28/05/2014), improrrogáveis após 12 (doze) meses a partir do termo a quo acima. (ADI 3649, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 28.05.2014, DJe 29.10.2014).

O caso em apreço inspira desfecho idêntico. A eminente Relatora concedeu a medida cautelar em termos amplos: “(c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, que seja suspensa integral e imediatamente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento” (fl. 31).

Segundo dados da Secretaria de Orçamento do Ministério da Economia juntados aos autos, o quantitativo de despesas programadas oriundo de emendas do relator de código RP 9 representam um valor autorizado atual na LOA de **R\$ 16,8 bilhões**. Ocorre que, para dar cumprimento a essas despesas, a Administração Pública já começou a adotar medidas de execução, tais como recebimento de propostas para a realização de convênios, contratos de repasse ou até mesmo iniciado ou concluído processos licitatórios. **A assim permanecer, instala-se quadro em que várias programações orçamentárias sofreriam paralização total, independente do estágio de execução de despesa.**

Conforme se colhe de Nota Técnica da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados igualmente juntada aos autos, somente até este mês de novembro, **as emendas de relator em 2021 que já foram empenhadas correspondem a R\$ 9,3 bilhões**. Esse quantitativo, a propósito, representa menos da metade do volume de emendas empenhadas no ano passado – R\$ 21,5 bilhões.

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

O congelamento das fases de execução dessas despesas se afigura dramático principalmente em setores essenciais à população, como saúde e educação. Ainda conforme as informações prestadas na Nota Técnica da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, dos R\$ 9,3 bilhões já empenhados este ano, **R\$ 4,6 bilhões foram destinados ao Ministério da Saúde.**

São recursos destinados à construção de hospitais, à ampliação de postos de atendimento ou a quaisquer outras finalidades de despesa primária que podem ser destinados a todas as unidades federativas nacionais e que terão sua execução simplesmente paralisada até o julgamento de mérito desta ADPF.

A manutenção da medida cautelar deferida nesses termos seria mais prejudicial aos bens jurídicos tutelados do que o próprio estado de inconstitucionalidade subjacente ao manuseio das emendas do relator.

Essa situação fática indica o *periculum in mora* inverso na concessão da medida cautelar, que é rechaçado pela legislação processual civil (art. 273, § 2º, do CPC) e pela jurisprudência desta Corte (AC-MC 1657, Redator para o acórdão Min. Cezar Peluso, Pleno, DJe 31.8.2007; ADI-MC 2435, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, DJe 31.10.2003), dada a difícil, se não impossível, reversibilidade dos efeitos da medida cautelar.

Por esse motivo, nego referendo à medida cautelar na parte em que determinou, quanto ao orçamento do exercício de 2021, a suspensão integral e imediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.”

Assim, por entender que o contexto fático em que se deu a decisão permanece o mesmo e que a paralisação imediata das fases de execução das despesas RP9 afetaria de forma indesejada a continuidade da prestação de serviços públicos em setores essenciais à população, como

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

saúde e educação, acompanho a Relatora, no sentido de afastar a determinação contida no “item c” da medida cautelar, devendo, para tanto, observância, no que couber, das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN.

É como voto.

17/12/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO NO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
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**

V O T O

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Rememoro brevemente tratar-se de três Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizadas pelos partidos Cidadania (ADPF 850), PSB (ADPF 851) e PSOL (ADPF 854), impugnando a ausência de transparência e critérios de controle na adoção de emendas orçamentárias do relator RP-9.

Em sessão virtual extraordinária realizada entre os dias 9.11.2021 a 10.11.2021, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal referendou medida cautelar concedida pela e. Min. Rosa Weber nos seguintes termos:

(a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, que seja dada ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator geral (RP-9), no prazo de 30 (trinta) dias corridos;

(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que sejam adotadas as providências necessárias para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de 30 (trinta) dias corridos;

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

Após essa decisão, sobrevieram as seguintes manifestações indicadas no voto que ora vem a apresentar a e. Ministra: informações conjuntas apresentadas pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, comunicando a adoção de medidas referentes aos itens “a” e “b”, em especial, o Ato Conjunto n. 01/2021 e a Resolução do Congresso Nacional nº 2/2021, e pedindo a revogação do item “c”, sustentando inicialmente a impossibilidade de atendimento retroativo da decisão; em um segundo momento, ofício encaminhado pelo Presidente do Congresso Nacional ao relator geral do orçamento (ofício nº 2285.2021-PRESID), a fim de que “sejam adotadas as providências possíveis e necessárias para individualizar e detalhar as indicações das emendas de sua autoria e declinar as respectivas motivações, apresentando, caso detenha, registros formais, informações pretéritas ou atuais sobre essas indicações, ou justifique a impossibilidade de fazê-lo”; informações da Advocacia-Geral da União, noticiando a edição do Decreto n.º 10.988, de 9 de dezembro de 2021, dispondo sobre “a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o relator-geral do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas.”

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

A e. relatora entende que seria prematuro avaliar a idoneidade das medidas para os fins determinados na medida cautelar, estendendo, diante da complexidade da questão, o prazo de 30 dias fixado nos itens “a” e “b” da decisão para 90 dias.

Acolhe, no entanto, o pedido de revogação da suspensão da execução orçamentária constante no item “c”, a fim de preservar a continuidade dos serviços públicos:

“15. Com efeito, o quantitativo de despesas programadas oriundo de emendas do relator (RP 9) representam um valor total de R\$ 16,8 bilhões para o ano de 2021, dos quais apenas 3,8 bilhões (22,61%) já foram liquidados e 9,2 bilhões (54,76%) estão empenhados.

De acordo com a referida Nota Técnica Conjunta nº 8/2021, elaborada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira do Congresso Nacional, metade das verbas autorizadas para despesas classificadas como RP 9 destinam-se ao custeio dos serviços de atenção básica e assistência hospitalar, a revelar que a suspensão da execução dessas parcelas orçamentárias prejudica o cumprimento de programações orçamentárias vinculadas à prestação de serviços públicos essenciais à população:

‘5. Especial atenção cabe aos valores autorizados e não empenhados (diferença entre autorizado e empenhado) de R\$ 7,6 bilhões, que não poderão ser executados após o término do exercício financeiro de 2021, caso não sejam empenhados ainda este ano. Dessa forma, se a decisão do STF não for revertida até 31/12/2021, o referido montante de autorizações não mais poderá ser aplicado nas diversas políticas públicas definidas pelo Congresso.

6. Quase 50% do valor autorizado para despesas classificadas com RP 9 destinam-se à função ‘Saúde’, especialmente para o incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica e assistência hospitalar, dos quais mais de R\$ 2,4 bilhões não foram ainda empenhados.

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

7. Outros exemplos de programações atingidas pela suspensão:

a) Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde, com R\$ 900 milhões ainda não empenhados;

b) Apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado, com R\$ 1,6 bilhão dos R\$ 2,7 bilhões ainda não empenhados;

c) Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implantação e qualificação viária (R\$ 1,2 bilhão dos R\$ 2,7 bilhões ainda não empenhados);

d) Apoio ao Ministério da Educação (ação de infraestrutura básica, no valor de R\$ 781,5 milhões, dos quais apenas R\$ 311,2 milhões foram empenhados), que contribui para as políticas de educação do Plano de Ações Articuladas - PAR do FNDE; e

e) Apoio à regularização fundiária no Ministério da Agricultura (ações de consolidação de assentos rurais, organização e estruturação fundiária e reforma e regularização fundiária), no montante de R\$ 296,2 milhões, que contribui para o aumento da produção de pequenos agricultores e para a regularização fundiária.

f) Custeio da administração no âmbito do Ministério da Economia, que compreende as seguintes ações:

- Administração da unidade, no valor de R\$ 199,2 milhões;

- Defesa judicial da previdência e Reconhecimento de direitos de benefícios previdenciários e de processamento de benefícios, no montante de R\$ 116,8 milhões.”

A rigor, nada obstante, a decisão que ora vem a referendo mitiga o conteúdo da decisão anterior, fazendo prevalecer, sem fato efetivamente novo, voto que restou, com as mais respeitadas vênias, vencido na assentada anterior. Essas informações, de maneira geral, constavam inclusive em memoriais apresentados pela Advocacia do Senado por ocasião da sessão de julgamento.

Em relação, portanto, ao período anterior à medida cautelar já

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

deferida, nada de substancial restou evidenciado que tivesse ocorrido e que pudesse, agora, autorizar a sua revogação. Repiso, aqui, os fundamentos referendados pelo Plenário:

“10. Nos termos do art. 165 da CF, a iniciativa das leis orçamentárias é privativa do Presidente da República (plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual).

As propostas serão apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma regimental (CF, art. 166), cabendo à Comissão mista permanente (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO) examinar e emitir parecer sobre os projetos de leis orçamentárias e sobre as emendas parlamentares (CF, art. 166, caput e §§ 1º, I, e 2º) e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária (CF, art. 166, caput e §§ 1º, I).

As emendas parlamentares ao orçamento possuem autorização constitucional e objetivam viabilizar a participação dos Deputados Federais e Senadores na elaboração da peça orçamentária (CF, art. 166).

O Regimento Comum do Congresso Nacional prevê quatro modalidades de emendas parlamentares, classificadas conforme a sua autoria: emendas de comissão (autoria das comissões permanentes), emendas de bancada estadual (autoria das bancadas estaduais no Congresso), emendas individuais (autoria dos Congressista em exercício) e emendas de relator (autoria do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual).

As emendas individuais destinam-se a viabilizar o atendimento pelos parlamentares das reivindicações de suas bases eleitorais formuladas nos planos local ou municipal; as emendas de bancadas estaduais visam à realização de obras e projetos estruturantes de importância estadual ou distrital; e as emendas de comissões atendem a demandas de amplitude nacional e de interesse institucional.

Já as emendas do relator foram instituídas originariamente

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

com o propósito de conferir ao relator-geral do projeto de lei orçamentária os poderes necessários à organização do conjunto de modificações introduzidas na proposta legislativa inicial. Essa modalidade de emenda parlamentar tinha por objeto apenas a correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal e a organização sistemática das despesas conforme suas finalidades.

11. As atribuições tradicionalmente exercidas pelo relator-geral do orçamento, no entanto, sofreram alteração substancial sob a égide da Resolução CN nº 1/2006. Por meio desse diploma regimental, o Congresso Nacional ampliou os poderes do relator-geral do orçamento, especialmente quanto ao conteúdo e à finalidade das emendas por ele apresentadas.

