



CONGRESSO NACIONAL

EXCELENTÍSSIMOS(AS) SENHORES(AS) MINISTROS(AS) DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 850, 851, 854 E 1.014.¹

REQUERENTES: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE, CIDADANIA, PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO, PARTIDO VERDE

INTERESSADOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA, MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS e MESA DO SENADO FEDERAL.

O **SENADO FEDERAL**, por meio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, e dos artigos 205, §§ 3º e 5º, 80 e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Resolução nº 13, de 2018, com redação conferida pelo Ato da Comissão da Diretora n. 14, de 2022), que recebe comunicações processuais pelo endereço eletrônico advocacia@senado.leg.br, e a **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, por meio da Advocacia da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução n. 23, de 13 de julho de 2021, que recebe comunicações processuais pelo endereço eletrônico presidencia@camara.leg.br, vêm apresentar, os seguintes

MEMORAIS

para o julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850, 851, 854 e 1014 deste Supremo Tribunal Federal.

¹ (Processo SF nºs 00200.003778/2021-57, 00200.008637/2021-21 e 00200/008902.2021-71)



CONGRESSO NACIONAL

As Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, 851 e 854 impugnaram a execução orçamentária do indicador de Resultado Primário nº 09 (RP 9 – despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021. Por sua vez, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1014 impugna a execução orçamentária das emendas de relator-geral referentes às Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dos exercícios de 2021 e de 2022.

Argui-se, em síntese, que a execução das emendas de relator-geral viola preceitos fundamentais da Constituição de 1988, em especial da moralidade, da legalidade, da transparência, do controle social das finanças públicas e da impessoalidade. Requer-se, em consequência, a suspensão do empenho, execução, provisionamento e pagamento dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP-9) nos anos orçamentários em questão.

Durante a tramitação destas arguições, verificou-se importante diálogo institucional entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no sentido do aprimoramento dos marcos regulatórios das emendas de relator-geral, de modo a ampliar a publicidade, a transparência, o controle e os demais princípios norteadores da Administração Pública.

Como resultado desse trabalho conjunto de construção, foram atendidas as determinações deste Supremo Tribunal Federal com o deferimento da medida cautelar, e avançou-se para um mais adequado regramento das emendas de relator-geral, conforme se passa a demonstrar.

1) CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO.

O processo orçamentário envolve um complexo conjunto de escolhas legitimamente realizadas pelos Poderes Legislativo e Executivo na alocação de recursos para a execução de políticas públicas. Se, de um lado, a iniciativa dos projetos de



CONGRESSO NACIONAL

lei orçamentária é do Chefe do Poder Executivo (art. 165 da CF), tem-se, de outro, a apreciação pelas duas Casas do Congresso Nacional e o poder de emendamento, na forma do Regimento Comum (art. 166 da CF) e das leis orçamentárias.

Nesse contexto, as alocações de recursos públicos são resultado de intensa atividade política e que sofre variações a cada exercício financeiro. Os partidos políticos e seus membros dispõem de instrumentos para influir na decisão de alocação desses recursos por meio de emendas parlamentares, inclusive as emendas de relator-geral.

A partir do ciclo orçamentário de 2020, as emendas de relator-geral receberam novo regramento, tanto na LDO como na LOA, de modo a receber marcação específica pelo uso do classificador orçamentário “identificador de Resultado Primário - RP” com o valor “9”. Tais emendas podem alterar programações constantes do projeto de lei orçamentária ou incluir novas programações, em aperfeiçoamento da sistemática que já contemplava – há anos – as emendas de relator constantes dos pareceres preliminares (art. 144 da Resolução do Congresso Nacional n. 1, de 2006).

Essa nova conformação representa uma importante ampliação da influência do Poder Legislativo na alocação de recursos orçamentários e na descentralização de políticas públicas a pequenos e médios municípios, atendendo o interesse público. É uma escolha democrática, aprovada pelas Casas do Congresso Nacional e referendada pelo Chefe do Poder Executivo, e que está em total consonância com as competências legislativas asseguradas à União, por meio desses Poderes, de legislar sobre o orçamento federal (art. 24, inc. II, da CF), e, em especial, às Casas do Congresso Nacional de oferecer emendas aos projetos de lei em matéria orçamentária (art. 166 da CF).

Portanto, as normas impugnadas nestas arguições – hoje sobremaneira aperfeiçoadas, são constitucionais, legais e regimentais, e a execução orçamentária das emendas de relator-geral observa os mesmos parâmetros de impessoalidade, publicidade e transparência das demais rubricas orçamentárias. Eventuais casos de malversação de recursos públicos devem ser apurados pelas instâncias competentes, mas



CONGRESSO NACIONAL

não podem fundamentar, com o marco regulatório atual, o reconhecimento da inconstitucionalidade de tais normas e práticas institucionais.

2) APERFEIÇOAMENTOS NORMATIVOS DAS EMENDAS DE RELATOR-GERAL. ATO CONJUNTO DAS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL N. 1, DE 2021. RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL N. 2, DE 2021. LEI N. 14.436/2022 (LDO 2023).