De acordo com essa nova metodologia, o relator-geral, além de realizar adequações técnicas e sistemáticas à proposta de LOA, também propõe emendas destinadas ao atendimento das despesas previstas no parecer preliminar (Resolução nº 1/2006, art. 51). Essa peça orçamentária – elaborada pelo próprio relator-geral e submetida à aprovação do Plenário da CMO (comissão parlamentar mista) – contém a definição dos parâmetros e critérios a serem observados nas propostas de emendas individuais e coletivas, assim como nas emendas do relator-geral e naquelas sugeridas pelos relatores setoriais (além do relator-geral, existem ao todo dezesseis relatores setoriais, cada um encarregado de uma área temática específica do orçamento).

Especificamente para o exercício de 2021, o Plenário da CMO, ao aprovar o parecer preliminar sobre o projeto de Lei Orçamentária Anual, autorizou o relator-geral a propor emendas destinadas a atender, nos termos do art. 144, III, da Resolução nº 1/2006, às seguintes finalidades:

Parecer	(CN)	nº	2/2021
---------	------	----	--------

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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

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

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

V. alocação de recursos em programações que tenham caráter nacional e se destinem: a. às ações e serviços públicos de saúde; b. à implantação, ampliação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em municípios com população até 50.000 habitantes; c. à garantia do cumprimento da missão constitucional de Defesa Nacional, em consonância com as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, bem como à proteção, à ocupação e ao desenvolvimento de áreas localizadas nas faixas de fronteira, incluindo melhorias na infraestrutura local; d. à realização de estudos, projetos e investimentos de infraestrutura logística, social, urbana e hídrica; e. à promoção do desenvolvimento regional e territorial, no Ministério do Desenvolvimento Regional; f. à construção, à reforma e ao reaparelhamento de portos e aeroportos de interesse regional; g. à expansão e ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, prestação de ensino nos colégios militares, e ao desenvolvimento da educação básica; h. à implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer, e à ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e ao lazer; i. ao desenvolvimento e promoção do turismo e da cultura; j. às ações abrangidas pelo Programa Moradia Digna; k. ao atendimento de despesas de que trata o art. 107, § 6º, do ADCT, e ao ajuste do resultado primário; l. às ações de defesa civil; m. ao apoio à modernização das instituições de segurança pública e ao fortalecimento da Política Nacional de Segurança Pública; n. à defesa sanitária animal e vegetal, à pesquisa e inovação agropecuária, à

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

assistência técnica e às ações de fomento ao setor agropecuário voltadas para a melhoria da qualidade e o aumento da produção, inclusive com vistas ao aumento das exportações e ao cumprimento de acordos internacionais; o. à consolidação do Sistema Único de Assistência Social, bem como às ações sociais, no âmbito do Ministério da Cidadania; p. à implantação, ampliação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; q. à proteção, ao apoio ao desenvolvimento e controle ambiental, e à promoção e defesa das comunidades indígenas; r. às ações de ciência e tecnologia; s. às subvenções econômicas das renegociações das operações de crédito rural decorrentes da prorrogação da Lei nº 13.340/2016; t. à aquisição de terras e ao desenvolvimento de assentamentos rurais, à regularização fundiária e à assistência técnica e extensão rural; u. às ações e políticas voltadas à promoção da mulher, da família e dos direitos humanos; e v. a estudos, pesquisas e geração de informações sobre trabalho, emprego e renda, à fiscalização de obrigações trabalhistas e à inspeção em segurança e saúde no trabalho, no âmbito do Ministério da Economia.'

Como se vê, as emendas do relator não se destinam apenas a correções técnicas e sistemáticas do projeto de LOA. Na realidade, o parecer preliminar contempla amplo rol de ações e serviços de caráter social, cultural, ambiental e estrutural aptos a serem objeto de despesas incluídas no orçamento por emendas do relator.

É importante destacar que a alocação orçamentária de receitas e despesas, por meio de emendas parlamentares, para o fim de atender às finalidades previstas em referido catálogo de ações estatais, decorre de juízo discricionário dos congressistas. Cuida-se de escolhas de caráter político, porém sujeitas aos limites próprios a uma discricionariedade de natureza regrada, especialmente em face das restrições decorrentes do texto constitucional (CF, art. 166, §§ 3º e 4º) e dos critérios e parâmetros previamente estabelecidos no parecer preliminar (Resolução CN nº 1/2006, art. 144, III e parágrafo único).

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

12. Como dito, as emendas do relator surgiram como instrumento de ajuste técnico no projeto de lei orçamentária e, com a Resolução CN nº 1/2006, adquiriram, também, a função de viabilizar a alocação de despesas no orçamento para atender as finalidades previstas no parecer preliminar.

Até o exercício financeiro de 2019, as despesas oriundas de emendas do relator não possuíam indicador de classificação orçamentária próprio, de modo que as despesas incluídas no projeto de lei orçamentária por esse instrumento passavam a integrar a lei orçamentária sem que houvesse qualquer elemento individualizador capaz de distinguir essa específica modalidade de despesa das demais categorias de programação.

Isso significa que, uma vez aprovado o projeto de lei orçamentária, já não mais possível distinguir se as despesas nela previstas resultaram do projeto original ou de emenda do relator.

Somente no exercício financeiro de 2020, a lei orçamentária anual passou a contar com identificador de despesa próprio para as emendas do relator, em conformidade com o disposto na Lei nº 13.898/2019 (LDO 2020), que, inovando quanto a esse aspecto, instituiu o código de classificação orçamentária RP 9, por meio do qual são especificadas as dotações pertinentes às emendas de relator. Além de relacionar as despesas oriundas de emendas do relator, o identificador RP 9 também tem o propósito de segregar as verbas destinadas a meros ajustes técnicos no orçamento daquelas pertinentes às ações e serviços previstos no parecer preliminar.

13. A partir da inserção do classificador RP 9 na lei orçamentária, tornou-se possível ao Tribunal de Contas da União realizar análise específica e detalhada quanto aos fatos referentes à execução orçamentária e financeira das emendas do relator. Os resultados desse exame foram revelados pelo Tribunal de Contas da União no julgamento do TC 014.922/2021-5, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 30.6.2021, em cujo âmbito foi aprovado o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2020.

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Em referido parecer prévio, a Corte de Contas constatou, em comparação ao exercício financeiro anterior, ampliação exponencial não apenas na quantidade de emendas de relator apresentadas (aumento de 523%), mas também nos valores consignados (aumento de 379%), in verbis:

‘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.’

Não obstante o expressivo valor dos recursos públicos consignados sob a rubrica RP 9, verificou-se, ainda, a inobservância de quaisquer parâmetros de equidade ou padrões de eficiência na eleição dos órgãos e entidades

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

beneficiários dos recursos alocados, restando constatada a inexistência de critérios objetivos, orientados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), aptos a orientar a destinação dos recursos identificados pelo classificador RP 9:

‘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.

.....

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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).

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, aumentase 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.’

Outro aspecto enfatizado pelo Tribunal de Contas da União foi o comprometimento do regime de transparência na realização de despesas públicas ante a ausência de instrumentos de accountability sobre as emendas do relator:

‘A Casa Civil e o Ministério da Economia não dispõem de informações centralizadas sobre como os órgãos e entidades federais recebem e atendem as demandas dos parlamentares para alocação das emendas RP-9. Tal realidade não se revela compatível com a finalidade de se manter um Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, que compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, cujo órgão central é o Ministério da Economia, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, ao qual os órgãos setoriais e específicos de orçamento ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica (art. 4º, § 3º).

Nesse cenário de ausência de divulgação dos critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento das demandas voltadas para a distribuição das emendas de relatorgeral (RP-9), fica comprometida a transparência da alocação de montante expressivo do orçamento da União.

A Lei 13.898/2019 (LDO 2020) traz duas passagens importantes que devem ser consideradas para subsidiar a análise do caráter democrático da distribuição de parcela expressiva de recursos da União. A primeira diz respeito ao art. 77, segundo o qual a execução orçamentária e financeira, no exercício de 2020, 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.

A segunda regra em destaque dispõe que a execução da LOA 2020 e dos créditos adicionais obedecerá aos 'princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência na administração pública federal, e não poderá ser utilizada para influenciar na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional', conforme art. 142 da LDO.

Cumprir observar que a Carta Política não apenas consagrou a publicidade no art. 37, mas a definiu como valor constitucional a ser observado em todos os atos e atividades estatais, que têm na transparência a condição de legitimidade de seus próprios atos e resoluções. Em face de sua alta

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

significação, a publicidade consta da declaração de direitos e garantias fundamentais reconhecidos e assegurados aos cidadãos em geral.

Consentâneo com esse arcabouço jurisprudencial, o Congresso Nacional promulgou a EC 108/2020, com vistas a incluir no texto constitucional o art. 163-A, segundo o qual a União e os entes subnacionais:

‘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 (grifos adicionados).’

A distribuição de emendas parlamentares por dezenas de ofícios e planilhas não se demonstra compatível com o arcabouço jurídico-constitucional. Não é razoável supor que emendas parlamentares sejam alocadas – no ente central que deve ser exemplo para toda a Federação – a partir de dezenas de ofícios, sem que sejam assegurados dados abertos em sistema de registro centralizado que permitam a transparência ativa, a comparabilidade e a rastreabilidade por qualquer cidadão e órgãos de controle. A realidade identificada não reflete os princípios constitucionais, as regras de transparência e a noção de accountability, razão pela qual deve ser objeto de recomendação.’

14. Em síntese, estas as conclusões do Tribunal de Contas da União quanto à execução de despesas decorrentes de emendas do relator do orçamento em 2020: (a) aumento expressivo na quantidade de emendas apresentadas pelo relator do orçamento (aumento de 523%) e no valor das dotações consignadas (aumento de 379%); (b) inobservância de quaisquer parâmetros de equidade ou eficiência na eleição dos órgãos e entidades beneficiários dos recursos alocados; (c) inexistência de critérios objetivos, orientados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

eficiência (CF, art. 37, caput), aptos a orientar a destinação dos recursos identificados pelo classificador RP 9: (d) comprometimento do regime de transparência ante a ausência de instrumentos de accountability sobre as emendas do relator; e (e) ausência de sistema centralizado e metodologia uniforme para a disponibilização das informações e dados contábeis e orçamentários, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados pertinentes à execução das emendas do relator, nos termos exigidos pela Constituição (art. 163-A, na redação dada pela EC nº 108/2020).

Diante desse quadro, o Tribunal de Contas da União concluiu o julgamento formulando as seguintes recomendações: 'RECOMENDAÇÕES: Recomendar à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que: a. quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9); b. quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000.'

15. Os fatos apurados pelo Tribunal de Contas da União revelam o descaso sistemático do Congresso Nacional e dos

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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 justificação 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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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 complexiva, 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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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 estratagemma da rubrica RP 9, que atribui todas as despesas nela previstas, indiscriminadamente, à pessoa do

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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 transgredir 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”,

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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.

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Transcrevi boa parte da decisão plenária anterior por compreender que os fundamentos ali detidamente analisados, a falta de transparência, de isonomia, a duplicidade de regimes, o anonimato, a ofensa à impessoalidade e ao princípio republicano, em meu modo de ver persistem. E os fins não passaram a justificar os meios. Ainda que tenham sido adotadas ferramentas futuras de controle (a serem oportunamente escrutinadas), o transcorrido ainda padece dos mesmos vícios e não se justifica, como não se justificou há pouco mais de um mês, a execução de um orçamento inconstitucional.

O ato conjunto da Câmara de Deputados e do Senado Federal n.1/2021 tem eficácia *ex nunc* e a Resolução do Congresso Nacional n.º2/2021 prevê expressamente no art. 2º, parágrafo único, que as alterações somente se aplicam após a data da publicação.

A Nota Técnica mencionada na decisão objeto do presente referendo, Nota Técnica Conjunta n.º 8/2021 (eDOC 96 da ADPF 854), a rigor, corrobora o constante da decisão anterior sobre o expressivo valor atualmente destinado à rubrica orçamentária questionada. Ainda que sirva à efetivação de direitos sociais, a Constituição exige forma e procedimento rigorosamente submetidos ao escrutínio, seja dos órgãos de controle, seja da população. As regras orçamentárias, tal como minuciosamente descritas na decisão anterior, muitas das quais gozando de estatura constitucional, não estão à livre disposição dos agentes políticos.

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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).

Na mesma linha, assertivamente, o “orçamento é peça de garantia da sociedade contra o Estado” (OLIVEIRA, Regis F. Curso de direito financeiro, RT, 2015, e-book, p. a-107957280). Anota o prof. Regis Fernandes de Oliveira que estão imbricados, na Constituição, os princípios da responsabilidade, transparência, publicidade, moralidade e o princípio republicano, referindo-se às palavras do Min. Celso de Mello no julgamento da Medida Cautelar no MS 24725, j. 22.11.2003:

“O princípio da publicidade - indissociável, por efeito de sua natureza mesma, do postulado que consagra a prática republicana do poder – não pode sujeitar temas, como o da destinação, o da utilização e o da comprovação de recursos financeiros concedidos pelo Estado, a um inconcebível regime de sigilo, pois, nessa matéria, deve prevalecer a cláusula da publicidade, a impor a transparência dos atos governamentais.

Não custa rememorar, neste ponto, que os estatutos do poder, numa República fundada em bases democráticas, não

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

podem privilegiar o mistério.

Na realidade, a Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível, ou, na lição expressiva de BOBBIO ("O Futuro da Democracia", p. 86, 1986, Paz e Terra), como "um modelo ideal do governo público em público".

A Assembleia Nacional Constituinte, em momento de feliz inspiração, repudiou o compromisso do Estado com o mistério e com o sigilo, que fora tão fortemente realçado sob a égide autoritária do regime político anterior (1964-1985), quando no desempenho de sua prática governamental.

Ao dessacralizar o segredo, a Assembléia Constituinte restaurou velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, convertido, em sua expressão concreta, em fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais.

É preciso não perder de perspectiva que a Constituição da República não privilegia o sigilo, nem permite que este se transforme em 'praxis' governamental, sob pena de grave ofensa ao princípio democrático, pois, consoante adverte NORBERTO BOBBIO, em lição magistral sobre o tema ("O Futuro da Democracia", 1986, Paz e Terra), não há, nos modelos políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério.

Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que a exigência de publicidade dos atos que se formam no âmbito do aparelho de Estado traduz conseqüência que resulta de um princípio essencial a que a nova ordem jurídico-constitucional vigente em nosso País não permaneceu indiferente.

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

liberdades fundamentais, como o reconheceu, em julgamento plenário, o Supremo Tribunal Federal (RTJ 139/712-713, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Impende assinalar, ainda, que o direito de acesso às informações de interesse coletivo ou geral - a que fazem jus os cidadãos e, também, os meios de comunicação social - qualifica-se como instrumento viabilizador do exercício da fiscalização social a que estão sujeitos os atos do poder público, notadamente aqueles que envolvem, como no caso, o dispêndio de recursos públicos.

Cabe referir, ainda, tendo presente o contexto desta causa, o princípio da responsabilidade, em tudo consentâneo com a noção ineliminável da ética republicana.

Não se pode ignorar que o princípio republicano consagra o dogma de que todos os agentes públicos - qualquer que seja a esfera institucional em que atuem - são responsáveis em face da lei e perante a Constituição, devendo expor-se, por isso mesmo, de maneira plena, às conseqüências que derivem de comportamentos que possam concretizar eventual inobservância do ordenamento positivo.

O sistema democrático e o modelo republicano não admitem, nem podem tolerar, a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade.

Nenhuma instituição da República está acima da Constituição, nem pode pretender-se excluída da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade.

É preciso, pois, reconhecer a soberania da Constituição, proclamando-lhe a superioridade sobre todos os atos do Poder Público e sobre todas as instituições do Estado.

Cumprе destacar, neste ponto, a clássica observação de GERALDO ATALIBA ("República e Constituição", p. 38, item n. 9, 1985, RT), cujo magistério, no tema, merece permanente rememoração: "A simples menção ao termo república já evoca um universo de conceitos, intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

designar. Dentre tais conceitos, o de responsabilidade é essencial." (grifei)

Todas essas razões levam-me a conceder o provimento cautelar ora postulado, tão densa (e significativamente relevante) é a plausibilidade jurídica da pretensão mandamental deduzida na presente sede processual, consistente no direito de acesso a dados públicos, cuja titularidade, em nosso sistema constitucional, a todos assiste, notadamente às empresas jornalísticas, a quem incumbe a prerrogativa insuprimível de obter e de transmitir informações (CF, art. 220, § 1º c/c o art. 5º, IV e XIV)."

Além dessa principiologia constitucional, a Lei 12.527/2011, a fim de resguardar o acesso à informação previsto no art. 5º, XXXIII, estabelece a publicidade como preceito geral aplicável a todos os poderes (art. 3º, I), cabendo aos órgãos e entidades do poder público assegurar a "gestão transparente" e a "proteção da informação, garantindo-se a sua disponibilidade, autenticidade e integridade." (art. 6º, I e II).

A Lei Complementar n.101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê, em seu art. 1º, § 1º, que "a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente", prevendo instrumentos em seu art. 48, especialmente, quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (art. 48-A, II, da LRF).

Esses "marcadores" da transparência não devem ser vistos como exaustivos e suficientes, porque eles servem apenas para indicar o mínimo necessário para que a atuação financeira possa ser julgada. O objetivo, portanto, é tanto permitir o julgamento de contas pelo Tribunal de Contas, como também para garantir que a população de modo geral possa examinar e criticar a própria decisão tomada pelo Tribunal de

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Contas. Por isso, a transparência é um meio por meio do 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.

A lógica por trás das 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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

originárias da Constituição no que tange à elaboração do orçamento: ele não pertence a oligarquias locais, mas a toda população brasileira.

Sem embargo dessas regras originárias da Constituição, o Congresso Nacional, em atividade constituinte derivada, excepcionou esse regime de racionalidade majoritária para a elaboração do orçamento, ao admitir a imposição de emendas ao orçamento, tanto de forma individual, quanto por meio de bancadas parlamentares. Num esforço para compatibilizar essas emendas com a lógica majoritária que preside o orçamento, limitou o constituinte derivado o alcance dessas emendas a percentuais bastante restritos da receita pública, a indicar – como não poderia deixar de ser – que, à exceção das emendas obrigatórias, todas as demais normas do orçamento devem se adequar à regra de definição majoritária.

Como consta no voto condutor da decisão plenária anterior, o problema jurídico posto a julgamento é que as emendas de relator são tratadas como se emendas individuais ou de bancadas fossem, mas carecem, ao contrário destas, de regras constitucionais precisas de transparência e funcionamento.

As emendas obrigatórias individuais foram instituídas pela Emenda Constitucional n. 86, de 2015, cujo objetivo foi tornar obrigatória a execução da programação orçamentária. As emendas obrigatórias de bancadas, por sua vez, foram instituídas pela Emenda Constitucional n. 100, de 2019, e ela também tinha por objetivo tornar obrigatória a execução das programações decorrentes das emendas de bancadas e de comissões.

Coerente com a imposição constitucional, o art. 165, § 10, da CRFB, previu ainda que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

As ECs previram que é 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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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.

No caso das emendas individuais, é a própria Constituição que define o que é execução equitativa (art. 166, § 19): “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 de autoria”.

Note-se, ainda, 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.

O requisito da distribuição equitativa não é exigido para emendas de bancada. Para elas, a única exigência é de que, no caso de investimentos com duração acima de um exercício financeiro, é preciso que haja um número correspondente de emendas para cada exercício, até a conclusão da obra ou empreendimento.

Ainda de acordo com a Constituição, a obrigatoriedade só poderá ser excepcionada, no caso de impedimento de ordem técnica. Para isso, 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.

A lógica que parece presidir a possibilidade de que cada Congressista possa dispor sobre uma fatia do orçamento está em reconhecer que cada um deles ou cada uma delas tem melhores condições de avaliar as necessidades e as prioridades do país. Essa capacidade, no entanto – como já se disse –, 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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Congressista seja eleito ou eleita para atender a uma demanda localizada ou paroquial, mas em nenhum momento pode o parlamentar ou a parlamentar eximir-se de sua 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.

Parece, portanto, temerário que ações consideradas essenciais tenham sido reservadas a uma rubrica de utilização excepcional e que carece de previsão constitucional, quando a Constituição prevê procedimentos específicos para os mesmos fins – como as emendas obrigatórias individuais e de bancada. É que, ao se anonimizar, por meio do relator geral, as emendas, perde-se a transparência. Sem saber quem indicou o beneficiário desses recursos fica difícil – ou mesmo 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, tal como a ressalva feita no acórdão do Tribunal de Contas quando da aprovação das contas de governo, que tais informações sejam disponibilizadas. Sem elas, não há juízo de racionalidade possível sobre a execução orçamentária.