Conforme já extensamente noticiado nos autos, e em cumprimento à medida cautelar proferida nos autos das ADPFs 850, 851 e 854, as Casas do Congresso Nacional aprovaram o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021², e a Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2021³, que estabelecem procedimentos para **maior publicidade e transparência** tanto para a indicação quanto para a execução orçamentária das emendas de relator-geral.

O Ato Conjunto nº 1, de 2021, estabeleceu, quanto às Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e 2021, a obrigatoriedade de detalhamento da execução orçamentária das despesas classificadas com indicador RP 9 por emenda, órgão orçamentário, dotação atualizada, empenhada, liquidada e paga (artigos 1º e 2º). Ainda, estabeleceu que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização acompanhará a execução orçamentária das despesas classificadas com indicador RP 9 e adotará as providências necessárias para assegurar ampla publicidade e transparência em relação a cada emenda indicada pelo relator-geral, mediante as seguintes providências: (a) disponibilização de relatórios atualizados periodicamente com a

² 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.

³ 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 legislação aplicável à política pública a ser atendida.



CONGRESSO NACIONAL

execução orçamentária por emenda de relator-geral, contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos, conforme Anexo II; (b) 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; (c) 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; (d) 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 (o artigo 3º).

O art. 4º do Ato Conjunto, e o artigo 69-A da Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2021⁴ estabeleceram a obrigação de que as solicitações que fundamentam as indicações a serem realizadas pelo relator-geral sejam publicadas em sítio eletrônico pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e encaminhadas ao Poder Executivo.

Com o intuito de operacionalizar todo esse arcabouço legal de transparência orçamentária, o Congresso Nacional instituiu o SINDORC - Sistema de indicação orçamentária RP 9, criado para substituir os ofícios enviados, pelos parlamentares e público externo, com solicitação de indicação para execução de emenda de relator-geral - RP9. O Sistema está disponível em ambiente interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e viabiliza (1) o recebimento, o registro e a publicidade das solicitações com indicação de recursos de programações oriundas

⁴ “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 legislação aplicável à política pública a ser atendida.”



CONGRESSO NACIONAL

dessas emendas (Módulo 1); (2) as indicações do relator-geral (Módulo 2); e (3) o acompanhamento de suas etapas de execução mediante a integração do SINDOC com os sistemas de execução do Poder Executivo (Módulo 3).

Mais recentemente, o Congresso Nacional introduziu novos mecanismos de transparência ao prever, **na Lei n. 14.436/2022 (LDO 2023)**⁵, de forma expressa e clara, diversas balizas para a indicação e a execução das emendas de relator-geral:

- a) **Obrigatoriedade de identificação do parlamentar solicitante** (art. 79, § 5º, da LDO 2023, ao se referir ao inciso II, que dispunha sobre as emendas de relator-geral, e que foi vetado, e cujo veto n. 45/2022 ainda não foi apreciado pelo Congresso Nacional)⁶;
- b) Obrigatoriedade de indicação de beneficiários e de observância da ordem de prioridades (art. 79, caput);
- c) Compatibilidade com o plano plurianual e com a lei orçamentária anual (art. 79, § 5º, da LDO 2023, e art. 69-A, § 2º, da Res. CN n. 2, de 2021);

⁵ “Art. 79. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas: I - no caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, previstas nos itens 1, 2 e 3 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, pelos respectivos autores; e II - (VETADO). § 1º As indicações deverão ser **compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, estar de acordo com a legislação aplicável à política pública** a ser atendida e, sempre que possível, **observar a população e o índice de desenvolvimento humano – IDH do ente da Federação**, bem como os **critérios próprios de cada política pública**. § 2º A falta da indicação prevista no caput ou a desconformidade com relação ao § 1º configura impedimento técnico para execução da programação. § 3º (VETADO). § 4º (VETADO). § 5º A **transparência quanto à indicação a que se refere o inciso II** do caput deste artigo, **abrangerá necessariamente o nome do parlamentar solicitante**, ainda quando o seu pleito se fundamentar em demanda que lhe tenha sido apresentada por agentes públicos ou por representantes da sociedade civil.” (grifos nossos)

⁶ O § 5º do art. 79 se refere ao inciso II, que dispunha sobre as emendas de relator-geral, e que foi vetado. O veto n. 45/2022 ainda não foi apreciado pelo Congresso Nacional. Eis o que dispunha a norma vetada:

45.22.018 - inciso II do "caput" do art. 79

no caso das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária de 2023, previstas no item 4 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, conjuntamente pelo Presidente da CMO em exercício quando da aprovação da LOA 2023 e pelo respectivo autor da emenda.



CONGRESSO NACIONAL

- d) **Observância da legislação e dos critérios próprios a cada política pública** (art. 79, § 5º, da LDO 2023, e art. 69-A, § 2º, da Res. CN n. 2, de 2021);
- e) **Observância da população e do índice de desenvolvimento humano – IDH dos entes da federação** (art. 79, § 5º, da LDO 2023);
- f) Definição na LOA do montante das emendas de relator-geral pela soma das reservas previstas para as emendas individuais e de bancada (art. 13, inc. III, da LDO 2023, e art. 53, parágrafo único, da Res. CN n. 2, de 2021).

Ressalte-se, quanto a este ponto, que o SINDORC - Sistema de indicação orçamentária RP 9 já está sendo parametrizado para exigir, a partir do exercício financeiro de 2023, a identificação do parlamentar solicitante, ainda que em apoioamento a demanda de agente público ou representante da sociedade civil, de modo a restar superada a dificuldade, até então existente por ausência de previsão legal, de identificação prévia do parlamentar solicitante ou apoiador da indicação das emendas de relator-geral.

3) PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO. DEVER CONSTITUCIONAL DE DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. MEDIDAS EFETIVAS ADOTADAS PELO CONGRESSO NACIONAL.

Alega-se que, ao contrário das emendas individuais e de bancada, as emendas de relator não seriam passíveis de controle público. Em especial, não seria possível identificar a autoria parlamentar das indicações, o que teria justificado o uso da expressão “orçamento secreto” para designar os valores alocados por emendas de relator.

O orçamento público é uma síntese das programações propostas pelo Poder Executivo, mantidas ou modificadas pelo Legislativo por meio do exercício da



CONGRESSO NACIONAL

prerrogativa constitucional de emendamento, sejam emendas individuais, de bancada estadual, de comissão ou de relator. As LDOs trazem anualmente seção específica destinada à publicidade na elaboração, na aprovação e na execução dos Orçamentos. Desse modo, o processo legislativo orçamentário envolve a edição de diversos demonstrativos, pareceres e outros itens, todos resguardados pelo princípio constitucional da publicidade.

Os documentos finais produzidos são divulgados na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Além disso, todos os sistemas de acompanhamento orçamentário⁷ armazenam as informações relativas ao orçamento aprovado pelo Congresso Nacional.

As emendas aprovadas, inclusive as de relator, transformam-se em programações submetidas a todos os critérios de especificação e de classificação dos demais programas de trabalho que integram a elaboração da lei orçamentária. Sua formatação e classificação se dá de modo rigorosamente igual ao que acontece com as programações de iniciativa do Executivo (projeto de lei orçamentária).

Para além de todo esse regime constitucional e legal de publicidade, especificamente para os exercícios financeiros de 2020 e 2021, atendendo a solicitação do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, **360 Deputados e 69 Senadores** (o que representa mais de 70% do total de Deputados e mais de 85% do total de Senadores) **espontaneamente prestaram contas e informaram os seus respectivos apoios a emendas de relator-geral**, a fim de que tais informações fossem encaminhadas a este Supremo Tribunal Federal.

E conforme já registrado no item anterior, **a partir da execução orçamentária de 2023, será obrigatória a prévia identificação do parlamentar solicitante ou apoiador da emenda de relator-geral para a sua indicação**.

Dessa maneira, resta inegável o esforço empreendido pelo Congresso Nacional, por inúmeras providências adotadas durante a tramitação destas arguições, para implementar sucessivas medidas que ampliam a publicidade, a transparência, a

⁷ A exemplo do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e do SIGA Brasil.



CONGRESSO NACIONAL

impessoalidade e o controle institucional e social na execução das emendas de resultado primário RP 9, do que resulta a constitucionalidade dos atos normativos e das práticas institucionais impugnadas e, em consequência, a improcedência dos pedidos iniciais.

4) DOS PEDIDOS.

Diante do exposto, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados requerem a **improcedência dos pedidos formulados** nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850, 851, 854 e 1014, uma vez que foram **adotadas sucessivas medidas para ampliar a publicidade, a transparência e os mecanismos de controle institucional e social na indicação das emendas de relator-geral, em especial quanto à obrigatoriedade de identificação do parlamentar solicitante ou apoiador**, nos termos do art. 79, § 5º, da Lei n. 14.436/2022, não existindo qualquer houve violação de preceito fundamental, tendo-se demonstrado que as programações incluídas por emendas de relator representam a síntese de decisões de política orçamentária no âmbito do Congresso Nacional que observam os pressupostos constitucionais, legais e regimentais.

Brasília – DF, 7 de dezembro de 2022.

GABRIELLE TATITH PEREIRA
Coordenadora do Núcleo de Assessoramento
e Estudos Técnicos – NASSET
OAB/DF 30.252

JULES MICHELE P. QUEIROZ E SILVA
Advogado da Câmara dos Deputados
OAB/DF 47.467

FERNANDO CESAR SOUZA
Advogado-Geral Adjunto de Contencioso do
Senado Federal
OAB/DF 31.546



CONGRESSO NACIONAL

**THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE
AZEVEDO**

Advogado-Geral do Senado Federal
OAB/DF 18.121