Quanto ao mais, o arguente apresenta Nota Técnica 152/2021, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (eDOC 106 da ADPF 854), em que consta que inexistente a alegada impossibilidade fática de apresentação dos dados retroativos. À míngua de procedimento normativo específico anterior, haveria registros documentais que permitiriam verificar a origem das indicações das demandas parlamentares que implicaram as referidas emendas, como verificado pela imprensa, algumas das quais encaminhadas diretamente pelo parlamentares ao Poder Executivo, o qual também é destinatário da ordem judicial. A publicidade – ainda que sem forma específica – é, afinal, princípio constitucional constante no *caput* do art. 37 .

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Tampouco haveria a efetiva urgência na execução inopinada. Os dados trazidos quanto à execução ainda são genéricos e a iminência do término do exercício financeiro já afligia ao tempo da decisão plenária anterior. A Nota Técnica Conjunta nº 8/2021, mencionada pela e. relatora dá conta que apenas pouco mais da metade (R\$ 9,283 bi de 16,865 bi) já fora empenhada. O fato de alguns destinatários – ministérios e municípios – terem sido indicados não demonstra a efetiva ação concreta a ser executada.

A continuidade do serviço público só poderia servir à liberação dos recursos se o vício quanto à falta de publicidade tivesse sido devidamente sanado, o que não ocorreu.

Assim, a lógica da ocultação, os parlamentares incógnitos e os destinatários imperscrutáveis subsistem. Deve, pois, subsistir o termo contido na decisão anterior: “até o final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.”

Ante o exposto, com as mais respeitosas vênias, divirjo da e. Min. Rosa Weber, e mantenho a suspensão determinada pelo item “c” da decisão anteriormente proferida.

É como voto.

**REFERENDO NO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
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**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):

1. Arguições de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizadas pelo Cidadania, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) contra a execução do indicador de Resultado Primário (RP) n. 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de Relator-Geral) da Lei Orçamentária Anual de 2021.

2. Após a requisição de informações ao Presidente da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Ministro do Desenvolvimento Regional, e tendo sido aberta vista à Advocacia Geral da União e ao Procurador-Geral da República, a Ministra Relatora conheceu em parte das arguições de descumprimento e, nessa extensão, deferiu a medida cautelar requerida, “*ad referendum*” do Plenário, para determinar a adoção das seguintes medidas:

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

(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), implementação de medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

registradas em plataforma eletrônica centralizada, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência (CF, arts. 37, caput, e 163-A); e

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

3. A medida cautelar foi referendada pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal em sessão virtual extraordinária realizada entre 9.11.2021 e 10.11.2021. Esta a ementa desses acórdãos:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESPESAS PÚBLICAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FUNDADA TANTO EM SITUAÇÕES VERIFICÁVEIS NO PLANO OBJETIVONORMATIVO (PRÁTICAS INSTITUCIONAIS) QUANTO EM ALEGAÇÕES SOMENTE PASSÍVEIS DE CONSTATAÇÃO POR MEIO DE INVESTIGAÇÃO FÁTICOPROBATÓRIA (CONDUTAS INDIVIDUAIS). INADMISSIBILIDADE DO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO QUANTO AO SUPOSTO ESQUEMA DE DESVIO DE VERBAS PÚBLICAS DENOMINADO “TRATORAÇO”. CONTROVÉRSIA CUJA ANÁLISE DEMANDA APROFUNDADO EXAME DE FATOS E INSTAURAÇÃO INCIDENTAL DE FASE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME DE FATOS CONCRETOS E SITUAÇÕES ESPECÍFICAS EM SEDE DE PROCESSOS DE PERFIL OBJETIVO. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS PELO IDENTIFICADOR RP 9). CONSTATAÇÃO OBJETIVA DA OCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AOS POSTULADOS REPUBLICANOS DA TRANSPARÊNCIA, DA PUBLICIDADE E DA

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

IMPESSOALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO ESTATAL DOS RECURSOS PÚBLICOS. PRÁTICAS INSTITUCIONAIS CONDESCENDENTES COM A OCULTAÇÃO DOS AUTORES E BENEFICIÁRIOS DAS DESPESAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR DO ORÇAMENTO FEDERAL. MODELO QUE INSTITUI INADMISSÍVEL EXCEÇÃO AO REGIME DE TRANSPARÊNCIA NO ÂMBITO DOS INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDO.

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

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

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

4. O Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal.

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

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

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

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

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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

e 163-A); e

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

8. Medida liminar referendada”.

4. Após o referendo da medida cautelar, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em manifestação conjunta, requereram *a) o reconhecimento do cumprimento dos itens a e b da medida cautelar referendada por este Supremo Tribunal; b) “o reconhecimento da impossibilidade fática e jurídica de cumprimento dos itens “a” e “b” da medida cautelar retroativamente, ou seja, quanto “aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de Relator-Geral (RP-9)” já indicados ao Poder Executivo”; e c) “a revogação do item “c” da medida cautelar, por decisão monocrática da Ministra Relatora ou por decisão do Colegiado, considerando a urgência dessa providência em face da iminência do advento do dia 3 de dezembro de 2021, de modo a restabelecer a execução orçamentária do indicador RP 9 (...).”*

5. Em 6.12.2021, a Ministra Relatora deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar *“para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão cautelar anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, devendo ser observadas, para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN”*.

Essa a ementa dessa decisão, cujo referendo é submetido ao Plenário deste Supremo Tribunal nesta sessão virtual extraordinária:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS ORIUNDAS DAS EMENDAS DO RELATOR

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

(CLASSIFICADAS SOB O INDICADOR RP 9). MANIFESTAÇÃO DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS PROVIDÊNCIAS CAUTELARES DETERMINADAS NAS ADPFs 850, 851 E 854. PEDIDO DE REVOGAÇÃO DA ORDEM DE SUSPENSÃO PROVISÓRIA DA EXECUÇÃO DAS VERBAS ORÇAMENTÁRIAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR. RISCO DE PREJUÍZO À CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS À COLETIVIDADE E À EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. “PERICULUM IN MORA” CARACTERIZADO. PEDIDO ACOLHIDO, “AD REFERENDUM” DO PLENÁRIO.

1. As providências adotadas pelo Congresso Nacional em cumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851 e 851 (Ato conjunto nº 01/2021, Resolução nº 02/2021- CN e diligências solicitadas ao Relator-Geral do orçamento) mostram-se suficientes, ao menos em exame estritamente delibatório, para justificar o afastamento dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade.

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

6. Analisada decisão submetida a referendum deste Supremo Tribunal, pço vênia à Ministra Relatora para divergir, por considerar subsistirem os motivos e fundamentos determinantes daquela primeira decisão, que acompanhei e que agora vem de ser, em parte, alterada.

Na sessão virtual extraordinária realizada entre 9.11.2021 e 10.11.2021, este Supremo Tribunal concluiu, em juízo de delibação, que a

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

forma pela qual vinha sendo executado o indicador de resultado primário (RP) n. 9 da Lei Orçamentária Anual de 2021 era incompatível com a Constituição da República, contrariando os princípios republicano, da publicidade, da impessoalidade e da isonomia.

Sobre as chamadas emendas do Relator-Geral do Orçamento (RP n. 9), anotei, no voto pelo qual acompanhei a eminente Ministra relatora ao referendar a medida cautelar por ela deferida:

“16. Sobre as emendas orçamentárias, a Constituição da República estabelece:

“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:

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 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

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

(...)

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - transferência especial; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - transferência com finalidade definida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - encargos referentes ao serviço da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - vinculados à programação estabelecida na emenda

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

parlamentar; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)”. .

As alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 trouxeram expressamente o cuidado jurídico a ser observado quanto às emendas impositivas, de caráter vinculativo, salvo comprovado impedimento de ordem técnica.

As modificações na Constituição da República sinalizam uma transição do caráter meramente autorizativo do orçamento, originariamente previsto no texto constitucional, para um modelo de discricionariedade regrada, com limitações normativas expressas.

Em nenhuma passagem ou norma constitucional se define, permite ou põe-se a possibilidade de atuar o agente público com segredos antirepublicanos, como se pudesse haver exceções a essa escolha de princípio feita no Brasil desde 1889, e logo em relação a recursos públicos.

17. No campo do controle financeiro, Geraldo Ataliba, por exemplo, realça a necessidade de observância da transparência na gestão dos recursos públicos, reforçando o ideal republicano de prestação de contas do Poder Público à comunidade:

“Estados de Direito, que plasmam suas instituições com base no ideal republicano, com a consagração da tripartição – e consequentemente autonomia e independência – dos poderes, bem como lastreadas no império da lei e no princípio da isonomia, têm necessariamente um direito administrativo aberto, oxigenado, participatório, permeado de técnicas, institutos e peculiaridades inúmeras vezes contrastantes com a rapidez, eficiência, agilidade e desassombro que caracterizam os regimes que, em nome dessas características, atropelam direitos,

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

ignoram a participação dos administrados e atuam surpreendentemente, comprometendo a segurança e previsibilidade dos direitos.

Daí ser imperativo interpretar todos os preceitos constitucionais pertinentes ao controle financeiro e fiscalização orçamentária, bem como referentes à responsabilidade pelos bens e valores públicos, à luz das exigências do princípio republicano” (ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2011. Pg. 84 – grifos nossos).

18. *A decisão da Ministra Relatora, submetida a referendo, põe em destaque a distinção entre emendas de comissão (de autoria de comissões permanentes); emendas de bancada estadual (de autoria das bancadas estaduais no Congresso); emendas individuais (de autoria dos congressistas em exercício) e emendas do relator (de autoria do relator-geral do projeto de Lei Orçamentária Anual).*

Realça a Ministra Rosa Weber que “as emendas do relator surgiram como instrumento de ajuste técnico no projeto de lei orçamentária e, com a Resolução CN nº 1/2006, adquiriram, também, a função de viabilizar a alocação de despesas no orçamento para atender as finalidades previstas no parecer preliminar”.

Entretanto, tiveram seu escopo consideravelmente ampliado com a extensa relação de programas incluídos no Parecer CN n. 2/2021.

No julgamento do Tribunal de Contas da União n. 014.922/2021-5, Relator o Ministro Walton Alencar Rodrigues, de 30.6.2021, mencionado na decisão a ser referendada, no exercício de 2020 houve aumento de 523% na quantidade de emendas de relator apresentadas e de 379% nos valores das dotações nelas consignadas.

Mais grave, juridicamente, ainda, é que o Tribunal de Contas da União concluiu também “i) inobservância de quaisquer parâmetros de equidade ou eficiência na eleição dos órgãos e entidades beneficiários dos recursos alocados; ii) inexistência de critérios objetivos, orientados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), aptos a orientar a destinação dos recursos identificados pelo classificador RP 9; iii) comprometimento do regime de transparência ante a ausência de instrumentos de accountability sobre as emendas do relator; e iv)

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

ausência de sistema centralizado e metodologia uniforme para a disponibilização das informações e dados contábeis e orçamentários, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados pertinentes à execução das emendas do relator, nos termos exigidos pela Constituição (art. 163-A, na redação dada pela EC nº 108/2020)” (p. 32-33, decisão doc. 62, ADPF n. 854).

A utilização de emendas orçamentárias como forma de cooptação de apoio político pelo Poder Executivo, além de afrontar o princípio da igualdade, na medida em que privilegia certos congressistas em detrimento de outros, põe em risco o sistema democrático mesmo. Esse comportamento compromete a representação legítima, escoreita e digna, desvirtua os processos e os fins da escolha democrática dos eleitos, afasta do público o interesse buscado e cega ao olhar escrutinador do povo o gasto dos recursos que deveriam ser dirigidos ao atendimento das carências e aspirações legítimas da nação.

O controle de legalidade e da finalidade dos comportamentos e gastos dos recursos pela Administração Pública não pode ser escamoteado nem esvaziado pela sombra a impedir a garantia da transparência na gestão pública. As ações institucionais e a atuação dos agentes estatais são sempre de interesse público, relacionando-se sempre e sempre à “res publica”.

O Estado põe-se a serviço dos cidadãos – e somente por isso se justifica–, e como tal deve satisfação de seus atos.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.851, afirmei que o direito de informação, constitucionalmente garantido, “contém a liberdade de informar, de se informar e de ser informado. O primeiro refere-se à formação da opinião pública, considerado cada qual dos cidadãos que pode receber livremente dados sobre assuntos de interesse da coletividade e sobre as pessoas cujas ações, público-estatais ou público-sociais, interferem em sua esfera do acervo do direito de saber, de aprender sobre temas relacionados a suas legítimas cogitações” (ADI n. 4.815, Tribunal Pleno, minha relatoria, DJ 10.6.2015, DJe 1º.2.2016).

19. Ínsita ao princípio republicano a publicidade dos atos estatais, seu atendimento não pode ser afastado e, no caso dos autos, a ele não se demonstra dar cumprimento o conjunto de “atos do Poder

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Público de execução do indicador de Resultado Primário (RP) n. 9” referentes às despesas discricionárias decorrentes de emenda de Relator-Geral do Orçamento, exceto quando relativas à recomposição e correção de erros e omissões.

Como antes anotado, a efetiva participação dos cidadãos na vida coletiva pressupõe acesso à informação. Somente com a publicidade dos atos e gastos públicos é possível fiscalizar a gestão da coisa pública e a adequação com os demais princípios e fins constitucionais e legais, o que precisa ser obedecido e para o que se impõe a adoção das providências deferidas, cautelarmente, na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental”.

7. Após o referendo da medida cautelar, foram editados o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1/2021 e a Resolução do Congresso Nacional n. 2/2021. Os objetivos desta providência teriam sido *“assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de Relator-Geral)” e “ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral”.*

Foi também editado pelo Presidente da República o Decreto n. 10.888/2021, sobre *“a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o relator-geral do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas”.*

8. Em manifestação conjunta protocolizada nas presentes arguições em 25.11.2021, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal alegaram que a medida cautelar seria *“inexequível retroativamente, por impossibilidade fática e jurídica”.*

A impossibilidade jurídica decorreria *“dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito da legalidade, da irretroatividade da lei e da*

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

anterioridade da lei". A impossibilidade fática, "da inexistência de documentos que registrem essas solicitações, em decorrência da maneira que se estabelecem as atividades de representação política e as negociações político-partidárias".

Em 3.12.2021, contudo, o Presidente do Congresso Nacional noticiou ter oficiado ao Relator-Geral do Orçamento de 2021 solicitando a adoção das *"providências possíveis e necessárias para individualizar e detalhar as indicações das emendas de sua autoria e declinar as respectivas motivações, apresentando, caso detenha, registros formais, informações pretéritas ou atuais sobre essas indicações"*, e determinando que a apresentação de justificativa em caso da impossibilidade de fazê-lo.

A Ministra Rosa Weber, Relatora, apontou, em seu voto, notícias publicadas em *O Estado de S. Paulo* e nota técnica da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal no sentido da possibilidade de cumprimento da medida cautelar quanto aos exercícios de 2020 e 2021.

Tem-se no voto da Relatora:

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

A Nota Técnica nº 152/2021, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, elaborada pelo Consultor Legislativo e ilustre doutrinador Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, também aponta a inexistência de obstáculo material à produção desses documentos. Como bem apreendido pela Nota Técnica, não se busca a aplicação retroativa a fatos passados de um

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

procedimento de registro inexistente à época. Comandada, apenas, a publicação de documentos de interesse público de conhecimento do Relator-Geral do orçamento e dos demais órgãos do Congresso Nacional”.

Não há, assim, comprovação da inviabilidade fática ou jurídica de cumprimento dos itens *a* e *b* da medida cautelar referendada por este Supremo Tribunal quanto aos documentos que embasaram as demandas ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de Relator-Geral, e o Presidente do Congresso Nacional informou ter solicitado ao Relator-Geral do Orçamento de 2021 a adoção de providências destinadas à sua efetivação.

9. Ademais, a Ministra Rosa Weber anotou na decisão pela qual deferida a medida cautelar submetida a referendo e também no voto proferido nesta sessão virtual que, apesar da edição do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1/2021, da Resolução do Congresso Nacional n. 2/2021 e do Decreto n. 10.888/2021, é *“prematureo aferir, neste momento, a idoneidade das medidas adotadas para satisfazerem os comandos emanados da decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal”.*

Em sua decisão, a Ministra Relatora concluiu ser o caso de prorrogar de trinta para noventa dias o prazo assinalado para a implementação das medidas determinadas.

Se não se pode constatar, neste momento, o cumprimento das medidas determinadas pela medida cautelar antes referendada por este Supremo Tribunal a partir do voto da eminente Ministra Relatora, não vislumbro razão de fato ou de direito a justificar a alteração do decidido pelo Plenário na sessão virtual extraordinária realizada entre 9.11.2021 e 10.11.2021.

Os fundamentos por ela esposadas e que me conduziram a

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

acompanhar o voto então exarado subsistem sem que se demonstre alteração do quadro fático ou do cenário jurídico que determinaram aquela primeira decisão, agora relativizada em ponto específico.

10. Pelo exposto, com as vênias às compreensões diferentes daquelas aqui adotadas, **divirjo da Ministra Relatora e mantenho a decisão antes exarada por este Supremo Tribunal, votando pela manutenção da suspensão determinada no item c da decisão antes proferida.**

17/12/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO NO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
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**

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de novo referendo de medida cautelar implementada no âmbito das ADPFs 850, 851 e 854, formalizadas pelas agremiações partidárias Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Socialismo e Liberdade (Psol), que versam sobre a execução do indicador de Resultado Primário (RP) n. 9 – despesa discricionária decorrente de emenda do Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021.

A eminente Relatora, ministra Rosa Weber, deferiu o pedido cautelar, em decisão que foi referendada pelo Plenário da Corte na sessão virtual de 9 a 10 de novembro de 2021, para determinar que:

(a) quanto ao orçamento dos exercícios 2020 e de 2021, seja dada ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP 9), no prazo de 30 dias corridos;

(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do Relator do projeto de lei orçamentária anual), sejam adotadas as providências necessárias para que todas as demandas de

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

parlamentares voltadas à distribuição de emendas de Relator-Geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei n. 12.527/2011 e o art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000, também no prazo de 30 dias corridos; e

(c) quanto ao orçamento do exercício 2021, seja suspensa integral e imediatamente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário n. 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.

Integrei a corrente minoritária por entender, já naquela oportunidade, que, muito embora a concretização do princípio da transparência fiscal seja corolário do Estado Democrático de Direito, a suspensão integral e imediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de Resultado Primário n. 9 (RP 9) referente ao orçamento do exercício 2021 seria medida excessivamente gravosa.

Ressaltei então o risco que tal interrupção poderia representar à continuidade das políticas públicas planejadas, especialmente aquelas relacionadas à saúde.

Como reforço, argumentei não ser demais destacar que se deveria apurar eventuais desvios existentes na execução do orçamento a partir dos instrumentos próprios de controle, interno e externo, em vez de se provocar a atuação desta Corte em sede abstrata, colocando-se em risco a

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

continuidade de obras e serviços públicos.

Por fim, concordei quanto à necessidade de correção de rumos considerada a falta de transparência inerente ao procedimento que envolve referidas emendas.

Todavia, entendi ser prudente que o Supremo se limitasse a exortar o Congresso a promover o aprimoramento na busca pela concretização do princípio da publicidade, sem que definisse, de antemão, medidas e providências a serem adotadas.

Vislumbrei, naquela oportunidade, um exercício de deferência ao regime até então prescrito pela Resolução do Congresso Nacional n. 1/2006, uma vez que, além do tempo de vigência, encontrava certo respaldo no próprio Texto Constitucional ante o amplo espaço conferido ao Legislativo para cuidar do tema.

Com isso, ressalvei o orçamento dos exercícios 2020 e 2021, por entender que a forma de tramitação e execução das leis orçamentárias, embora fosse passível de críticas, estava de acordo com as normas então vigentes.

Após o pronunciamento do Colegiado Maior do Supremo, os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, mediante manifestação conjunta, vieram ao feito informar a adoção de medidas com vistas a cumprir a determinação exarada nos termos do voto condutor da eminente Relatora.

Aludindo ao Ato Conjunto pelas Mesas das Casas Legislativas n. 1/2021 e à Resolução do Congresso Nacional n. 2/2021, apontaram os avanços implementados com o propósito de assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária do indicador RP 9, entre os quais constavam os que a seguir transcrevo:

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

(1) disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a execução por emenda do Relator-Geral, contendo identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos;

(2) disponibilização de relatório atualizado periodicamente com execução por emenda do Relator-Geral, contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, do objeto e das respectivas notas de empenho;

(3) disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a identificação dos partidos políticos e dos chefes do Poder Executivo em exercício nos estados, Distrito Federal e municípios beneficiários do indicador de Resultado Primário nº 9 da lei Orçamentária Anual de 2021;

(4) identificação do link de acesso à consulta personalizada na Plataforma Mais Brasil, instrumento já disponível para publicidade, fiscalização e controle das instituições e da sociedade civil, e que permite o acompanhamento da execução de 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;

(5) publicação, em sítio eletrônico da Comissão Mista de Planos, orçamentos Públicos e Fiscalização, das solicitações que fundamentam as indicações do Relator-Geral encaminhadas ao Poder Executivo, a partir da vigência do Ato Conjunto.

Diante de tais medidas, foi requerida a suspensão do item “c” da medida cautelar implementada, atinente à interrupção da execução orçamentária, apontando-se o grave prejuízo que tal determinação importaria à efetivação de diversas políticas públicas.

A Ministra Relatora, em atenção a tais informações, procedeu a novo exame da questão, vindo a reconhecer que “as providências adotadas pelo Congresso Nacional em cumprimento da decisão proferida pelo

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851 e 851 (Ato conjunto nº 01 /2021, Resolução nº 02/2021-CN e diligências solicitadas ao Relator Geral do orçamento) mostram-se suficientes, ao menos em exame estritamente delibatório, para justificar o afastamento dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade”.

Acolheu, assim, o pedido formulado pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, “para afastar a suspensão determinada pelo item ‘c’ da decisão anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, devendo ser observadas, para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN”.

Ainda, entendeu pela prorrogação do prazo anteriormente fixado para cumprimento das demais medidas determinadas, estendendo-o para 90 dias corridos, a contar do último pronunciamento, sem prejuízo de nova prorrogação que eventualmente se faça necessária.

Após a decisão, a Advocacia-Geral da União veio ao feito para informar a edição do Decreto n. 10.888/2021, que dispõe “sobre a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o relator-geral do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas”.

O novo pronunciamento foi submetido ao referendo do Plenário.

Mais uma vez, louvo a decisão da eminente Relatora, que em muito contempla as preocupações que me conduziram a divergir parcialmente

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

quando do primeiro momento.

Como fiz ver em meu voto anterior, ainda que se busque a promoção da transparência fiscal, **a suspensão indeterminada das execuções orçamentárias poderia ocasionar grave risco à execução das políticas públicas em todo o País**, com potencial de gerar verdadeiro caos nas mais diversas áreas, desde saúde (mormente em situação de pandemia como a atual) e educação, até infraestrutura, em todos os níveis de governo.

Vale dizer, a pretexto de concretizar tão importante mandamento constitucional, impunha-se prejuízo a toda a sociedade, na medida em que seria privada das obras e serviços públicos contemplados com os recursos financeiros em tela.

O cenário então descrito é reforçado com as informações ora prestadas pelo Congresso Nacional, no sentido de que referida suspensão implicaria, conforme transcrevo:

1) a paralisação de diversas obras e serviços públicos, fruto da programação financeiro-orçamentária aprovada em lei pelo Congresso Nacional, embaralhando o planejamento da ação estatal e a implementação de políticas públicas, em prejuízo dos destinatários finais dos gastos públicos, *in casu*, os cidadãos, e em prejuízo para as empresas fornecedoras de equipamentos ou obras já contratados com recursos do RP-9;

2) o cancelamento dos empenhos já realizados a título de RP-9, registrando-se que só em 2021 tal rubrica perfaz o montante de R\$ 16,8 bilhões, dos quais, atualmente, R\$ 9,2 bilhões estão empenhados e R\$ 3,8 bilhões já foram pagos a partir da utilização de RP-9;

3) a impossibilidade de que o Congresso Nacional defina a destinação desses recursos públicos nos termos da Lei Orçamentária Anual, na medida em que, caso a decisão não seja modificada até o dia 3 de dezembro de 2021, a autoridade

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

competente deverá informar e disponibilizar os recursos não utilizados no exercício financeiro de 2021, privando o Poder Legislativo da prerrogativa de indicar a alocação dos recursos relativos às despesas classificadas com o indicador RP 9, cujo objetivo foi o de reduzir a discricionariedade do Poder Executivo na alocação dos recursos decorrentes do indicador RP 2, ao transferir parcela ao Congresso Nacional para indicar a alocação desses recursos segundo prioridades definidas pelo Parlamento/Relator-Geral e atenção ao princípio democrático;

4) a destinação (ou “desperdício”) dos recursos públicos não empenhados até o término do exercício financeiro, os quais serão devolvidos à Conta do Tesouro Nacional (art. 4º, § 2º, do Decreto n. 10.699/2021), e acabarão sendo destinados para amortizar os juros da dívida pública, em lugar de serem destinados às políticas públicas de utilidade direta para o cidadão.

O quadro é por demais gravoso e não deve fugir aos olhos desta Corte.

Por tal razão, acompanho Sua Excelência a Ministra Relatora para afastar a determinação contida no item “c” da medida cautelar implementada.

Merece destaque também a correção de rumos voltada à transparência, ante a edição dos já mencionados Ato Conjunto pelas Mesas das Casas Legislativas n. 1/2021 e Resolução do Congresso Nacional n. 2/2021, aos quais se soma o Decreto presidencial n. 10.888/2021.

Como apontado pela ministra Rosa Weber, em que pese ainda não ser o momento de adentrar a análise de referidos diplomas – e respectivos efeitos em prol da publicidade –, a perspectiva é positiva e deve ser saudada, no que indica um diálogo institucional por meio do qual se busca a concretização da Constituição Federal.

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Nesse sentido, é salutar a prorrogação dos prazos estabelecidos para cumprimento das demais medidas determinadas pelo Tribunal, bem assim o reconhecimento preambular dos esforços voltados à **implementação de um processo orçamentário cada vez mais transparente, em todas as suas fases.**

Isso não implica, porém, no meu modo de ver, rechaçar linearmente as práticas antes adotadas, porquanto fundamentadas em normativa específica para o tema, devidamente respaldada pela Constituição e estritamente observada por todos os envolvidos no ciclo orçamentário. Tais procedimentos, conforme se verifica das informações ora prestadas, vieram a atender amplo rol de Municípios e partidos políticos, dentro da mais estrita razoabilidade na distribuição dos recursos públicos.

Como afirmei, se, por um lado, a busca pela transparência deve ser privilegiada, não se pode ignorar a disciplina então vigente, ou mesmo a impossibilidade de fazer retroagir o novo regramento para alcançar cenários já consolidados.

Ainda assim, e de acordo com o consignado pela eminente Relatora, entendo que o tema retornará em momento oportuno, quando da análise de mérito dos pedidos deduzidos nas presentes arguições.

Por ora, cumpre acompanhar Sua Excelência a Ministra Relatora, para referendar-se a medida cautelar deferida.

É como voto.

17/12/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO NO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
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**

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

1. Acompanho o voto da Ministra Relatora Rosa Weber para *“afastar a suspensão determinada pelo item ‘c’ da decisão anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, devendo ser observadas, para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN”*.

2. Devo dizer, todavia, que guardo reserva quanto a dois pontos relevantes na discussão da matéria: a transparência e o excesso de discricionariedade concentrado em um único agente público.

3. O orçamento é um dos espaços mais relevantes da vida democrática. É nele que se tomam as grandes decisões que definem as políticas públicas a serem adotadas. A sociedade deve ser capaz de entender e acompanhar as escolhas que estão sendo feitas. Nesse sentido, já houve avanço nas medidas adotadas pelo Congresso Nacional e suas Casas Legislativas, a exemplo da publicidade dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais e do registro dos documentos em plataforma eletrônica centralizada. Passos importantes, mas ainda insuficientes para a total transparência que deve estar presente

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

na alocação de recursos públicos. De fato, ainda há um caminho a percorrer para se garantir a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes aos pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução.

4. Ademais, como bem delimitado no voto da Ministra Relatora, a decisão submetida a referendo não resolve a questão do excesso de discricionariedade do Relator-Geral da lei orçamentária anual. Vale dizer: a execução de emendas orçamentárias, de qualquer natureza, deve observar critérios e limites decorrentes dos princípios democrático e republicano, que não se compatibilizam com a alocação voluntarista de recursos públicos.

5. É como voto.

17/12/2021**PLENÁRIO****REFERENDO NO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
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**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de julgamento conjunto do referendo de decisão cautelar proferida pela eminente Ministra ROSA WEBER nos autos das ADPF 850, 851 e 854, ajuizadas pelos partidos políticos CIDADANIA, PSB e PSOL, respectivamente, contra atos do Poder Público que, no âmbito do processo legislativo orçamentário em curso no Congresso Nacional, estariam desvirtuando as emendas do relator, através da execução do indicador de Resultado Primário (RP) 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021.

Alega-se, essencialmente, que as emendas do relator seriam destinadas à correção de erros ou omissões no orçamento anual, feitas pelo Relator-Geral, não possibilitando a alteração substancial de dotações orçamentárias ou a inclusão de novas programações ao orçamento, com emprego específico de verbas públicas, funções que seriam reservadas às emendas individuais e de bancada. No entanto, à medida em que essas duas se tornaram impositivas (ECs 82/2015 e 100/2019), a emenda do relator estaria sendo utilizada como subterfúgio para burlar a distribuição isonômica e transparente de recursos, alocando-se consideráveis quantias sob essa rubrica, notadamente com o fim de favorecer aliados políticos na

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Casa Legislativa.

Narram que, quando redigida a LDO de 2020 (Lei 13.898/2020), as emendas do relator haviam sido previstas no art. 6º, § 4º, inciso II, item 4, sob a sigla do indicador de Resultado Primário 9 (RP 9). A previsão teria sido vetada pelo Presidente da República, mas, pouco tempo depois, foi reinsertida, em termos quase idênticos, a partir de novas alterações feitas na LDO. Com isso, restou autorizada uma dotação de 21,9 bilhões de reais do orçamento para esse fim, enquanto na LDO de 2021 foi de 18,5 bilhões de reais, sendo que parcela desses valores teria sido empregada pelo Poder Executivo com o fim de aumentar sua base de apoio no Congresso Nacional.

Afirmam que teriam sido localizados 110 ofícios direcionados ao Ministério do Desenvolvimento Regional e órgãos vinculados, por meio dos quais diversos parlamentares, contemplados por determinada “quota”, pediam o direcionamento de valores para a realização de obras e para a aquisição de tratores e equipamentos agrícolas, que teriam preços até 259% acima dos valores de referência.

Ainda, para abrir espaço no Orçamento para esse fim, teriam sido cortados R\$ 26 bilhões da previsão de despesa obrigatória para financiar o aumento de emendas de parlamentares e de relator, retirando-se R\$ 13,5 bilhões dos benefícios previdenciários, R\$ 7,4 bilhões do abono salarial, R\$ 2,6 bilhões do seguro-desemprego e R\$ 2,5 bilhões do crédito agrícola.

Com isso, argui-se a violação a preceitos fundamentais que norteiam a Administração Pública e o Orçamento Público, pois, diferentemente do que ocorre com as emendas individuais e de bancada, as emendas do relator não teriam suas informações individualizadas e publicizadas, não sendo possível identificar os parlamentares que fizeram a indicação dos recursos nem a destinação específica das verbas, todas elas indicadas formalmente como de iniciativa do relator-geral.

Por essa razão, haveria a violação ao dever constitucional de disponibilização de informações orçamentárias, contábeis e fiscais pela Administração Pública (art. 163-A, CF), bem como aos princípios da moralidade, legalidade, transparência, controle social das finanças

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

públicas, impessoalidade e isonomia.

Na sessão virtual de 9a 10/11/2021, o Plenário apreciou a o referendo da medida cautelar pleiteada pelos requerentes e concedida pela Ministra Relatora, prevalecendo o encaminhamento proposto por Sua Excelência, vencidos os Ministros GILMAR MENDES (parcialmente, referendava a decisão em menor extensão) e NUNES MARQUES.

Transcrevo os seguintes excertos da ementa de julgamentos, que refletem os fundamentos da decisão da CORTE e a extensão da medida cautelar concedida:

(...)

4. O Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal.

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

6. Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que,

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

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

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

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

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

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

8. Medida liminar referendada.

Agora, novamente sob referendo do Plenário, trata-se de apreciar a suficiência das medidas implementadas pelo Congresso Nacional em acatamento ao que foi determinado pela CORTE.

Trata-se do Ato Conjunto 1/2021, das Mesas da Câmara e do Senado, e da Resolução 2 do Congresso Nacional, de 29/11/2021, que promove alteração na disciplina da Resolução 01/2006-CN para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução das emendas de relator-geral. O objetivo dessas alterações seria o de garantir a acessibilidade aos elementos de informação necessários para a

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

publicidade e controle de todas as etapas do ciclo orçamentário de dotações oriundas do identificador RP9: disponibilização de relatórios, com indicação do parlamentar “beneficiário”; discriminação dos valores empenhados, liquidados e pagos; identificação dos partidos, bancadas e localidades contemplados como essas dotações; acesso à Plataforma Mais Brasil, para acompanhamento da execução das emendas do Relator-Geral; entre outras medidas.

As alterações na Res. 1/2006-CN foram do seguinte teor:

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

"Art. 53.

IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

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

"Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

legislação aplicável à política pública a ser atendida." (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. As alterações da Resolução nº 1, de 2006-CN, referentes ao art. 69-A de que trata o art. 1º, somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação desta Resolução, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2021.

A eminente Ministra Relatora entendeu que o teor e alcance das medidas implementadas pelo Congresso Nacional efetivamente alterariam o quadro fático e normativo sobre o qual o Plenário se manifestou, no anterior julgamento cautelar, a recomendar a suspensão de parte do que fora então decidido, em especial a suspensão da execução de dotações identificadas como oriundas de emendas do Relator-Geral (RP9), considerando o *periculum in mora* inverso em obstar a consecução de ações governamentais que, em sua maioria, tratam de serviços essenciais de saúde e educação prestados a populações carentes.

Para o presente julgamento virtual (Sessão Virtual Extraordinária de 14 a 16/12/2021), a Ministra ROSA WEBER apresenta voto pela confirmação dessa segunda decisão cautelar, *"para afastar a suspensão determinada pelo item c da decisão cautelar anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, com observância, no que couber, das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e da Resolução nº 2/2021-CN"*.

É o relato do essencial.

ACOMPANHO a Ministra Relatora e voto pelo REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR proferida por Sua Excelência, para, ajustando-se o alcance da decisão anterior, afastar a suspensão da execução de despesas oriundas do identificados RP9, devendo-se aplicar de imediato as normas

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

editadas pelo Congresso Nacional em acatamento ao decidido pela CORTE no julgamento anterior.

Como se sabe, o planejamento orçamentário da União, para a respectiva alocação dos recursos públicos federais, é de autoria reservada ao Chefe do Poder Executivo Federal, que o faz mediante a propositura da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Em que pese a iniciativa do projeto de lei seja do Presidente da República, a Constituição também garante a participação do Congresso Nacional no planejamento orçamentário, submetendo a proposta do Chefe do Executivo ao exame e aprovação pelas Casas Legislativas, e permitindo ao Legislativo, ainda, na forma regimental, a possibilidade de apresentar emendas ao projeto executivo (art. 166, §2º, da CF).

No trâmite interno do Congresso Nacional, nos termos do artigo 166, caput e §2º, da CF, a apreciação do projeto orçamentário passa primeiro pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta por deputados e senadores, na qual são examinadas as propostas e emitidos pareceres e eventuais ementas parlamentares, para seguirem à análise e votação em sessão plenária conjunta das Casas Legislativas. Como já ressaltado no julgamento anterior, as emendas são prerrogativas institucionais expressamente autorizadas pela Constituição com o objetivo de reforçar a participação do Congresso no planejamento orçamentário e permitir um correto sistema de freios e contrapesos na tomada de decisão acerca dos gastos públicos, em atendimento ao mandamento constitucional atribuído ao Poder Legislativo de fiscalizar a execução da programação orçamentária (art. 70 da CF).

No sistema atual, são concebidos quatro tipos de emenda ao projeto de lei orçamentária, previstas no Regimento Comum do Congresso Nacional (Res. CN 1/1970) e no regulamento da Comissão Mista Permanente (Res. CN 1/2006): as emendas individuais propostas pelos deputados e senadores (art. 49 da RCN 1/2006); aquelas encaminhadas pela bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal (arts. 46

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

e 47 da RCN 1/2006); as emendas apresentadas pelas comissões permanentes (art. 44, incisos I a III e § 1º, da RCN 1/2006) e, finalmente, as emendas do relator-geral (arts. 143, 144 e 145 da RCN 1/2006).

Desde a LDO 2014 (Lei 12.919/2013), no seu art. 52, a execução das emendas individuais tornou-se impositiva, favorecendo a distribuição isonômica dos recursos públicos. Essa regra foi constitucionalizada com a superveniência da EC 86/2015, que acrescentou os §§9º, 10 e 11 ao art. 166 da Constituição, estabelecendo a aprovação obrigatória das emendas individuais no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, com a metade desse valor necessariamente destinada à saúde.

Em seguida, com a EC 100/2019, houve a inclusão, entre outros, do § 12º a referido artigo constitucional, prevendo a obrigatoriedade de execução também das emendas de bancada, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Estabeleceu-se, ainda, a equidade na execução orçamentária como um princípio constitucional expresso, nos termos do §19 do art. 166:

Art. 166. (...)

§ 19. 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.

Especificamente em relação às emendas do relator-geral à programação da despesa da União, trata-se de prerrogativa institucional utilizada para corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; para recompor, total ou parcialmente, as dotações canceladas, limitada ao montante originalmente proposto no projeto; e para atender às especificações dos pareceres preliminares, nos termos da RCN 1/2006.

Há expressa vedação ao relator-geral de apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, salvo quando previstas em referidos pareceres preliminares, conforme consta do art.

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

144, parágrafo único, da Resolução do CN 1/2006:

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.**

Assim, ao contrário do que alegado na inicial, além da finalidade de realizar ajustes técnicos ao projeto de lei encaminhado pelo Presidente da República, a emenda do relator pode sim ser empregada para a definição específica de alocação de verbas públicas, ao juízo discricionário do Poder Legislativo, desde que o faça para atender aos parâmetros e critérios estabelecidos no parecer preliminar sobre o projeto de Lei Orçamentária Anual aprovado pelo Plenário da Comissão Mista.

O exercício do poder de emenda pelo Congresso Nacional, inclusive em relação às emendas propostas pelo relator-geral, constitui uma atribuição de caráter eminentemente político, a ser desempenhada de acordo com o juízo discricionário dos membros do Parlamento, ficando limitada apenas aos condicionamentos estabelecidos na Constituição da República, notadamente a vedação ao aumento da despesa originalmente prevista no projeto de lei; a compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; e o vínculo de pertinência com a proposição original.

A esse respeito, já decidiu esta SUPREMA CORTE:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA –

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO – INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, “in fine”) – OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES – AUMENTO DA DESPESA GLOBAL ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA MATERIAL COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA – DESCARACTERIZAÇÃO DE REFERIDO PROJETO DE LEI MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – POSSIBILIDADE – LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – DOUTRINA – PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO.

– O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. – Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, no oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos impugnados nesta sede de fiscalização normativa abstrata. (...)

(ADI 1050, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 28/8/2018)

No caso das emendas do relator-geral, como já mencionado, em que pese concernir a uma despesa discricionária do Poder Legislativo, a sua propositura também está condicionada às limitações constitucionais mencionadas e às finalidades constantes dos arts. 51 e 144, incisos I, II e III, da Resolução CN 1/2006, atentando-se à vedação do seu parágrafo único, que só permite a inclusão de programação nova ao orçamento quando respaldada no parecer preliminar da Comissão Mista.

A discricionariedade na propositura das emendas à programação orçamentária não exclui a possibilidade de eventuais desvios de finalidade, de modo a converter essa prerrogativa institucional em um inaceitável instrumento de negociação política.

Deve atender, por isso mesmo, aos princípios constitucionais que regem o Orçamento Público, notadamente as regras de publicidade, moralidade, legalidade, impessoalidade e isonomia.

O caso em julgamento põe em causa o exercício das funções típicas de cada Poder no âmbito do processo legislativo orçamentário, em especial a prerrogativa legislativa de decidir sobre o gasto público e o financiamento de ações governamentais, que constitui um dos núcleos da função legislativa (art. 48, II, e art. 166 da CF), inclusive com a possibilidade de modificar a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo.

Observe-se, contudo, que as amplas atribuições reservadas a cada

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

Poder na formação do orçamento visam a garantir sua imparcial e livre atuação, balizada, necessariamente, pelos princípios constitucionais e pela legalidade dos atos tanto pelo Chefe do Poder Executivo, como pelo Congresso Nacional, na apreciação das propostas orçamentárias, a fim de manterem-se a independência e a harmonia dos Poderes da República (GIOVANNI SARTORI. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UnB, 1996. p. 99; DONALD ROBISON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 87 ss; HENRY BARRET LEARNED. *The president's cabinet: studies in the origin, formation and structure of an american institution*. New Haven: Yale University Press, 1912. p. 379; EDWARD CORWIN; LOUIS KOENING. *The presidency today*. New York: New York University Press, 1956. p. 2; CLINTON ROSSITER. *American presidency*. New York: New American, 1940. p. 13 ss; ROBERT DAHL. *Democracia*. Brasília: UnB, 2001. p. 131. GIOVANNI BOGNETTI. *Lo spirito del costituzionalismo americano*. Turim: G. Gioppichelli, 2000. v. 2, p. 241 ss.; ASSIS-BRASIL. *Do governo presidencial na república brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Calvino, 1934. p. 141 ss.).

Assim, para efetivar-se verdadeiramente a denominada “*Constituição equilibrada*” defendida por BLACKSTONE, se por um lado, no exercício de suas atribuições, ao Poder Legislativo está assegurado o juízo de conveniência e oportunidade para decidir sobre o gasto público, por outro lado, o mesmo deve respeito às hipóteses legais e moralmente admissíveis, pois, por óbvio, em um sistema republicano não existe poder absoluto ou ilimitado, porque seria a negativa do próprio ESTADO DE DIREITO, que vincula a todos – inclusive os exercentes dos poderes estatais – à exigência de observância às normas constitucionais.

A deliberação da proposta orçamentária, com a inclusão de emendas parlamentares, na forma regimental, mesmo tendo caráter discricionário quanto ao mérito, está vinculada ao império constitucional e legal, pois, como muito bem ressaltado por JACQUES CHEVALLIER, “*o objetivo do Estado de Direito é limitar o poder do Estado pelo Direito*” (*L’Etat de droit*. Paris: Montchrestien, 1992. p. 12), o que, naturalmente, alcança a gestão

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

financeira do Estado, no tocante à deliberação e execução orçamentárias.

Veja-se, longe de se questionar a legitimidade da apresentação de emendas à proposta de lei orçamentária, ou subverter a dinâmica de construção do consenso parlamentar sobre a alocação de recursos públicos, a discussão dos autos está na distinção entre as regras de deliberação, aprovação e execução de dotações conforme a origem da emenda, se apresentadas individualmente por parlamentares, bancadas, comissões ou pelo Relator-Geral.

A ausência de clareza quanto aos agentes públicos e interesses que atuam decisivamente sobre a execução do orçamento público levantam questionamentos sobre a idoneidade desse processo decisório, especialmente sob o enfoque da moralidade e impessoalidade, e, no limite, pode comprometer o exercício das competências de fiscalização e controle sobre a coisa pública.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, portanto, tem o dever de analisar se determinado ato, ainda que praticado no exercício do poder discricionário próprio da função típica do Poder Legislativo, está vinculado ao império constitucional, pois a opção conveniente e oportuna para a edição do ato legislativo deve ser feita legal, moral e impessoalmente pelo Congresso Nacional, podendo sua constitucionalidade ser apreciada pelo Poder Judiciário, pois na sempre oportuna lembrança de ROSCOE POUND,

“a democracia não permite que seus agentes disponham de poder absoluto” (*Liberdade e garantias constitucionais*. Ibrasa: São Paulo, 1976, p. 83).

O indicador de Resultado Primário 09 é uma classificação orçamentária inaugurada no Orçamento de 2020 e reproduzida na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, com a finalidade de especificar a designação de despesa na programação como decorrente das emendas de relator-geral, possibilitando inclusive maior controle desses gastos.

Na hipótese do exercício de 2021, e em atendimento aos limites estabelecidos pelo art. 144, III, da Res. 1/2006-CN, o parecer preliminar da

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

CMO (Parecer CN 2/2021), além de repisar as finalidades de correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal e de recomposição das dotações canceladas, também autorizou o relator-geral do projeto orçamentário a propor emendas destinadas à alocação de recursos em programações que tenham caráter nacional, com o objetivo de atender a diversas finalidades legítimas, como ações e serviços públicos de saúde; melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; defesa sanitária animal e vegetal, ações de fomento ao setor agropecuário voltadas para a melhoria da qualidade e o aumento da produção; assistência social; entre outras ações.

O Tribunal de Contas da União, na apreciação das contas do Presidente da República (Relatório TC 014.922/2021-5), apresentou uma análise técnica da execução orçamentária das despesas aprovadas mediante o expediente questionado no presente julgamento, dando conta do seu vultoso incremento nos últimos exercícios:

(...)

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.

(...)

A destinação de volume expressivo de emendas de relator-geral para honrar despesas correntes requer uma análise mais aprofundada dos seus reflexos sobre a dinâmica da execução orçamentária, uma vez que, segundo o art. 4º da LOA 2020, o Poder Executivo somente poderia cancelar dotações mediante solicitação ou **concordância do autor da emenda** (§ 7º, inciso II), o que exige envio de projeto de lei. Há que se examinar, sob o

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

ponto de vista da razoabilidade, se despesas correntes, em especial as de caráter continuado, efetivamente deveriam depender de emendas de relator-geral para serem honradas.

(...)

Sob o ponto de vista da equidade, que deve permear a distribuição de emendas parlamentares, chama atenção o fato de o Distrito Federal, com base de receita tributária alargada e beneficiado com mais de R\$ 15 bilhões da União por meio do FCDF, ocupar a quarta posição do *ranking* de distribuição *per capita* de RP-9, com destinação de R\$ 254,04 *per capita*, valor 364% acima da média nacional (R\$ 54,77).

Também não foi esclarecido o critério objetivo e os referenciais de equidade que nortearam a distribuição das emendas RP-9 entre as capitais que receberam valores mais significativos. Dentre as cidades beneficiadas, em 2020, com repasses superiores a **R\$ 50 milhões**, foram identificadas 26 capitais, 7 cidades das regiões Norte e Nordeste e um município do Estado de São Paulo, cuja soma das transferências representou 38% dos repasses totais de recursos federais aos entes subnacionais com emendas RP-9. Eis as informações:

(...)

A Casa Civil e o Ministério da Economia não dispõem de informações centralizadas sobre como os órgãos e entidades federais recebem e atendem as demandas dos parlamentares para alocação das emendas RP-9. Tal realidade não se revela compatível com a finalidade de se manter um Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, que compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, cujo órgão central é o Ministério da Economia, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, ao qual os órgãos setoriais e específicos de orçamento ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica (art. 4º, § 3º).

Nesse cenário de ausência de divulgação dos critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento das

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

demandas voltadas para a distribuição das emendas de relator-geral (RP-9), fica comprometida a transparência da alocação de montante expressivo do orçamento da União.

Nota-se, assim, que o regime de execução das emendas do Relator, conforme vinha sendo realizado, não proporciona o nível adequado de publicidade e controle de todo o ciclo orçamentário.

A Constituição 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.

À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade de o Estado fornecer as informações necessárias à Sociedade. O acesso às informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático, que abrange “*debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta*” (*Cantwell v. Connecticut*, 310, U.S. 296, 310 (1940), quoted 376 U.S. At 271-72), de maneira a garantir a necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.

Assim, salvo em situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos artigos 37, *caput*, e 5º, incisos XXXIII e LXXII, pois, como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO, “*o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta*” (Pleno, RHD 22/DF, DJ 1/9/1995).

A presente hipótese não caracteriza qualquer excepcionalidade às necessárias publicidade e transparência, ao contrário, tudo recomenda o nível de transparência em relação à execução orçamentária e alocação de recursos públicos seja ainda mais intenso, considerado o interesse social no acesso e acompanhamento a essas informações. Aqui, a margem para a previsão de exceções é ainda mais restrito.

Assim, deve prevalecer a incidência, na hipótese, dos princípios da publicidade e transparência, bem como o direito à informação, como

ADPF 854 MC-REF-REF / DF

princípios vetores que orientam a atuação de toda a Administração Pública, garantindo o acesso às informações a toda a sociedade.

De outro lado, deve-se reconhecer que o Congresso Nacional reagiu adequadamente à mensagem emitida pela CORTE por ocasião do primeiro julgamento cautelar, considerando as circunstâncias do momento – exiguidade de prazo, dificuldades decorrentes da alteração de regime de uma programação financeira em curso – e sem prejuízo de novas correções em futuro próximo, em vista do julgamento definitivo de mérito das presentes ADPFs.

Por meio dos atos normativos editados, o Congresso Nacional reconhece e assume o ônus de dar ampla divulgação e satisfação à sociedade e aos órgãos de controle sobre toda a informação disponível e relevante para a compreensão da realidade das emendas do relator, como também assume o compromisso de evoluir para melhores práticas de deliberação da matéria.

Considerando o vulto dos valores empenhados e a essencialidade das ações governamentais financiadas por essas dotações, deve-se concluir, conforme propõe a Ministra Relatora, que o primeiro esforço do Congresso Nacional em adequar o tramite das emendas do relator aos imperativos de transparência e impessoalidade, recomenda a revogação da medida cautelar anteriormente concedidas pelo Plenário, no que determina a suspensão da execução de recursos orçamentários identificados como RP 9, devendo-se observar, até o julgamento definitivo do mérito, as disposições do Ato Conjunto 1/2021, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e a redação conferida pela Resolução 2/2021-CN à Resolução 1/2006-CN (arts. 53 e 69-A).

Diante do exposto, ACOMPANHO a Ministra Relatora e voto pelo referendo da medida cautelar.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**REFERENDO NO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

ADV.(A/S) : ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (21144/DF,
7234/O/MT)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a decisão na qual, acolhendo o pedido formulado pelos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foi concedida a medida cautelar requerida, para afastar a suspensão determinada pelo item "c" da decisão anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, devendo ser observadas, para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia. Falou, pelo requerente, o Dr. André Maimoni. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 14.12.2021 a 16.12.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário