

19/12/2022

PLENÁRIO

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

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

**EMENTA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.  
“ORÇAMENTO SECRETO”. DESPESAS PÚBLICAS RESULTANTES DE NEGOCIAÇÕES OCULTAS ENTRE O EXECUTIVO E SUA BASE PARLAMENTAR DE APOIO NO CONGRESSO. EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS PELO IDENTIFICADOR ORÇAMENTÁRIO RP 9). CONSTATAÇÃO OBJETIVA DA OCORRÊNCIA DE EFETIVA TRANSGRESSÃO AOS POSTULADOS REPUBLICANOS DA TRANSPARÊNCIA, DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO ESTATAL DOS RECURSOS PÚBLICOS, ASSIM COMO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL.

1. As práticas institucionais e padrões de comportamento verificáveis objetivamente na esfera dos Poderes Públicos traduzem

**ADPF 850 / DF**

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. As **emendas parlamentares** ao orçamento possuem **autorização constitucional** (CF, art. 166) e objetivam, em princípio, viabilizar aos congressistas a oportunidade de atender diretamente as reivindicações mais concretas e urgentes da população que representam, contemplando a dotação financeira necessária ao atendimento de suas necessidades.

4. A **experiência histórica**, no entanto, **comprova** que as emendas orçamentárias têm se distanciado, cada vez mais, do seu objetivo original de representar instrumento legítimo de aprimoramento das políticas públicas nacionais e regionais, **para servirem ao proveito de interesses de cunho privatístico e eleitoral**, muitas vezes envolvendo esquemas de corrupção e desvio de recursos públicos de amplitude nacional, tal como apurado pelos órgãos de investigação parlamentar do Congresso Nacional em diversas ocasiões (CPMI do Esquema PC Farias, do Orçamento, das Ambulâncias, entre outros).

5. O **elevado coeficiente de discricionariedade** existente na definição dos programas e ações estatais, assim com na escolha dos gastos necessários a sua execução, **acentua ainda mais o ônus pertencente aos Poderes Públicos** de observarem o dever de transparência na execução do orçamento e a obrigatoriedade da divulgação de informações completas, precisas, claras e sinceras quanto ao seu conteúdo, de modo a viabilizar a atuação efetiva e oportuna dos órgãos de **controle administrativo interno**, dos órgãos de **fiscalização externa** (Ministério

**ADPF 850 / DF**

Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário) e da **vigilância social** exercida pelas entidades da sociedade civil e pelos cidadãos em geral.

6. Chama-se de “*orçamento secreto*” o esquema de barganha política por meio do qual o Executivo favorece os integrantes de sua base parlamentar mediante a liberação de emendas orçamentárias **em troca de apoio legislativo** no Congresso Nacional, valendo-se do instrumento das emendas do relator para **ocultar a identidade** dos parlamentares envolvidos **e a quantia** (cota ou quinhão) que lhe cabe na **partilha informal do orçamento**.

7. As **emendas do relator**, além de não possuírem previsão constitucional, operam com base na lógica da **ocultação dos efetivos requerentes da despesa**, mediante a utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), por meio da qual todas as despesas nela previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do Relator-Geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares **incógnitos** e o orçamento público federal.

8. Também o destino final dos recursos alocados sob a rubrica RP 9 (emendas do relator) acha-se recoberto por um manto de névoas. Cuida-se de categoria orçamentária para a qual se destinam elevadas quantias (mais de R\$ 53 bilhões entre 2020 e 2022) **vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas**, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do **planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal**.

9. A captura do orçamento público federal em favor das prioridades eleitoreiras e interesses paroquiais dos congressistas representa grave risco à capacidade institucional do Estado de realizar seus objetivos fundamentais (CF, art. 3º), especialmente em decorrência da pulverização dos investimentos públicos, da precarização do planejamento estratégico, da perda progressiva da eficiência e da economia de escala, tudo em detrimento do interesse público.

10. A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional **inadmissível** diante de

**ADPF 850 / DF**

uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º); **inaceitável** em face dos postulados constitucionais da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, *caput*); **inconciliável** com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000; **além de incompatível** com o direito fundamental à informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da **máxima divulgação**, da **transparência ativa**, da **acessibilidade** das informações, do **fomento à cultura da transparência** e do **controle social** (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, *caput* e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V).

**11.** ADPFs 850 e 851 **integralmente conhecidas** e ADPFs 854 e 1014 **conhecidas em parte**. No mérito, pedidos julgados **procedentes**, nos termos do voto da Relatora.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, (i) assentar o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; e (ii) conhecer integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, rejeitando todas as preliminares suscitadas, vencido o Ministro Nunes Marques. No mérito, por maioria, julgar procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para (a) declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021; (c) conferir interpretação conforme às leis

**ADPF 850 / DF**

orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo Relator-Geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021); (d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias. Tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos, em parte, nos termos dos votos proferidos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, em sessão Plenária de 19 de dezembro de 2022, na conformidade da ata do julgamento. Nesta assentada, o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, requereu que restasse consignado em ata que alterou seu parecer, manifestando-se no mesmo sentido do voto da Relatora.

Brasília, 19 de dezembro de 2022.

Ministra Rosa Weber  
Presidente

07/12/2022

PLENÁRIO

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

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

**RELATÓRIO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. Senhores Ministros, submeto à apreciação deste Egrégio Plenário, para julgamento conjunto, quatro (04) arguições de descumprimento de preceito fundamental nas quais se busca sustar a execução e declarar a nulidade das despesas decorrentes das emendas do Relator-Geral do orçamento público federal, referente aos exercícios financeiros de 2021 e 2022, diante das violações à ordem constitucional brasileira praticadas no contexto do que foi denominado de “*esquema do orçamento secreto*”.

2. As arguições de descumprimento a que me refiro foram ajuizadas pelo CIDADANIA (ADPF 850), pelo PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB (ADPF 851), pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – P-SOL (ADPF 854)

## **ADPF 850 / DF**

e pelo PARTIDO VERDE – PV (**ADPF 1.014**), objetivando a declaração da constitucionalidade das emendas do Relator-Geral do orçamento (identificadas pelo classificador orçamentário RP 9).

### **A controvérsia**

3. As agremiações partidárias autoras afirmam existir um “*esquema montado pelo Governo Federal*” destinado a favorecer sua base parlamentar de apoio no Congresso Nacional. Esse “*esquema*” envolveria a atuação combinada entre o Relator-Geral do orçamento público federal e o Chefe do Poder Executivo da União.

Segundo alegam as arguentes, o Relator-Geral utilizaria seus poderes regimentais para conduzir a elaboração do orçamento da União como se fosse um verdadeiro balcão de negócios, no qual o acesso aos recursos públicos federais estaria disponível em troca de apoio nas votações favoráveis ao Poder Executivo. As emendas do relator seriam o instrumento das negociações secretas, por meio das quais os integrantes da base parlamentar de apoio do Executivo seriam contemplados, em troca de seus votos, com uma “*quota orçamentária*” (fração das despesas alocadas no orçamento por emendas do relator).

A fração da quota parlamentar obtida pelos congressistas poderia ser por eles destinada, individualmente, a suas bases eleitorais, bastando, para tanto, a simples indicação das entidades públicas ou órgãos beneficiários, por meio de ofícios e outras vias informais de comunicação encaminhados pelos Deputados e Senadores ao Relator-Geral do orçamento ou diretamente ao Chefe da unidade orçamentária competente.

Desse modo, o Executivo (atuando em comunhão de esforços com o Relator-Geral do orçamento) teria o instrumento político-institucional necessário à cooptação do apoio político de congressistas, utilizando-se, para esse fim, de transferências voluntárias de recursos financeiros da União aos órgãos e entidades selecionados pelos parlamentares envolvidos em tais acordos.

**ADPF 850 / DF**

**4.** Alegam, ainda, as entidades partidárias autoras, que as emendas do Relator-Geral não possuem previsão constitucional e que o regimento comum do Congresso Nacional as disciplina apenas como um instrumento técnico de ajuste final do projeto de lei à legislação de regência.

Reputam violados os postulados informadores do devido processo orçamentário, os princípios regentes da atuação da Administração Pública, bem como os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da eficiência e da publicidade.

Sustentam que o desvirtuamento do regime de emendas orçamentárias, mediante a alocação unilateral, pessoal, arbitrária e sem transparência de recursos públicos, configura afronta direta aos arts. 37, *caput*, 163-A, 165 e 166 da Constituição da República.

Argumentam, igualmente, que o condicionamento da liberação de recursos contemplados nas aludidas emendas à adesão de parlamentares aos interesses do Governo em votações evidencia **desvio de finalidade** na distribuição dos recursos do orçamento.

**5. No mérito**, os autores das ADPFs 850, 851 e 854 pugnam pela procedência das arguições de descumprimento, para que seja dada **ampla publicização** aos dados referentes à execução das despesas oriundas de emendas do relator e, ao final, declarada a **inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 e, por conseguinte, das emendas do Relator-Geral do orçamento no exercício financeiro de 2021**.

**6.** Em suas informações oficiais, o Presidente da República argui a inadmissibilidade da arguição de descumprimento e requer o indeferimento do pedido, nos termos do parecer da Consultoria-Geral da União assim ementado:

“Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 854. Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021. Indicador de resultado primário (RP) nº 09. Emenda do relator. Preliminares. Alegações genéricas. Princípio da subsidiariedade. Não há limitação

**ADPF 850 / DF**

constitucional à emenda de relator. Não há que se falar em ausência de regulamentação legal, infralegal ou de vácuo legislativo para a execução das emendas de relator. Competência constitucional dos Poderes Executivo e Legislativo para o processo de formulação e execução do orçamento público.”

7. O Presidente do Congresso Nacional, por sua vez, afirma que a apresentação de quaisquer emendas ao projeto de lei orçamentária constitui prerrogativa constitucional dos membros do Congresso Nacional, observadas as restrições pertinentes à indicação da fonte de recursos e à compatibilidade com o plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 166, §§ 3º e 4º).

Aduz que o teor das emendas do relator e respectivos fundamentos técnicos e legais são indicados discriminadamente e publicados no relatório preliminar antes mesmo de serem aprovadas. Esclarece que a Portaria Interministerial ME/SeGov-PR nº 6.145/2021, em atenção ao princípio da execução orçamentária equitativa, estende às emendas do relator o mesmo contingenciamento proporcional previsto no art. 166, § 19, referente às emendas individuais e de bancada.

Defende a observância dos postulados da publicidade e da transparência com a disponibilização nos sites oficiais do Governo Federal das informações sobre a execução orçamentaria das emendas do relator.

8. Por entender presentes, na espécie, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, deferi o pedido de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário desta Corte, em decisão assim ementada:

**“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESPESAS PÚBLICAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FUNDADA TANTO EM SITUAÇÕES VERIFICÁVEIS NO PLANO OBJETIVO-NORMATIVO (PRÁTICAS INSTITUCIONAIS) QUANTO EM ALEGAÇÕES SOMENTE**

**ADPF 850 / DF**

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 “TRATORAÇÔ”. 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, “*AD REFERENDUM*” DO PLENÁRIO.

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

**ADPF 850 / DF**

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

**Precedentes.**

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

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

6. Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o **segredo injustificado** sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos

**ADPF 850 / DF**

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.”

9. Submetida a decisão monocrática ao Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual de 9 a 10 de novembro de 2021, foi referendada, integralmente, a medida cautelar deferida, nos termos do voto por mim proferido.

10. Extrai-se do teor do acórdão que a liminar concedida determinava 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:

“(a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de

**ADPF 850 / DF**

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.”

**11.** Transcorrido o prazo de 30 (trinta) dias fixado no acórdão, vieram aos autos manifestações quanto ao cumprimento da decisão referendada pelo Plenário desta Corte.

**12.** Os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, inicialmente, em 25.11.2021, embora ressaltando os esforços dos órgãos do Poder Legislativo da União para a adoção de mecanismos capazes de conferir maior publicidade e transparência à execução orçamentária do identificador orçamentário RP 9 (emendas do relator), inclusive a edição

**ADPF 850 / DF**

do Ato Conjunto nº 1/2021, afirmaram, no entanto, a **impossibilidade fática, jurídica e operacional** do cumprimento do teor da decisão, no que se refere à publicização dos documentos embasadores das despesas nos exercícios de 2020 e 2021 (itens “a” e “b” da parte dispositiva da decisão referendada).

Segundo os esclarecimentos prestados, conjuntamente, por ambas as Casas do Congresso Nacional:

“(...) É preciso esclarecer que **não há como cumprir o disposto na alínea ‘a’ da decisão cautelar** quanto às solicitações que foram endereçadas ao Relator-Geral pelos mais diversos meios (inclusive informais), seja diretamente pelos postulantes (Ministros de Estado, Governadores, Prefeitos, Associações e cidadãos), seja por parlamentares, previamente à vigência do Ato Conjunto.

Isso porque as LOAS 2020 e 2021 não preveem a formalização das solicitações encaminhadas ao Relator-Geral para fins de sugestão de alocações de recursos das emendas RP 9. Não havia e não há determinação legal de que as solicitações dirigidas ao Relator-Geral observem um procedimento específico. Portanto, a **decisão cautelar é inexequível retroativamente**, por impossibilidade fática e jurídica.”

**13.** Após essa manifestação, em 03.12.2021, o Congresso Nacional produziu **informações complementares**, nas quais enfatiza o progresso das Casas Legislativas da União na implementação das medidas determinadas por esta Corte:

“Em atenção à deliberação cautelar do Supremo Tribunal Federal, e ante as graves consequências da paralisação de políticas públicas relevantes para a sociedade brasileira com a suspensão, o Congresso Nacional adotou as seguintes medidas para o seu cumprimento no âmbito do Poder Legislativo:

**1) editou o Ato Conjunto nº 1, de 2021, que**

**ADPF 850 / DF**

estabeleceu procedimentos para o seu cumprimento, para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9, ao determinar a publicação de informações, por meio de quatro relatórios, sobre cada uma das indicações realizadas pelo Relator-Geral nos exercícios de 2020 e 2021, com a identificação dos respectivos beneficiários, conforme anexos juntados aos autos e publicados em edição extraordinária do Diário do Congresso Nacional, no dia 25 de novembro de 20212 ;

**2) aprovou a Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2021, em 29 de novembro de 2021,** já publicada no Diário Oficial da União, para alterar a Resolução do Congresso Nacional n. 1, de 2006, e dispor que as indicações e as solicitações formuladas ao Relator-Geral para alocação de recursos RP 9 serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (transparência ativa), além de estabelecer um valor máximo até o qual o Relator-Geral poderá apresentar emendas à lei orçamentária anual;

**3) o Presidente do Congresso Nacional oficiou, na presente data, ao Relator-Geral do Orçamento de 2021 (doc. anexo), solicitando sejam adotadas as providências necessárias para o cumprimento das citadas deliberações do Congresso Nacional e da mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal,** bem como para que, apesar da inexistência de obrigação legal anterior de registro dos 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 detenha, registros formais,

**ADPF 850 / DF**

informações pretéritas ou atuais sobre essas indicações, ou justifique a impossibilidade de fazê-lo;

**4) O Senado Federal e a Câmara dos Deputados apresentaram petição conjunta nos presentes autos**, no dia 25/11/2011, na qual se noticiou as providências possíveis que foram adotadas no âmbito do Poder Legislativo, para o cumprimento da decisão cautelar, cujas informações oficiais, fundamentos jurídicos e pedidos são reiterados pelo Congresso Nacional, considerando a impossibilidade de cumprimento retroativo da decisão cautelar, ante a inexistência de obrigação legal anterior de registro dos pedidos formulados ao Relator-Geral e de não haver cadastramento prévio dos mesmos em setor específico do Congresso Nacional, bem como do prejuízo decorrente da suspensão da execução orçamentária, já que sua suspensão inviabiliza o emprego desses recursos em políticas públicas de promoção da saúde, da educação e do fomento ao emprego e à renda, conforme demonstrado pela posição institucional e oficial das Consultorias Legislativas de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, por meio da Nota Técnica Conjunta n. 8/2021.”

**14. Diante desse novo quadro**, o Congresso Nacional asseverou que as medidas adotadas pelo Congresso Nacional **satisfaziam**, “*em grande medida e no que é possível*”, às determinações emanadas desta Suprema Corte.

Em suas 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).

Requereu, com base nesses dados, “*a revogação do item ‘c’ da medida*

**ADPF 850 / DF**

**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.

**15. Com expressa ressalva quanto à necessidade de ser analisada, oportunamente, no julgamento final de mérito, a idoneidade das medidas adotadas para satisfazerem os comandos emanados da decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal, acolhi, em parte, o pedido formulado pelo Congresso Nacional, *ad referendum* do Plenário, 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.

**16. Naquela decisão, em face das razões invocadas pelos eminentes Senhores Presidente do Congresso Nacional e Advogado-Geral da União e tendo em vista os trabalhos técnicos para a implementação das medidas determinadas, reputei adequado estender o prazo de 30 dias, anteriormente assinado, para 90 (dias) corridos.**

**17. Submetida a decisão cautelar ao referendo do Plenário, em 17.12.2021, foi referendada, integralmente, a deliberação monocrática em acórdão assim ementado:**

**“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”**

**ADPF 850 / DF**

**CARACTERIZADO. PEDIDO ACOLHIDO. REFERENDO.**

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

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

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

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

**5. A nova disciplina jurídica da execução das emendas do relator** (Ato Conjunto nº 1/2021, Resolução nº 2/2021-CN e

**ADPF 850 / DF**

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.”

18. Transcorrido o período de 90 (noventa) dias, em 17.3.2022, o Congresso Nacional **solicitou nova prorrogação** de prazo, reiterando as mesmas razões invocadas no pedido anterior.

Por **não vislumbrar** razões legítimas e motivos razoáveis para prorrogar, **uma vez mais**, o prazo estabelecido para o cumprimento das determinações veiculadas pelo Plenário desta Corte, **indeferi** o pedido de prorrogação, considerada a ausência de fato novo capaz de justificar a adoção de tal medida extraordinária, consoante ementa da decisão:

“ADPFs 850, 851 e 854. Execução das despesas orçamentárias classificadas sob o indicador RP 9 (emendas do Relator). Medidas necessárias à individualização e detalhamento da **autoria das indicações e motivos subjacentes** às despesas decorrentes de emendas do Relator. Pedido de prorrogação do prazo de 90 (noventa) dias estipulado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Postulação fundada em razões já apreciadas anteriormente. Inexistência de motivos novos aptos a justificar a concessão, **extraordinária**, de dilação de prazo. **Pedido indeferido**”.

**ADPF 850 / DF**

**19.** A edição superveniente do **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021** e da **Resolução CN nº 02/2021**, motivou o PSOL (ADPF 854) a formular pedido de **aditamento**, para incluir os atos em referência no objeto daquela arguição de descumprimento, o que foi **deferido**.

**20.** Após, em 29.9.2022, o PARTIDO VERDE – PV ajuíza a ADPF 1.014, a mim distribuída por prevenção, na qual, com base nos mesmos fundamentos já expostos, o ente partidário autor requer a declaração de inconstitucionalidade do identificador de resultado primário RP 9 (despesas discricionárias oriundas de emendas do Relator-Geral do orçamento) e das despesas oriundas de emendas do relator pertinentes à Lei Orçamentária Anual de 2022 (LOA/2022).

**21.** Achando-se concluída a instrução, com os pronunciamentos de todas os interessados, assim como do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, submeto o feito à apreciação do Egrégio Plenário desta Corte para julgamento final de mérito.

**22.** Foram admitidos nos feitos, como *amici curiae*, a **Associação Contas Abertas**, o **Diretório Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB**, a **Federação Nacional dos Servidores dos Poderes Legislativos Federal, Estaduais e do Distrito Federal FENALE**, o **Partido Novo**, a **Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE**, a **Transparéncia Brasil** e a **Transparéncia Internacional Brasil**.

**É o relatório.**

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 21 de 384

## **PLENÁRIO**

### **EXTRATO DE ATA**

#### **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 850**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. ROSA WEBER**

REQTE. (S) : CIDADANIA

ADV. (A/S) : RENATO CAMPOS GALUPPO (90819/MG)

INTDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

INTDO. (A/S) : CONGRESSO NACIONAL

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

INTDO. (A/S) : SENADO FEDERAL

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

ADV. (A/S) : ADVOGADO DO SENADO FEDERAL

INTDO. (A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

ADV. (A/S) : ADVOGADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

AM. CURIAE. : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO  
- PTB

ADV. (A/S) : LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA (28328/DF, 137677/RJ,  
462972/SP)

AM. CURIAE. : PARTIDO NOVO

ADV. (A/S) : PAULO ROBERTO ROQUE ANTONIO KHOURI (10671/DF,  
141408/MG, 202081/RJ, 370339/SP)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falararam: pelo interessado Presidente da República, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; pela interessada Câmara dos Deputados, o Dr. Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva, Advogado-Geral da Câmara dos Deputados; pelo interessado Senado Federal, o Dr. Thomaz Henrique Gomma de Azevedo, Advogado-Geral do Senado Federal; pelo *amicus curiae* Partido Novo, o Dr. Paulo Roberto Roque Antônio Khouri; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Lindôra Maria Araújo, Vice-Procuradora-Geral da República. Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 7.12.2022.

Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 22 de 384

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, e Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Lindôra Maria Araújo.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 23 de 384

**14/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

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

## **OBSERVAÇÃO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER

(PRESIDENTE E RELATORA) - Senhora Ministra, Senhores Ministros, na última sessão, em 7 de dezembro, relatei a Vossas Excelências, de forma minudente, o objeto das ADPFs apregoadas e sua tramitação nesta Corte.

Registro que, ao chegar a esta Casa na manhã de hoje,

14 de dezembro de 2022, da posse do eminentíssimo Ministro Bruno Dantas na

**ADPF 850 / DF**

Presidência do TCU, foi-me entregue um ofício do eminente Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, ofício esse recebido neste Supremo Tribunal Federal às 10 horas da manhã de hoje, noticiando “a apresentação de projeto de resolução do Congresso Nacional que aprimora a indicação de emendas de relator-geral” acompanhado de cópia da proposta legislativa correspondente. Cuida-se de Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 3, cujo texto foi juntado aos autos das quatro ADPFs.

Tenho notícia de que esse material foi encaminhado também a todos os eminentes Colegas.

Em seu ofício, destaca Sua Excelência, o eminente Senador Rodrigo Pacheco, que o projeto de resolução em tramitação suprime a possibilidade de indicação de emenda por usuário externo, na esteira do que já ocorre em relação à LDO de 2023.

Aponta ainda a destinação obrigatória de 50% das emendas de relator-geral para ações e serviços públicos de saúde ou assistência social, bem como a observância de critérios de proporcionalidade na indicação das emendas de relator-geral entre as

**ADPF 850 / DF**

Mesas das Casas Legislativas, a Comissão de Orçamento e os partidos políticos, de acordo com a composição das respectivas bancadas. Refere, por fim, o caráter não impositivo das emendas de relator, o que preservaria a prerrogativa do Poder Executivo na condução do orçamento da União.

Cumprimento o Presidente do Congresso Nacional pelo ofício enviado a esta Corte, a demonstrar a abertura do Parlamento, por meio de suas Mesas, ao saudável e democrático diálogo interinstitucional. Entendo contudo que a louvável preocupação do Congresso Nacional de se debruçar sobre o tema, com vista a ampliar a transparência da sistemática da apresentação das emendas de relator-geral, estabelecendo critérios de proporcionalidade e de impessoalidade na aprovação e execução dessas emendas no âmbito do Parlamento, confirma a adequação da liminar que exarei nesses autos, referendada pelo Supremo, além de confirmar a impropriedade do sistema até então praticado.

A iniciativa, porém, em absoluto prejudica o julgamento já iniciado na assentada anterior, considerados os pedidos

**ADPF 850 / DF**

deduzidos nas ADPFs apregoadas, em se tratando ademais de notícia de proposta legislativa em tramitação e para o futuro.

Retomo do meu relatório que, após a concessão da liminar nas três primeiras ADPFs, em decisão monocrática referendada de forma unânime pelo Plenário, dentre outras medidas, suspendi a execução dos recursos RP 9 até o julgamento final das ações. Em nova decisão monocrática, também referendada pelo Plenário - ainda que dessa vez não de forma unânime -, vim a afastar a suspensão determinada sensível à manifestação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados em petição conjunta quanto à adoção das providências possíveis - foi a expressão utilizada à época - para o cumprimento da liminar e do alegado potencial risco à continuidade dos serviços públicos essenciais à população, especialmente nas áreas voltadas a saúde e educação, sem prejuízo do exame, neste momento, da idoneidade das medidas implementadas pelo Congresso para atender o comando liminar.

Nesse contexto, Senhora Ministra e Senhores Ministros, passo a proferir meu voto, reiterando meus cumprimentos pela louvável iniciativa do Congresso.

**14/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

**VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. Na última sessão, em 07 de dezembro, relatei a Vs. Exas., de forma minudente, o objeto das ADPFs ora apregoadas e sua tramitação nesta Corte.

**Considerações preliminares**

2. Registro que ao chegar a esta Casa, na manhã de hoje, 14.12.2022, da posse do Ministro Bruno Dantas na Presidência do TCU, me foi entregue Ofício do eminent Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, recebido nesta Casa às dez horas da manhã de hoje, noticiando a “apresentação de Projeto de Resolução do Congresso Nacional que aprimora a indicação de emendas de Relator-Geral”, acompanhado de cópia da proposta legislativa.

Cuida-se do Projeto de Resolução do CN nº 3, cujo texto foi juntado aos autos. O mesmo material foi encaminhado também a todos os colegas.

Em seu Ofício, destaca Sua Exa., o eminent Senador Rodrigo Pacheco, que o Projeto de Resolução em tramitação suprime a possibilidade de indicação de emenda por “usuário externo”, na esteira do que já ocorre em relação à LDO 2023. Aponta, ainda, a destinação obrigatória de 50% das emendas de Relator-Geral para “ações e serviços públicos de saúde ou assistência social”, bem como a observância de critério de proporcionalidade, na indicação das emendas de relator-geral, entre as Mesas das Casas Legislativas, a Comissão de Orçamento, e os partidos políticos, de acordo com a composição das respectivas bancadas. Refere, por fim, ao caráter não impositivo das emendas de relator, o que preservaria a prerrogativa do Poder Executivo na condução do orçamento da União.

## ADPF 850 / DF

Cumprimento o Sr. Presidente do Congresso Nacional pelo ofício enviado a esta Corte, a demonstrar a abertura do Congresso Nacional, por meio de suas Mesas, ao saudável e democrático **diálogo interinstitucional**.

Entendo, contudo, que a louvável preocupação do Congresso Nacional de se debruçar sobre o tema, com vista a ampliar a transparência da sistemática de apresentação das emendas de relator-geral, estabelecendo critérios de proporcionalidade e de impessoalidade na aprovação e execução dessas emendas no âmbito do Parlamento, confirma a adequação da liminar proferida nestes autos, e **referenda a impropriedade do sistema até então praticado**.

A iniciativa, porém, em absoluto prejudica o julgamento já iniciado na assentada anterior, considerados os pedidos deduzidos nas ADPFs e em se tratando de **notícia** de proposta legislativa em tramitação e para o futuro.

Retomo do meu relatório que, após a concessão de liminar, nas três primeiras ADPFs, em decisão monocrática referendada de forma unânime pelo Plenário em **novembro de 2021**, em que, dentre outras medidas, suspendi a execução dos recursos atribuídos ao identificador RP9 até o julgamento final das ações”, em nova decisão monocrática, também referendada pelo Plenário, ainda que desta vez não de forma unânime, afastei a suspensão determinada, sensível à manifestação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em petição conjunta, quanto à adoção das “providências possíveis” para o cumprimento da liminar, e do alegado potencial risco à continuidade de serviços públicos essenciais à população, especialmente nas áreas voltadas à saúde e educação, e sem prejuízo do exame neste momento da idoneidade das medidas implementadas para atender o comando liminar.

### Questões preliminares

3. Como dito, a controvérsia posta diz com a constitucionalidade dos atos do Poder Público relativos à execução de despesas discricionárias

**ADPF 850 / DF**

decorrentes de emenda do Relator-Geral do orçamento (identificadas pelo indicador de resultado primário (RP 9), no que não correspondem à recomposição e correção de erros e omissões, à luz dos princípios republicanos e democráticos que conformam a atividade administrativa do Estado e o exercício dos Poderes estatais. Dito de outra forma, questionam, as presentes ADPFs, as emendas de relator RP 9 no que extrapolam a finalidade, o escopo originário de proceder à recomposição e à correção de erros e omissões de ordem técnica.

Os **pedidos de mérito** extraídos das ações ora submetidas a julgamento podem ser assim sintetizados e organizados:

(a) **ADPF 850:** declaração de inconstitucionalidade do **indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões)** da **Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021**;

(b) **ADPF 851:** declaração de inconstitucionalidade do **reiterado desvirtuamento das emendas do relator**, consubstanciado na captura de relevantes quantias do orçamento federal sem o atendimento às regras do regime constitucional de emendas e à transparência orçamentária;

(c) **ADPF 854:** declaração de inconstitucionalidade do **identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral)** e, por conseguinte, das **emendas do relator-geral do Orçamento de 2021**;

(d) **aditamento à ADPF 854:** declaração de inconstitucionalidade (i) do **Ato Conjunto nº 1, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 25 de novembro de 2021**; (ii) da **Resolução nº 02/2021, do Congresso Nacional**, que deu nova redação da Resolução nº 01/2006, do Congresso Nacional; e (iii) do **Decreto nº 11.190/2022**.

(e) **ADPF 1.014:** (i) inconstitucionalidade do **identificador de resultado primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral)** e, por conseguinte, das **emendas do relator-geral ao orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022**; (ii) declaração de inconstitucionalidade do **Ato Conjunto nº 1, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 25 de novembro de**

## **ADPF 850 / DF**

**2021**, no que diz respeito às rubricas orçamentárias consignadas ao indicador RP 9; e **(iii) declaração de constitucionalidade do Decreto nº 11.190/2022.**

Como se vê, os pedidos originalmente deduzidos nas ADPFs 850, 851 e 854 eram essencialmente os mesmos: o reconhecimento da constitucionalidade da inclusão, no **Orçamento de 2021**, de **despesas discricionárias decorrentes de emenda do relator-geral**, tipicamente consignadas ao **identificador de Resultado Primário (RP) nº 9**.

O **aditamento à ADPF 854** estende a impugnação aos **atos normativos do Congresso Nacional e do Presidente da República** que, por força da medida cautelar deferida e ratificada por este Plenário, nos presentes autos, se propuseram a conferir uma certa institucionalidade à prática impugnada.

A **ADPF 1014**, além de renovar a impugnação a tais atos normativos, pugna pela constitucionalidade da inclusão de **despesas discricionárias decorrentes de emenda do relator-geral, as mesmas RP 9**, mas em relação ao **Orçamento de 2022**.

Arecio, inicialmente, as preliminares suscitadas e já enfrentadas ao exame da liminar, reafirmando desde logo a **legitimidade ad causam** dos autores das ações em julgamento (ADPF 850, ADPF 851, ADPF 854 e ADPF 1014), nos termos dos **arts. 103, VIII, da Constituição da República, 2º, VIII, da Lei nº 9.868/1999 e 2º, I, da Lei nº 9.882/1999, enquanto partidos políticos com representação no Congresso Nacional**.

Reafirmo, igualmente, minha compreensão de que **cabíveis** as arguições de descumprimento de preceito fundamental na medida em que têm por objeto, na forma do **art. 1º, caput, da Lei 9.882/1999**, evitar ou reparar alegadas lesões a preceitos fundamentais resultantes de atos reiterados do Poder Público, o que os autores classificam como desvirtuamento das emendas do relator-geral registradas ao identificador de resultado primário nº 9 (RP 9).

Como amplamente reconhecido pela jurisprudência desta Casa, a tutela sobre o **descumprimento de preceito constitucional** alcança um universo de comportamentos estatais mais amplo do que a de

**ADPF 850 / DF**

**inconstitucionalidade** - a abranger a lesão à Constituição resultante de “*ato do Poder Público*” outro que não apenas a “*lei ou ato normativo*” -, sempre que traduza **efetivo e material descumprimento da Constituição**.

É por isso que este Supremo Tribunal Federal já reputou admissível a utilização dessa via processual para impugnar, como ato do Poder Público lesivo a preceito fundamental, **comportamento reiterado** da Administração pública tido como inconstitucional. Confiram-se, nessa linha: **ADPF 347** (Relator Ministro Marco Aurélio, julgamento em 09.9.2015, DJe 19.02.2016) e **ADPF 709-MC-Ref** (Relator Ministro Roberto Barroso, julgamento em 05.8.2020, DJe 07.10.2020). Da mesma forma, porquanto perfeitamente assimiláveis à figura de “*ato do Poder Público*”, comportamentos reiterados de agentes políticos no âmbito do Poder Legislativo são, também, passíveis de controle judicial pela via da ADPF, notadamente quando em causa o devido aprovisionamento de recursos orçamentários.

Nessa esteira, **o conjunto de atos consubstanciados no empenho, execução, aprovisionamento e pagamento de recursos orçamentários sem observância do regime orçamentário constitucional amolda-se, sem dificuldade, ao conceito de ato do Poder Público passível de impugnação pela via da ADPF**.

Apontam-se como violados, *in casu*, os preceitos fundamentais concernentes ao princípio republicano, ao princípio da igualdade (art. 5º, I, e 19, III), aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativas (arts. 5º, XXXIII, 23, I, e 37, *caput*, § 3º, II, e § 16), bem como ao conjunto de preceitos estruturantes da Constituição orçamentária (arts. 163 a 166).

Consoante já acentuei em diversas ocasiões, a arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, a específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de **comportamentos estatais – sejam eles atos normativos ou não** – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional

## **ADPF 850 / DF**

estabelecida.

Sem risco de vulgarizar o conteúdo do núcleo essencial merecedor da proteção singular da ADPF, pode-se dizer que o descumprimento de preceito fundamental acionador do mecanismo de defesa da ordem constitucional (**art. 102, § 1º, da Carta Política**) se manifesta na contrariedade às linhas mestras da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado alguma fração do texto positivado, tem sido metaforicamente chamado, por escolas do pensamento jurídico, de seu espírito. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.

A própria redação do art. 102, § 1º, da Constituição da República, quando alude a preceito fundamental “decorrente desta Constituição”, é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, prescrições implícitas, desde que revestidas dos indispensáveis traços de **essencialidade** e **fundamentalidade**. É o caso, v.g., de princípios como o da razoabilidade e o da confiança, realidades deontológicas integrantes da nossa ordem jurídica, objetos de sofisticados desenvolvimentos jurisprudenciais nesta Corte, embora não expressos na literalidade do texto da Constituição. É também o que estaria a autorizar o conhecimento, pelo menos em tese, de ADPF fundada em alegação de fraude à Constituição.

Nessa ordem de ideias, tenho por inequívoco que eventual lesão ao **postulado fundamental da República**, aos princípios da **igualdade**, da **legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade**, da **publicidade** e da **eficiência administrativas**, bem como ao **cerne da arquitetura constitucional do sistema orçamentário**, considerada a centralidade da posição por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, mostra-se passível de desfigurar a própria **essência do pacto constitucional** pátrio.

Vale ressaltar que esta Corte já reconheceu, em reiteradas ocasiões, o caráter de preceito fundamental dos princípios e regras do sistema orçamentário, tendo em vista a sua relação direta com a efetividade do

## **ADPF 850 / DF**

modelo de organização da Administração Pública preconizado pela Lei Maior e com a dinâmica do pacto federativo. Nesse sentido, confirmam-se, entre outros, a **ADPF 405**, da minha relatoria (DJe 30.6.2021), a **ADPF 114** de que relator o Ministro Luís Roberto Barroso (DJe 06.9.19).

Anoto, ademais, e o faço diante das alegações trazidas nas manifestações do Presidente da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que, de fato, ao Poder Judiciário não compete definir os recursos para as políticas públicas estatais ou a sua alocação. **Não é disso, contudo, que aqui se trata, e sim do controle da observância das balizas constitucionais pelos agentes encarregados de tal tarefa.** Se é verdade que não compete ao Poder Judiciário interferir nas escolhas legitimamente feitas pelo legislador dentro do amplo espaço de discricionariedade próprio à atividade política, também o é que não se exclui do Poder Judiciário o controle do processo legislativo orçamentário em face das regras de envergadura constitucional que o conformam. Na expressa dicção do **art. 5º, XXXV, da Constituição, nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário.** E é disso que se cuida. Direitos dos entes federativos eventualmente prejudicados na distribuição de recursos orçamentários da União em desconformidade com o modelo constitucional. Direitos constitucionais dos membros das Casas legislativas à participação equitativa no ajuste do orçamento. E, fundamentalmente, direitos dos cidadãos brasileiros a que se faça o uso racional e eficiente dos recursos públicos e à luz da transparência imposta pela Lei Fundamental.

Entendo, pois, em face das alegações veiculadas nas exordiais, devidamente enquadrada a lide, tal como se apresenta, em tese, em hipótese devidamente delimitada de lesão a preceitos fundamentais, estes devidamente indicados pelos autores, pelo que rejeito as **preliminares suscitadas de inépcia da inicial e de não cabimento das arguições de descumprimento de preceito fundamental, destacando, em qualquer hipótese, o pedido subsidiário deduzido na ADPF 1014 de recebimento como ADI.**

## **ADPF 850 / DF**

Tampouco a presente arguição esbarra no óbice processual – **pressuposto negativo de admissibilidade** – do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 (“*Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”).

Tenho por demonstrada a inadequação dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia posta. Ressalto, tendo em vista as diversas manifestações veiculadas nos autos, que “*a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional*” (ADPF 237-AgR/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 28.5.2014).

Não bastasse, tem sido prestigiada, na interpretação desse dispositivo, a eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. Significa afirmar que a chamada cláusula de **subsidiariedade** da arguição de descumprimento impõe a inexistência de outro meio tão eficaz e definitivo quanto a ADPF para sanar a lesividade, é dizer, de outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

Não obstante contidas, no objeto das ações, impugnações também a atos normativos (Lei nº 14.144/2021, Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 01/2021, Resolução nº 02/2021 do Congresso Nacional e Decreto nº 11.190/2022), aquele é, como já referido, mais amplo, voltando-se, precipuamente, contra uma percebida **prática reiterada, a configurar um conjunto de atos do Poder Público não redutíveis a atos normativos**. A circunstância dessa prática se manifestar, **parcialmente**, em dispositivos normativos inscritos em normas especiais de natureza orçamentária **não é suficiente a circunscrever a demanda**

**ADPF 850 / DF**

nos limites de cognoscibilidade da ação direta de **inconstitucionalidade**, notadamente diante do caráter marcadamente **concreto** e da **eficácia temporal determinada** da legislação especializada, e, sobretudo considerados o enfoque e a causa de pedir, da motivação, que aqui se veicula, amoldando-se ao caráter subsidiário da ADPF.

**Rejeitadas**, pois, todas as preliminares suscitadas.

Destaco que, em juízo deliberatório, ao exame das **ADPFs 850, 851 e 854**, propugnei pelo **conhecimento apenas parcial** das ações, à compreensão de que nelas contidas, ao lado da pretensão de fiscalização objetiva da ordem jurídica, pretensões de índole subjetiva incompatíveis com o processo constitucional abstrato, por aparentemente demandarem investigação de condutas individuais e instauração de fase probatória. Reexaminando o ponto, verifico que tais alegações, embora trazidas com o objetivo de ilustrar a gravidade da questão objetiva posta e os riscos a ela relacionados, não integraram os pedidos deduzidos nos feitos.

Transcrevo, para efeito de registro, a ementa do acórdão em referência:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESPESAS PÚBLICAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FUNDADA TANTO EM SITUAÇÕES VERIFICÁVEIS NO PLANO OBJETIVO-NORMATIVO (PRÁTICAS INSTITUCIONAIS) QUANTO EM ALEGACÕES 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 “TRATORAÇÔ”. 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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

7. Medida cautelar deferida, “ad referendum” do Plenário, para determinar a adoção das seguintes medidas: (a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, ampla publicização aos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9); (b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei

## **ADPF 850 / DF**

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.

(ADPF 854 MC-Ref, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

Pontuo, noutro giro, **prejudicado** o exame das impugnações ao **Decreto nº 11.190/2022**, veiculadas em **aditamento à ADPF 854** e na **ADPF 1014**. A norma foi revogada, no dia **30.11.2022**, pelo **Decreto nº 11.269**, o que a subtrai do controle jurisdicional já instaurado. A jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que a extinção da vigência da norma impugnada, após a instauração do procedimento abstrato de fiscalização de inconstitucionalidade, acarreta a perda superveniente do seu objeto, independentemente da existência de efeitos residuais concretos dela decorrentes.

Assim sendo, atendidos os pressupostos formais de admissibilidade, **conheço** das **ADPFs 850 e 851** e, em parte, das **ADPFs 854 e 1014**, nos limites dos respectivos pedidos, e passo ao exame do **mérito**.

### I – ORÇAMENTO PÚBLICO

#### **Funções do orçamento público**

**4.** O orçamento público instrumentaliza a atividade financeira do Estado. **Em sua forma mais elementar**, tem a função de **prever a receita e fixar a despesa** para determinado período (CF, art. 165, § 8º).

## ADPF 850 / DF

**As receitas são apenas estimadas**, pois não se pode afirmar com certeza se a previsão irá se concretizar tal como antecipada. Impõe-se, contudo, quanto à expectativa de arrecadação, o dever de sinceridade, vedando-se à Administração Pública a formulação de previsões superestimadas ou irreais.

Determinado o limite da capacidade financeira do Estado, **são fixadas as despesas**, em face do *quantum* que se espera arrecadar.

Segue-se a execução financeira e orçamentária. Se a arrecadação esperada se concretizar, realizam-se as despesas autorizadas.

Em suma, a previsão da arrecadação (receitas) e a definição dos gastos (despesas) são os pilares do **orçamento equilibrado**, indicadores da viabilidade sustentável da administração financeira do Estado.

5. Há a considerar, no entanto, que o equilíbrio **não é o único objetivo** das finanças estatais. A crise econômica e as guerras da primeira metade do século XX motivaram os Estados a assumirem **novos papéis** na condução da economia e da sociedade. A economia keynesiana forneceu a base teórica para o início de um processo de progressiva intervenção do Estado em setores tradicionalmente operados com base na lógica do livre mercado. A atividade estatal passou a adotar políticas de mitigação dos efeitos adversos dos ciclos econômicos e de promoção do desenvolvimento social. Como resultado, ampliou-se o espectro do orçamento público, incorporando-se funções **políticas, econômicas e jurídicas**.

Assim, o orçamento público não se restringe à sua função meramente contábil, mas também assume a natureza de **instrumento político**, “*por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de checks and balances constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que defere ao Estado*”<sup>1</sup>. S(ANCHES, Oswaldo Maldonado. O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988.)

---

1 SANCHES, Oswaldo Maldonado. O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. p. 55. RAP. 1993.

**ADPF 850 / DF**

### **Orçamento público no Brasil**

6. A primeira Constituição brasileira (1824) consagrou o sistema orçamentário inglês em que o Rei submete as despesas à aprovação prévia do parlamento (art. 15, X). O projeto de orçamento anual, contudo, era homologado sem grande oposição, pois a Assembleia Geral não contava com estrutura técnica adequada para sua análise, tampouco dispunha de acesso aos dados financeiros relevantes mantidos pelos órgãos governamentais.

7. A Constituição republicana de 1891 conferiu ao próprio Congresso Nacional competência plena para “*orçar a receita*” e “*fixar a despesa federal*”, sem retirar do Executivo, contudo, a atribuição de elaborar a proposta orçamentária anual. Houve aprimoramento no sistema constitucional de *checks and balances* com a ampliação do controle parlamentar sobre as contas públicas (art. 34, § 1º), vindo a ser instituído, para esse fim, o Tribunal de Contas da União, como órgão auxiliar das Casas Legislativas da União (art. 89).

8. Sob as Constituições de 1934 e de 1937, as atribuições orçamentárias e fiscalizatórias do Poder Legislativo sofreram progressivo esvaziamento. Durante a vigência do Estado Novo, entre 1937 e 1946, o Congresso Nacional foi fechado, passando o Executivo a dispor sobre o orçamento federal, com ampla discricionariedade, por meio de decretos.

9. A promulgação da Constituição de 1946 marca o fim do período do Estado Novo. Com o novo regime democrático, o Congresso Nacional tem restauradas suas funções, ampliando-se a participação dos Deputados e Senadores no processo orçamentário pelo instrumento das emendas parlamentares.

Estudos apontam evidências de descontrole no emprego das emendas parlamentares durante esse período. A utilização de emendas orçamentárias sem a necessária indicação dos recursos necessários instaurou quadro anárquico-legislativo no qual as verbas públicas eram utilizadas de modo casuístico sem que existissem parâmetros capazes de

## **ADPF 850 / DF**

definir objetivos, diretrizes ou metas a serem seguidas<sup>2</sup>.

**10.** As Cartas outorgadas de 1967 e de 1969 (EC nº 1/69) marcaram a ascensão autoritária dos militares ao Poder e, consequentemente, o depauperamento dos poderes do Congresso Nacional naquele período. Foram mitigadas as atribuições orçamentárias do Poder Legislativo e reduzidas suas funções controladoras.

### **A Constituição orçamentária de 1988**

**11. Somente com a Constituição Federal de 1988**, o Congresso Nacional retomou papel ativo no planejamento e no controle orçamentário e financeiro da União. Até então, com ressalva do período de vigência da Constituição de 1946, o Poder Legislativo exercia apenas a função passiva de **aprovar ou não** a proposta orçamentária anual do Executivo.

**12.** É certo que, fundados em critérios políticos, o ato de gastar e a escolha do objeto das despesas públicas envolvem **decisão com alguma medida de discricionariedade**. Os detentores deste poder de escolha poderão, validamente, favorecer a redução dos gastos e a política de austeridade fiscal ou, *v.g.*, prestigiar a promoção da justiça social e a ampliação das despesas públicas, conforme os valores predominantes em um determinando momento entre os representantes do povo eleitos.

É nesse específico contexto que a ciência das finanças adquire espaço no ordenamento constitucional, **ao impedir**, por meio de instrumentos de planejamento e de controle financeiro, **que a vontade política manifestada pelos governantes venha a dar lugar ao patrimonialismo e aos atos de captura do poder**, com grave subversão dos interesses públicos em favor dos projetos de poder inoficiosos, **degenerando a democracia no primado da demagogia**.

**13.** A atividade de planejamento, é cediço, encontra sua expressão financeira nos três principais diplomas legislativos orçamentários - o

---

2 PIRES, José Santo Dal Bem; e MOTTA, Walmir Francelino. A Evolução Histórica do Orçamento Público e Sua Importância para a Sociedade. p. 21. Reflexão contábil. Vol. 25/2. maio-agosto/2006.

**ADPF 850 / DF**

**plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual** -, todos devidamente encadeados entre si.

No extrato logístico mais elevado, o **plano plurianual (PPA)** estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal a serem priorizadas durante o período de (04) quatro anos de sua vigência. Além disso, define os programas de duração continuada, conferindo especial ênfase ao enfrentamento das desigualdades regionais (CF, art. 165, § 1º).

A **Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)** estipula as diretrizes da política fiscal e respectivas metas, além de orientar a elaboração da LOA (CF, art. 165, § 2º). Tem a função de operacionalizar a implementação das metas e prioridades previstas no PPA **em recortes de tempo compatíveis com a programação anual**.

A terceira espécie legislativa orçamentária confere maior concretude à programação financeira. A **Lei orçamentária anual (LOA)** compreende o **orçamento fiscal** (receitas e despesas), o **orçamento de investimentos** e o **orçamento da seguridade social** (CF, art. 165), todos de duração anual. Os três orçamentos federais devem ser consertados em harmonia e elaborados em peça única (unidade orçamentária), abrangendo as finanças de todos os Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta (universalidade orçamentária).

**14.** Como dito, além de contabilizar receitas e gastos das entidades e órgãos da Administração Pública federal, o orçamento público da União também exerce **funções sociais e distributivas**. Nesse sentido, as leis orçamentárias instrumentalizam a forma como o ente federativo central realizará a tarefa de reduzir as desigualdades regionais (CF, art. 165, § 7º). Isso significa que a programação orçamentária federal se vincula, teleologicamente, à concretização dos objetivos fundamentais da República, devendo conferir primazia à redução das desigualdades sociais e regionais, de modo a erradicar a pobreza e toda forma de marginalização (CF, art. 3º).

**15.** Sob a égide da Constituição Federal de 1988, a alocação dos

## ADPF 850 / DF

gastos, sem deixar de ser uma decisão de caráter sobretudo político, passa a se submeter ao primado da **racionalidade**. O orçamento público já não representa apenas mera autorização formal de gastos. Todo emprego de recursos públicos passa a pressupor, como condição de validade, **integração funcional** com os programas mais amplos (nacionais, regionais e setoriais), “*de sorte que os planos mais gerais ou globais abrangem os mais concretos e a execução destes leva à materialização daqueles*”.<sup>3</sup> Nesse sentido, “*Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual*” (CF, art. 165, § 4º).

16. A Constituição Federal não restringiu a atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário somente à apreciação e aprovação das leis orçamentárias. Na realidade, foram ampliados os poderes de **controle e fiscalização parlamentar** nas várias etapas do ciclo orçamentário.

Além da competência para julgar as contas anuais do Presidente da República, também incumbe ao Congresso Nacional a **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade** (CF, art. 70).

A função de controle parlamentar abrange as atividades do Poder Executivo (CF, art. 49, X) e a execução dos planos de governo (CF, art. 49, IX). Essa fiscalização é realizada ordinariamente pelas comissões permanentes, como a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), costumeiramente referida como Comissão Mista do Orçamento, e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC). É possível, ainda, que o controle orçamentário venha a ser exercido por meio de investigação parlamentar conduzida pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CF, art. 58, § 3º). Tanto as comissões congressuais permanentes (CMO e CFFC) quanto as temporárias (CPI e CPMI) são investidas de poderes para convocar

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. pág. 715. 19<sup>a</sup> ed. Malheiros. 2002.

## ADPF 850 / DF

Ministros de Estado; solicitar depoimentos de quaisquer autoridades; receber denúncias; apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; entre outras atribuições (CF, art. 58, § 2º).

17. Dispõe o Congresso Nacional, ainda, do auxílio do Tribunal de Contas da União (CF, art. 71), a quem incumbe elaborar relatórios sobre as atividades orçamentárias, especialmente em relação aos valores destinados para programas de trabalho; montantes recebidos; desempenho de fundos; estimativas de gastos e custos; previsões de arrecadação de tributos; e limites aplicáveis (Lei 8.443/1992, art. 90).

18. Em suma, a Constituição Federal de 1988 conferiu amplos poderes e consideráveis prerrogativas ao Congresso Nacional para atuar com autonomia e independência na elaboração do orçamento e no controle de sua execução, além criar um sistema integrado de planejamento orçamentário e gestão fiscal capaz de orientar a atividade financeira do Estado na consecução dos objetivos e metas governamentais.

### O ciclo orçamentário

19. Todo esse conjunto de processos, envolvendo o planejamento e a execução do orçamento público federal, denomina-se ciclo orçamentário. A concretização do **orçamento público anual** ocorre por meio de etapas sucessivas, classificadas como (a) fase de elaboração; (c) fase de autorização; (d) fase de execução; e (d) fase de controle;

20. A primeira etapa (fase de elaboração) inicia-se no âmbito do Poder Executivo (CF, art. 84, XXIII). Cada unidade orçamentária (órgão ou entidade da Administração Pública federal) elabora as respectivas estimativas de receitas e despesas para o ano seguinte e encaminha à unidade central de planejamento (Ministério da Economia). O órgão central reúne as propostas parciais, realiza compatibilizações (cortes e correções) e promove a integração com o plano plurianual e as metas e diretrizes orçamentárias, observando as orientações superiores do

**ADPF 850 / DF**

Presidente da República. Por fim, os órgãos dotados de autonomia orçamentária submetem suas propostas ao Executivo para consolidação da proposta orçamentária anual. O projeto unificado deve ser remetido ao Congresso Nacional, por meio de mensagem, até o dia 31 de agosto (ADCT, art. 35, § 2º, III).

**21.** A fase de autorização legislativa inicia-se na Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, a quem incumbe **examinar e emitir parecer** sobre os projetos de leis orçamentárias (CF, art. 166, § 1º).

Como dito, a Constituição de 1988 atribuiu ao Legislativo não apenas a tarefa de **aprovar ou rejeitar** a proposta do Executivo, mas também a prerrogativa de **modificá-la**, por meio das **emendas parlamentares**.

As **emendas parlamentares** (ou orçamentárias) possuem **autorização constitucional** e objetivam viabilizar a participação ativa dos Deputados Federais e Senadores na elaboração da peça orçamentária (CF, art. 166). Esse instrumento legislativo, em princípio, confere aos parlamentares a oportunidade de atender diretamente as reivindicações mais concretas e urgentes da população que representam, contemplando a dotação financeira necessária ao atendimento de tais necessidades.

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 Congressistas em exercício) e **emendas de relator** (autoria do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual).

As emendas **individuais** destinam-se, essencialmente, ao atendimento dos interesses populares mais concretos verificados no plano 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** acolhem demandas de amplitude nacional e de interesse institucional.

**ADPF 850 / DF**

O art. 166, §§ 11 e 12, da CF fixa em 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior o **limite das emendas individuais** ao projeto de lei orçamentária, sendo metade desse percentual destinada a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CF), e em 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior o **limite das emendas de iniciativa das bancadas** estaduais e do Distrito Federal.

Já as emendas do relator foram instituídas **originariamente** 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 orçamentária do Executivo**. Sua finalidade consistia apenas na correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal e na organização sistemática das despesas conforme suas finalidades, não contemplando a inclusão de novas despesas ou programações na peça orçamentária.

22. Nessa etapa, o Legislativo avaliará a tangibilidade da estimativa de receita e a adequação da previsão de despesas. Para quaisquer modificações nesses aspectos do projeto de lei orçamentário (estimativa de receitas ou previsão de despesas), necessário demonstrar que a emenda alteradora atende às seguintes diretrizes: (a) compatibilidade com o PPA e com a LDO; (b) indicação da fonte de recursos (admitidas apenas aquelas decorrentes de anulação de despesas); e (c) pertinência à correção de erros e/ou omissões ou a outras finalidades previstas no projeto de lei (CF, art. 166, § 3º).

23. No âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), será eleito o Relator-Geral do orçamento, a quem incumbe definir os parâmetros e critérios para anulação de despesas; modificação da programação orçamentária; propositura de emendas; e elaboração do relatório final (Resolução nº 1/2006-CN, art. 51).

24. Concluída a tramitação na CMO, o relatório final será encaminhado ao Plenário do Congresso Nacional, para discussão e votação. Aprovado o projeto de lei orçamentária anual, o que deverá ocorrer na mesma sessão legislativa (ADCT, art. 35, § 2º, III), encaminha-se o autógrafo ao Presidente da República para sanção e publicação.

## **ADPF 850 / DF**

25. Na fase de execução, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, observando-se em relação às despesas o procedimento de empenho, liquidação e pagamento.

26. A fase de controle ocorre concomitantemente à execução orçamentária (controle interno) ou *a posteriori* (controle externo), perante o órgão auxiliar do Poder Legislativo da União (TCU), sendo que as contas do Presidente da República são julgadas apenas pelo Congresso Nacional.

## **II – PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: CRISES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS E VULNERABILIDADES ESTRUTURAIS**

### **Um difícil começo: do Esquema PC aos anões do orçamento**

27. A ordem constitucional de 1988 delineou um sistema orçamentário inegavelmente moderno e rico em sua expressão principiológica, princípio ao desenvolvimento nacional e à redução das desigualdades regionais. Foi estruturado de modo a conferir transparência ao ciclo orçamentário e a garantir a moralidade na aplicação dos recursos públicos.

Não obstante a sofisticação do sistema orçamentário previsto em nossa Constituição, **o fato é que nenhum texto constitucional é suficiente, por si só, para modificar a realidade sem que estejam presentes as condições de sua efetivação.**

Nesse sentido a lição de Konrad Hesse, ao afirmar imprescindível para que uma Constituição seja capaz de conformar a realidade política e social, **convertendo-se em força ativa**, estarem presentes, na consciência do povo e especialmente dos governantes, “*não só a vontade de poder (Wille zur Macht), mas também a vontade de Constituição (Wille zur Verfassung)*”<sup>4</sup>.

---

4 HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. p. 19. Sergio Antonio Fabris Editor. 1991.

**ADPF 850 / DF**

**Não era esse, contudo, o espírito predominante no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional no início da década de 90.** A hiperinflação tornava irrelevante a programação orçamentária e o Congresso Nacional ressentia-se da falta de normas para operacionalizar o exercício de suas novas e numerosas atribuições. **Não demorou a se formarem estruturas de poder não institucional no âmbito da Comissão Mista de Orçamento.**

28. Como dito, **antes de 1988**, durante o período da ditadura militar, o Congresso Nacional apenas homologava o projeto de lei orçamentaria enviado pelo Executivo sem apreciar efetivamente seu conteúdo. **Após 1988**, o órgão legislativo da União foi investido de amplos poderes no processo de elaboração do orçamento federal.

**Foi um difícil começo para o Congresso Nacional.** Devido ao longo período de cerceamento e de exclusão do Legislativo das decisões orçamentárias, faltavam ao parlamento **experiência institucional e estrutura técnica** para o processamento das informações orçamentárias. Dispunha o Poder Executivo de verdadeiro **monopólio sobre os dados financeiros relevantes** para a elaboração do orçamento.

Vigoraram na Comissão Mista de Orçamento, entre 1988 e 1991, apenas regras **informais**, fundadas em deliberações do Presidente da Comissão ou do Presidente do Congresso Nacional<sup>5</sup>. Somente em meados de 1991 surgiu primeiro ato normativo a disciplinar a atuação da Comissão, embora de conteúdo bastante vago (Resolução nº 01/1991-CN).

29. **Em maio de 1992**, reportagens do Jornal do Brasil e da revista Veja revelaram a existência de um “*ministério paralelo*” no Governo Federal. Denunciava-se o favorecimento de empresários (empreiteiras de construção) em obras públicas como retribuição pelas quantias doadas durante o financiamento da campanha às eleições presidenciais. Os fatos narrados ensejaram a instauração da **CPMI do Esquema PC Farias** (Requerimento nº 52/1992).

As investigações realizadas pela CPMI do Esquema PC permitiram a

---

5 MARTINS, Gustavo Veloso. Processo Legislativo Orçamentário Federal: Evolução das Resoluções Orçamentárias Pós Constituição de 1988”, p. 20, Cefor, SFC, SOF, Unilegis, TCU, ISC, Brasília, 2012)

## ADPF 850 / DF

formulação de um Relatório Final substancioso, no qual os “*Fatores que Possibilitam ‘Esquemas’ do Tipo PC*” foram objeto de específica análise parlamentar (Capítulo X). Além das falhas na legislação eleitoral vigente à época, relacionadas ao financiamento de campanhas, mereceram especial destaque as vulnerabilidades dos órgãos orçamentários à ingerência de interesses privados. Nas palavras do Relator da CPMI, Senador Amir Lando:

“É preciso tornar claro que, em torno desse processo, concentram-se maciços interesses empresariais, corporativos, regionais e setoriais de toda espécie, devido ao volume de recursos que nele são mobilizados. A maioria desses interesses é legítima e pauta sua intervenção no processo decisório subjacente pelo respeito às normas legais de regência. Outros, no entanto, não se deixam embarracar por considerações de ordem ética ou legal, como demonstram cabalmente os fatos revelados por esta CPI. Isso acontece porque, ao longo do ciclo orçamentário, surgem oportunidades de ingerências externas diversas, devido a lacunas na legislação e a procedimentos políticos, práticas e *praxes* que comandam o processo. Já na elaboração das propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, no âmbito do Poder Executivo, mobilizam-se grupos interessados tão somente em vender seus produtos e serviços, alheios às necessidades do País e de cada região”<sup>6</sup>

A captação do orçamento público federal por *lobbies* de interesses privados tornou-se viável, segundo o Relatório Final da CPMI, diante de um **ecossistema orçamentário profícuo a fraudes**, formado pelas interações entre a CMO, órgãos do Executivo e grupos políticos, corporativos e empresariais.

**Na esfera parlamentar, a atuação do Relator-Geral do orçamento**

---

6 CPMI do Esquema PC. Relatório Final. Rel. Senador Amir Lando. p. 331. Congresso Nacional. Brasília. 1992.

## ADPF 850 / DF

surge, pela primeira vez, como elemento associado ao surgimento de “*Esquemas do tipo PC*”. Os poderes concentrados pela figura do Relator-Geral no processo orçamentário eram extensos e a falta de critérios que pautassem sua atuação facilitava a prática de liberalidades. Essa concentração de poderes tornava vulnerável a CMO diante do poder de influência dos grupos não institucionais na escolha dos integrantes da Comissão.

O ocupante do cargo de Relator-Geral do orçamento tinha poderes suficientes para, só por si, aumentar as despesas orçamentárias, direcionar recursos e favorecer aliados. Para aumentar a margem de gastos, bastava reestimar as previsões de receitas. Para direcionar recursos, conseguia ampliar os volumes de emendas cabíveis a cada Ministério, órgão ou entidade federal. Para favorecer aliados, comprazia acolher suas emendas e rejeitar aquelas de autoria dos seus opositores.

**Não havia limites quantitativos para o número de emendas que os parlamentares poderiam propor à Comissão, tampouco restrições ao valor de tais emendas.** Cabia ao Relator-Geral acolhê-las ou rejeitá-las, sem que, na prática, os programas previstos no plano plurianual ou as metas e prioridades da lei de diretrizes orçamentárias constrangessem essa decisão. Na realidade, verificava-se que muitas das emendas aprovadas inseriam na programação orçamentária “*dotações e ações não contempladas na proposta do Executivo*”, inclusive emendas “*sem indicação de fontes de cancelamento de despesas ou sem critérios adequados para a aferição de custos das ações propostas*”<sup>7</sup>.

**Tamanha era a disfuncionalidade** do uso de emendas orçamentárias (individuais ou de relator) que, **em 1991**, o projeto de lei orçamentária anual sofreu **71.543 (setenta e uma mil, quinhentos e quarenta e três) emendas**<sup>8</sup>, havendo esse número se “estabilizado”, nos anos seguintes,

---

7 CPMI do Esquema PC. Relatório Final. Rel. Senador Amir Lando. p. 331. Congresso Nacional. Brasília. 1992.

8 MARTINS, Gustavo Veloso. Processo Legislativo Orçamentário Federal: Evolução das Resoluções Orçamentárias Pós Constituição de 1988. p. 21. Cefor, SFC, SOF, Unilegis, TCU, ISC. 2012.

**ADPF 850 / DF**

em torno de 30.000 (trinta mil) emendas orçamentárias a cada ano<sup>9</sup>.

Consta do Relatório Final da CPMI (p. 335) que os poderes do Relator-Geral eram tão desmedidos que, **depois de aprovado** seu Relatório Final pela CMO, **ainda assim podia reajustá-lo**, sem devolver à Comissão, e, **mesmo após a votação no Plenário do Congresso, autorizava-se, por delegação do colegiado, a modificação da redação do projeto aprovado antes do envio do autógrafo!** Detectados inclusive casos de emendas orçamentárias não aprovadas pelo Congresso inseridas nos sistemas informáticos de acompanhamento e execução orçamentária após a publicação da lei orçamentária no Diário Oficial da União.

**30. A arbitrariedade na distribuição de recursos por meio de emendas comprometia gravemente o planejamento das ações estatais e, consequentemente, o exercício do controle sobre os gastos públicos.**

Com efeito, inviável o exame da compatibilidade dos gastos com os resultados pretendidos **na ausência de critérios quantificadores** das necessidades e carências públicas justificadoras da despesa.

Desse modo, **a falta de planejamento nacional efetivo e a ausência de metas e prioridades orçamentárias claras** contribuíam para a dissipação dos recursos orçamentários federais em obras, bens e serviços destinados à satisfação de interesses meramente paroquiais dos próprios parlamentares:

**“A ação dos grupos supra-mencionados é facilitada pela virtual inexistência, hoje, de um sistema de planejamento nacional digno deste nome. A ausência de prioridades nacionais claras e racionalmente articuladas entre si contribui decisivamente para estabelecer um clima no qual disputam-se anarquicamente os recursos orçamentários, baseado, apenas, em interesses econômicos eleitorais imediatos, frequentemente à margem de qualquer racionalidade, ética ou legalidade. O desperdício resultante é brutal.”**

(CPMI do Esquema PC, Relatório Final, Rel. Senador Amir Lando, p. 331, Congresso Nacional, Brasília, 1992)

**ADPF 850 / DF**

**31.** Para enfrentar os problemas apontados no Relatório Final, foram sugeridas alterações legislativas pela CPMI do Esquema PC, a serem implementadas por meio da lei complementar exigida pelo art. 163 da CF, embora até hoje esse diploma legislativo não tenha sido editado. As principais recomendações quanto ao processo orçamentário foram as seguintes:

- (a) reinstitucionalizar a função de planejamento, de modo a articular as macropolíticas públicas de curto e médio prazos;
  - (b) assegurar que o PPA quantifique as necessidades e carências públicas motivadoras de sua inclusão no plano e os resultados pretendidos;
  - (c) avaliar se a programação proposta é coerente com a situação econômica e social do País e com as possibilidades de financiamento;
  - (d) definir claramente as esferas de governo responsáveis por cada tipo de ação, de forma a evitar a dissipação de recursos federais em ações tipicamente estaduais ou municipais, “eliminando assim a confusão hoje reinante, que favorece o tráfico de influência de grupos interessados em obras locais”<sup>10</sup>;
  - (e) instituir processos de avaliação das ações realizadas pelo Governo com vista a otimizar a alocação dos recursos.
- Nas palavras do Rel. Senador Amir Lando:

“Isto pode ser alcançado através da comparação sistemática das metas e resultados obtidos com aqueles fixados no PPA, na LDO e na Lei Orçamentária Anual. A falta de uma base avaliativa confiável dos programas, projetos e atividades, montada a partir de critérios técnicos adequados, expõe demasiadamente as peças orçamentárias a todo tipo de interesses estranhos aos objetivos das políticas públicas,”

---

10 CPMI do Esquema PC. Relatório Final. Rel. Senador Amir Lando. p. 338. Congresso Nacional, Brasília. 1992.

**ADPF 850 / DF**

e, por fim,

**(e) conferir aos cidadãos condições de participação ativa no planejamento e na programação das despesas**, “retirando estas atribuições do domínio exclusivo dos burocratas dos órgãos de planejamento e orçamento, que parecem dedicar-se mais a acomodar ambições de seus superiores hierárquicos do que os interesses públicos”<sup>11</sup>.

**32.** Em suma, a falta de critérios claros a serem observados no planejamento e na programação das despesas favoreceu a captura do orçamento público federal por grupos de interesses privados, cuja atuação criminosa teve o apoio de membros da própria Comissão Mista de Deputados e Senadores (CMO).

Diante da grande exposição da Comissão Mista de Orçamento a lobbies externos, adquirem importância ímpar para o controle social das ações estatais a clareza dos objetivos e prioridades governamentais e a transparência na execução dos planos e programas nacionais.

Encerraram-se os trabalhos da CPMI do PC, em 26.8.1992, com a aprovação do relatório que considerou as denúncias procedentes. Não se cumpriu, contudo, o prognóstico do seu ilustre Presidente, Deputado Benito Gama, expresso no vaticínio de que “após essa CPI, o Brasil não será o mesmo”. Na realidade, pouco tempo depois, em 1993, o povo brasileiro seria apresentado a um grupo de parlamentares conhecidos como os “anões do orçamento”.

**33.** Em 20 de outubro de 1993, a Revista Veja publicava a matéria de capa intitulada “Os Podres do Congresso”, na qual o economista e ex-Chefe da Assessoria de Orçamento do Senado Federal, José Carlos Alves dos Santos, revelava o maior escândalo de corrupção, até então conhecido, envolvendo o orçamento público da União. A CPMI do orçamento, realizada entre 1993 e 1994, investigou denúncias que apontavam a participação de Deputados, Senadores, Ministros e Governadores de Estado. A fraude se tornou conhecida como o “Escândalo dos Anões do

---

11 CPMI do Esquema PC. Relatório Final. Rel. Senador Amir Lando. p. 339. Congresso Nacional, Brasília. 1992.

## **ADPF 850 / DF**

*Orçamento*" (assim denominados por não integrarem o chamado "*alto clero*" parlamentar).

Consta do Relatório Final da CPMI que o "*esquema do orçamento*" envolvia desvio de verbas públicas para empreiteiras ("*esquema das empreiteiras*") e entidades filantrópicas fantasmas ("*esquema das subvenções sociais*").

Foi um grande esquema de corrupção **formado no seio da própria Comissão Mista de Orçamento**. Constatou-se que a fraude teria origem na atuação dos integrantes da Comissão, valendo-se, **novamente**, de emendas individuais e das manobras do Relator-Geral do orçamento.

Segundo aponta o Relatório Final, verificou-se a captura do orçamento público por um grupo de congressistas que, **através do Relator-Geral do orçamento**, manipulava a alocação de recursos federais em favor dos seus interesses. Aprovada a lei orçamentária, as despesas consignadas para obras eram captadas pelos braços administrativos do esquema criminoso, organizado para viabilizar a adjudicação fraudulenta de licitações, assim como as subvenções sociais eram desviadas para entidades filantrópicas fantasmas.

**Especificamente quanto ao papel do Relator-Geral do orçamento na operação do esquema**, transcrevo o seguinte fragmento do relatório final da CPMI do orçamento (1993/1994):

**"A chamada 'emenda de relator' era componente vital do esquema. Não se prendendo às formalidades da publicação prévia, era forte instrumento de poder do Relator-geral, que centralizava todas as decisões (...).**

Para que se aquilatasse a importância da emenda de relator, como foi empregada, observe-se que o Deputado João Alves, em 1990, conseguiu com elas dar destinação a 1,09 bilhões de Cruzeiros, de um total de 3,6 bilhões do Ministério da Ação Social, ou seja, nada menos do que 30,2% do total das verbas.

Esse grupo atuou com desenvoltura até o orçamento de 1992. Os grupos de pressão garantiam a aprovação de emendas de seu interesse mediante o oferecimento de vantagens

**ADPF 850 / DF**

indevidas. Cada sub-relator tinha a função de negociar com os parlamentares as emendas apresentadas. Quando se tratava de um dos integrantes do esquema, esse sub-relator participava diretamente das negociações, contactando empreiteiras e representantes dos grupos de pressão, segundo a denúncia do Sr. José Carlos Alves dos Santos. Para garantir o sucesso das negociações e a aprovação das emendas de seu interesse, o membro do esquema que fazia as vezes de relator assegurava a aprovação de razoável número de emendas de outros parlamentares conquistando-lhes o apoio.

Registre-se que, ao chegar ao Plenário do Congresso, dada a exiguidade do tempo para a apreciação, o projeto do orçamento constituía uma verdadeira ‘caixa preta’, conhecido e compreendido apenas pelos integrantes do esquema e por aqueles poucos parlamentares versados no assunto, não vinculados ao próprio esquema de corrupção.

A complexidade do projeto e sua falta de transparência permitiam que fosse alterado até mesmo após a votação, quer ainda antes da publicação, quer já no Departamento de Orçamento da União.

Os *lobbies* agiam, ainda, junto aos Ministérios e ao DOU, para obterem o descontingenciamento e a liberação de verbas. Havia aí um duplo fluxo de ação desses grupos de pressão: quando sabiam da existência de disponibilidade de recursos, indicavam o teor das emendas para apropriação de recursos; quando sabiam da emenda, buscavam o descontingenciamento da verba.

.....

Ao longo do tempo, a apreciação do projeto orçamentário se revestiu de características de dificuldade técnica que impediam a transparência do processo. Colaborava para tal situação o desaparelhamento material do legislativo.

.....

Faz-se necessário, na nova sistemática orçamentária, eliminar a ‘orgia dos prazos’, o mistério de certas rubricas, verdadeiras ‘caixas-pretas’, o sistemático descumprimento das

## ADPF 850 / DF

regras da LDO sobre créditos suplementares, a arbitrariedade no contingenciamento de verbas e a possibilidade de ações de retaliação ou de acumpliciamento dos congressistas, tantas vezes forçados a votar sem tempo para exame, superficial que seja, da matéria.”

Assim como na investigação parlamentar anterior, destacou-se nas conclusões da CPMI do Orçamento a necessidade de clareza e transparência no processo orçamentário, pondo-se fim ao “*mistério de certas rubricas – verdadeiras ‘caixas-pretas’*”.

As recomendações finais da CPMI quanto ao processo orçamentário federal exortavam, novamente, “*transparência e ampla participação de todos os congressistas e crescente engajamento dos setores da sociedade interessados no processo, não só na discussão de suas prioridades e na definição antecipada de programas e projetos, mas também no questionamento dos métodos e processos de funcionamento da máquina governamental e na cobrança de sua produtividade e objetividade*”<sup>12</sup>.

### **Reformas institucionais: a necessidade de restringir os poderes do Relator-Geral do orçamento**

34. A repercussão provocada pela CPMI do orçamento formou o ambiente necessário para a implementação de reformas no funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, tendo resultado na edição da Resolução nº 02/1995-CN.

A nova disciplina tinha como principal objetivo reduzir a concentração de poderes nas mãos do Relator-Geral, apontado como “*componente vital do esquema*”. Por isso mesmo, a Resolução congressual proibiu as emendas do relator que importassem em novas despesas, restringindo o papel de tais emendas apenas à função de corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal. Além disso, as tarefas do Relator-

---

12 CPMI do Orçamento. Relatório Final. Rel. Deputado Roberto Magalhães. V. III - 10. Congresso Nacional, Brasília. 1992.

## **ADPF 850 / DF**

Geral foram descentralizadas entre os relatores adjuntos e as subcomissões temáticas.

Em relação ao **parecer preliminar**, foram delimitados seu conteúdo e finalidade, conferindo-lhe a função de instrumentalizar a integração da lei orçamentária anual com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Favoreceram-se **as emendas coletivas** (de comissão e de bancada estadual e regional) **em detrimento das emendas individuais**, conferindo àquelas caráter prioritário na alocação de recursos.

**35. As medidas**, contudo, **não surtiram o efeito esperado**. Mesmo após a reforma, constatou-se que, na prática, o Relator-Geral persistia figurando como o **grande centro de poder do orçamento**. Em obra dedicada ao tema, o Senador José Serra chegou a afirmar que “*Os escândalos que envolveram a Comissão de Orçamento do Congresso têm estimulado propostas de mudanças no processo orçamentário supostamente drásticas, mas na realidade inócuas*”<sup>13</sup>.

Sobre a tentativa congressual de limitação dos poderes do Relator-Geral do orçamento, Oswaldo Maldonaldo Sanches formula as seguintes considerações<sup>14</sup>:

“(...) não obstante os esforços dos membros do Parlamento no sentido de limitar os papéis decisórios do Relator-Geral, por intermédio da Resolução nº 2/95-CN (sobretudo as do art. 23), que o situa basicamente como um coordenador dos relatores responsáveis pelas decisões, **na prática ele continua a concentrar grande poder, às expensas do esvaziamento das Relatorias Setoriais**. A principal determinante disso são as normas do Parecer Preliminar que têm reservado ao Relator-

---

13 SERRA, José. Orçamento no Brasil – As Raízes da Crise. p. 1, Atual, 1994.

14 SANCHES, Oswaldo Maldonaldo. A Atuação do Poder Legislativo no Orçamento: Problemas e Imperativos de um Novo Modelo. p. 10. n. 138. Revista de Informação Legislativa. 1998.

## ADPF 850 / DF

Geral os recursos derivados de cortes nas despesas de custeio (GND 3), dos erros de alocação (como, por exemplo, nas transferências legais, reservas de contingências e sentenças judiciais) e dos adicionais de receitas (novas ou reestimadas) em relação às previsões do Executivo. Neste último exercício, enquanto as Relatorias Setoriais só conseguiram mobilizar algo como R\$ 1,0 bilhão com base no que lhes autorizava o Parecer Preliminar, a Relatoria-Geral trabalhou com 3,3 bilhões (...). Tal se traduz em muito poder para um órgão que, segundo o art. 23 da Resolução nº 2/95-CN, deveria apenas adequar os pareceres das Relatorias Setoriais”.

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

### III – RELAÇÕES PATRIMONIALISTAS DE PODER

#### A sangria do orçamento público

36. Em maio de 2006, o “*escândalo das ambulâncias*” reacenderia o debate sobre as deficiências e vulnerabilidades do processo orçamentário da União, ao revelar que a **opacidade** do orçamento público e a **falta de critérios** para a utilização de emendas ocasionariam a sangria do orçamento público por meio do esquema descoberto pela Polícia Federal na chamada operação “*sanguessuga*”.

37. Consta do Relatório Parcial da CPMI das Ambulâncias a seguinte síntese do objeto da investigação parlamentar:

“A CPMI ‘das Ambulâncias’ foi instalada a partir da denominada ‘Operação Sanguessuga’ deflagrada pela Polícia Federal, em 4 de maio de 2006, para desarticular um esquema de fraudes em licitações na área de saúde. De acordo com a PF,

**ADPF 850 / DF**

a quadrilha negociava com assessores de parlamentares a liberação de emendas individuais ao Orçamento da União para que fossem destinadas a municípios específicos. Com recursos garantidos, o grupo - que também tinha um integrante ocupando cargo no Ministério da Saúde - manipulava as licitações valendo-se de empresas de fachada. Dessa maneira, os preços da licitação eram superfaturados, chegando a ser até 120% superiores aos valores de mercado. O 'lucro' era distribuído entre os participantes do esquema, dentre os quais foram acusadas dezenas de parlamentares, especialmente deputados federais."

(Relatório Parcial da CPMI, Rel. Senador Amir Lando, p. 35, Congresso Nacional, Brasília, 2006)

Foi um esquema complexo e abrangente que, somente entre os anos de 2000 e 2006, quando se especializou na contratação fraudulenta de unidades móveis de saúde (ambulâncias), atingiu as seguintes proporções:

- "- alcançou várias dezenas de parlamentares;
- constituiu laços na estrutura do Governo Federal, em mais de um mandato presidencial;
- envolveu quase 600 prefeituras e inúmeras entidades privadas;
- manipulou quase um terço dos convênios vinculados às ambulâncias realizados pelo Governo Federal no período (cerca de 900 de um total de 3.048);
- recebeu quase R\$ 80 milhões de dotações orçamentárias da Saúde."

(Relatório Parcial da CPMI, Rel. Senador Amir Lando, p. 70, Congresso Nacional, Brasília, 2006)

**38.** As "sanguessugas" operavam, preferencialmente, em Estados e Municípios onde o controle orçamentário era exercido por órgãos de fiscalização estruturalmente frágeis e suscetíveis ao poder das autoridades locais.

**ADPF 850 / DF**

As emendas parlamentares eram utilizadas para garantir o fluxo contínuo de recursos orçamentários da União aos entes periféricos. Por meio de transferências voluntárias, as emendas asseguravam que os gastos ocorressem em regiões onde os órgãos de fiscalização federal tivessem maior dificuldade de atuação devido à baixa cooperação local, seja pela debilidade das estruturas internas de controle seja em razão da corrupção das autoridades regionais.

Além disso, o custo de oportunidade da monitoração dessas verbas era alto, pois a elevada capilaridade da dispersão de recursos tornava as operações de fiscalização tão custosas para os órgãos de controle quanto a atuação dirigida a empreendimentos de grande vulto, tomados como prioritários. Longe do controle federal, os operadores do esquema fraudavam licitações e adjudicavam contratos na área de saúde, arrecadando milhões com vendas de ambulâncias e materiais hospitalares orçados em múltiplos do valor de mercado.

**39.** A análise do esquema revelado pela operação sanguessugas põe em perspectiva o modo como a **falta de critério** no emprego das emendas orçamentárias e o **uso indiscriminado** dos recursos nelas veiculados propiciam situações em que o dinheiro público acaba vertendo para esquemas de corrupção.

**40.** Para o escopo do julgamento em causa, mais importante do que examinar os detalhes do esquema da Máfia das sanguessugas, interessa **avaliar as conclusões da CPMI acerca dos fatores político-institucionais determinantes da repetição das irregularidades já diagnosticadas nas CPMIs do PC e do Orçamento**, envolvendo diretamente autoridades e parlamentares que desempenhavam papéis importantes nas lideranças de partidos e na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

**41.** Põe-se em questão a facilidade com que esquemas de corrupção de tamanha abrangência surgem, propagam-se e, mesmo após seu declínio, reestruturam-se; envolvem servidores e autoridades públicas de diversas unidades da Federação; **e, ainda assim, conseguem subsistir mesmo diante da atuação fiscalizatória dos sistemas de controle e**

**ADPF 850 / DF**

**acompanhamento orçamentário.**

42. A CPMI das Ambulâncias aponta para a circunstância de as emendas orçamentárias distanciarem-se, cada vez mais, do seu objetivo original de representar instrumento legítimo de aprimoramento das políticas públicas nacionais e regionais, **para servirem ao proveito de interesses de cunho privatístico e eleitoral.**

43. Segundo as conclusões da investigação congressual, as emendas orçamentárias adquirem esse **perfil patrimonialista**, tendo em vista que, “*Para a maior parte dos parlamentares, a tramitação do orçamento se limita essencialmente ao momento de apresentação e aprovação de emendas aos projetos orçamentários, com manifesto intuito de direcionar para suas bases eleitorais programas e projetos de interesse local*”<sup>15</sup>.

44. A **cultura patrimonialista**, ainda prevalecente na esfera política nacional<sup>16</sup>, confundindo o público com o privado, enseja a apropriação do orçamento federal **em favor de interesses eleitorais** dos parlamentares. As emendas passam a servir como instrumento de preservação da posição estamental dos congressistas, **assegurando a eleição, a reeleição e o arraigamento nos quadros de poder.**

45. Não apenas as emendas individuais ou as do Relator-Geral servem ao propósito de atender a interesses privatísticos. Na verdade, a CPMI verificou que mais da metade, pelo menos, das emendas de bancadas caracterizavam-se como **emendas “partilháveis”**, também conhecidas como **“rachadinhas”**, assim denominadas por veicularem grandes quantias **sem objeto específico ou definição espacial**, repartidas pelos parlamentares durante a fase de execução do orçamento, para que fossem aplicadas em suas respectivas bases eleitorais (Relatório Parcial da CPI, Rel. Senador Amir Lando, p. 88, Congresso Nacional, Brasília, 2006).

Indaga-se, diante das conclusões da CPMI: **se não existirem**, além de simples interesses eleitorais e patrimonialistas, **padrões objetivos e racionais** capazes de justificar as despesas públicas ordenadas pelos

15 CPMI das Ambulâncias. Relatório Parcial. Rel. Senador Amir Lando. p. 35. Congresso Nacional. Brasília. 2006.

16 FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro. 4<sup>a</sup> ed. Biblioteca Azul. 2012.

## ADPF 850 / DF

congressistas, com base em quais parâmetros os órgãos de fiscalização poderão avaliar a **legalidade, legitimidade e economicidade** do dispêndio dos recursos públicos federais?

### IV - O ORÇAMENTO SECRETO

#### **A transferência do controle sobre o orçamento**

**46.** A controvérsia objeto desta arguição de descumprimento veio a público por meio de uma série de reportagens do jornal O Estado de S. Paulo sobre o que foi chamado de esquema do “*Orçamento Secreto*”.

Segundo reportagem intitulada “*Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso*”<sup>17</sup>, publicada em 08.5.2021, **indícios apontariam para a existência de um esquema de barganha política** entre o Executivo e sua base parlamentar, envolvendo a liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional.

Por meio de **entrevistas, ofícios e outros documentos** obtidos pelo jornal Estadão, evidenciou-se que R\$ 3 (três) bilhões, pelo menos, foram alocados no orçamento por meio de emendas de relator, para serem distribuídos aos congressistas componentes da base de apoio do Governo.

**A transferência de controle do orçamento**, nos termos das reportagens, conferiria aos parlamentares não apenas a garantia da execução das despesas por eles consignadas, mas também o poder de direcionar a aplicação desses recursos, cabendo-lhes indicar diretamente as unidades orçamentárias competentes o destino das verbas federais alocadas.

**47.** Tal como já observado em tempos passados, **a figura do Relator-Geral do orçamento – reestabelecido** nos poderes que o Congresso Nacional, após a CPMI do Orçamento, buscou, sem sucesso, abolir –

<sup>17</sup> PIRES, Breno, SHALDERS, André e AFFONSO, Julia. *Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso*. O Estado de S. Paulo. 08.5.2021. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>>.

## ADPF 850 / DF

**emerge, uma vez mais, como pivô das articulações entre o Executivo e o Congresso Nacional e guardião dos segredos da caixa-preta orçamentária.**

O chamado “*orçamento secreto*”, no plano contábil, nada mais é do que uma parcela do orçamento público da União reservado a um tipo específico de emenda parlamentar: **as emendas do Relator-Geral do orçamento.**

Como visto, as emendas do relator sempre existiram no processo legislativo orçamentário. Após as CPMIs do Esquema PC e do Orçamento o Congresso Nacional editou normas destinadas a limitar os poderes do Relator-Geral do orçamento, reduzindo suas atribuições apenas à tarefa de **sistematizar o conjunto de emendas orçamentárias** ao projeto de LOA e à função de **corrigir falhas de ordem técnica e omissões** decorrentes da anulação de despesas e demais alterações realizadas na proposta inicial do Executivo.

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

No exercício financeiro de 2020, mais de **36 (trinta e seis) bilhões de Reais** foram destinados às emendas parlamentares em geral, dos quais **20 (vinte) bilhões de Reais** foram consignados **apenas** para as emendas do relator. Sozinho, o Relator-Geral obteve mais recursos do que todos os demais congressistas, bancadas estaduais e comissões **juntos**, além de uma quantia 157% superior a **todas** as emendas parlamentares do ano anterior **somadas**. Nos exercícios financeiros seguintes, os valores orçados em emendas do relator mantiveram-se no patamar de **16,5 bilhões de Reais**<sup>18</sup>.

**48.** A controvérsia sobre o “*orçamento secreto*” não se restringe, entretanto, à exorbitância dos valores consignados ao Relator-Geral do orçamento. Mais alarmante do que a amplitude do orçamento federal

---

<sup>18</sup> SIGA Brasil. Painel de Execução de Emendas. Disponível em <<https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>>

**ADPF 850 / DF**

posto sob o domínio de um único parlamentar somente o **mistério das negociações** em torno do destino a ser dado a esses recursos.

É que as emendas do relator foram consignadas no orçamento da União em favor de **um grupo restrito e incógnito** de parlamentares, **encobertos pelo véu da rubrica RP 9**. Apenas o Relator-Geral do orçamento figura, no plano formal, como ordenador das despesas, enquanto os verdadeiros autores das indicações preservam o anonimato.

Não apenas a identidade dos efetivos solicitadores, **mas também o próprio destino** desses recursos acha-se recoberto por um manto de névoas. Isso porque não há efetiva programação orçamentária. As dotações consignam elevadas quantias vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas. **Somente no momento do empenho, às vésperas da liquidação e do pagamento**, torna-se possível identificar quem será o beneficiário dos recursos e o objeto das despesas. Desse modo, **não é possível saber, com antecipação**, quais Municípios ou Estados brasileiros serão contemplados, muito menos qual tipo de obra, serviço ou ação estatal será efetivada com tais recursos. **Não há, realmente, oportunidade para o exercício do controle orçamentário preventivo**.

Os documentos produzidos nestes autos, **notadamente as informações prestadas pelo Presidente do Congresso Nacional**, comprovam que as despesas classificadas sob a rubrica RP 9 (emendas do relator) não eram ordenadas apenas pelo Relator-Geral do orçamento. Na realidade, **as indicações de beneficiários e destinatários de tais recursos**, na sua grande maioria, “*foram encaminhados diretamente por Senadores e Deputados, ou Líderes, à Secretaria de Governo da Presidência da República – SEGOV*” (Petição STF nº 23165/2022).

Por isso trata-se de um “*orçamento secreto*”. Não se sabe quem são os parlamentares integrantes do grupo privilegiado, não se conhecem as quantias administradas individualmente, não existem critérios objetivos e claros para a realização das despesas, tampouco observam-se regras de transparência na sua execução.

**49.** Nem mesmo o Congresso Nacional e o órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (Ministério da Economia) foram

## ADPF 850 / DF

capazes de identificar, nestes autos, mesmo após determinação judicial emanada do Plenário deste Supremo Tribunal Federal diante da ratificação da liminar que deferi, **os ordenadores** das despesas registradas sob o classificador RP 9 (emendas do relator), **os critérios** adotados para justificar esses gastos, **que obras, serviços ou bens** foram adquiridos ou contratados com tais valores e mesmo os **programas e objetivos** vinculados ao planejamento orçamentário foram alcançados com esses recursos.

50. Ainda que a celebração de **acordos informais** para a distribuição de recursos públicos da União, em benefício de interesses eleitorais dos próprios congressistas, **mediante entabulações políticas secretas**, não configure, sob o prisma do direito penal, fato tipificado como crime contra a Administração Pública, certamente essa prática político-institucional **cria circunstâncias favoráveis para que ocorram delitos**, tal como já verificado no passado.

51. Na era dos esquemas tipo PC Farias, falava-se em **fantasmas**, alusão à ocultação da presença por meio de empresas imateriais, identidades incorpóreas e operações espetrais. Na época da operação sanguessuga, evidenciava-se o caráter parasitário das condutas. Os envolvidos aderiam ao orçamento absorvendo recursos por meio de engenharia burocrática sem revelar a própria existência. Atualmente, **a política patrimonialista**, reinventando-se, instrumentaliza formas e fórmulas jurídico-contábeis para conferir ares de oficialidade a conteúdo inoficioso, aparência de institucionalidade ao que não encontra amparo na ordem constitucional. Como se sabe, a liturgia, por si só, não torna sacro o que é secular na essência.

### **O orçamento a serviço dos congressistas**

52. Os fatos subjacentes ao chamado “*esquema do orçamento secreto*” revelam a **progressiva tomada do orçamento público federal** por congressistas que compõem a base do Governo no Congresso, pondo-se o orçamento federal, desse modo, a serviço das **prioridades eleitorais** e dos

**ADPF 850 / DF**

interesses paroquiais dos parlamentares integrantes da coalizão presidencial.

53. Esse processo sistemático de transferência das decisões orçamentárias para os próprios parlamentares, conhecido pelos especialistas em finanças públicas como “*captura do orçamento*”<sup>19</sup>, representa grave prejuízo à efetividade das políticas públicas nacionais, considerado o elevado coeficiente de arbitrariedade e o alto grau de personalismo com que são empregados esses recursos públicos pelos congressistas. Como resultado, tem-se a **pulverização** dos investimentos públicos, a **precarização** do planejamento estratégico dos gastos e a **perda progressiva de eficiência econômica, tudo em detrimento do interesse público.**

54. A expansão do domínio parlamentar sobre o orçamento tem se consolidado por sucessivas reformas normativas.

55. Vale rememorar, na noite do dia 25 de dezembro de 2013, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Alves, em pronunciamento de rádio e TV, celebrou o que chamou de “*fim da barganha e da discriminação partidária*” no Brasil, após a sanção presidencial da LDO/2014 sem veto ao art. 54, que tornava obrigatória a execução orçamentária das emendas individuais ao Orçamento da União<sup>20</sup>. O dispositivo celebrado possui a seguinte redação:

“Art. 54. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais, independentemente de autoria.

Parágrafo único. Os órgãos de execução devem adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais.”

---

19 GIAMBIAGI, Fábio; HARTUNG, Paulo; MENDES, Paulo José. As Emendas Parlamentares como Novo Mecanismo de Captura do Orçamento. Conjuntura Econômica: vol. 75, n. 9 (set 2021). FGV.

20 PEREIRA, Carlos. Orçamento Impositivo: Fim da Barganha?. Disponível em <<https://valor.globo.com/politica/coluna/orcamento-impositivo-fim-da-barganha.ghtml>>.

**ADPF 850 / DF**

Até então, a execução das emendas parlamentares constituía um dos mecanismos mais efetivos à disposição do Poder Executivo para assegurar a governabilidade e o sucesso nas negociações com a base parlamentar do Governo no Congresso. Se o parlamentar votasse de acordo com o Planalto, as emendas seriam liberadas. Caso contrário, não havia liberação de recursos.

A norma prevista no art. 54 da LDO/2014 visava a restringir o poder de barganha do Executivo ao tornar compulsória a execução das emendas individuais, de modo a assegurar a cada um dos congressistas – e não apenas aos aliados do Governo – uma participação mínima na distribuição dos recursos orçamentários.

Observe-se que a medida, tendente à instituição da figura do orçamento impositivo no Brasil, limitou-se a tornar obrigatória a execução das emendas individuais, ou seja, daquelas relacionadas às despesas destinadas pelos congressistas ao atendimento de suas bases eleitorais. Todo o restante do orçamento – inclusive as emendas de bancada, de comissão e do relator – permanecia sob o controle do Executivo, que poderia exercer o contingenciamento de tais despesas.

Na prática, longe de pôr fim ao sistema de barganhas políticas em torno de recursos orçamentários, aquela medida, na realidade, apenas instituiu um piso financeiro titularizado por parlamentar, uma cota congressual mínima, cujo valor poderia aumentar exponencialmente na proporção da participação do congressista nas emendas do relator ou em eventuais rachadinhas das emendas de bancada e de comissão.

56. A sistemática do “orçamento impositivo à brasileira”<sup>21</sup> (restrito às emendas individuais) adquiriu assento constitucional com a promulgação da EC nº 86/2015. A vedação ao contingenciamento das emendas individuais, até o valor correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL), deixou de ser objeto de acordos realizados ano a ano, no momento da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, e adquiriu *status de*

---

21 SCAFF, Fernando Facury. Surge o Orçamento Impositivo à Brasileira pela Emenda Constitucional 86. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>>.

**ADPF 850 / DF**

direito constitucional dos parlamentares.

57. A seguir, a EC nº 100/2019 ampliou ainda mais o domínio parlamentar sobre o orçamento ao conferir a nota da obrigatoriedade também às **emendas de bancadas estaduais**. A emenda constitucional em questão franqueou aos congressistas **mais uma parcela do orçamento**, correspondente a 1% da receita corrente líquida (RCL), para utilização pelos Deputados Federais e Senadores da República.

58. Em sequência, a EC nº 105/2019 (pejorativamente apelidada pela imprensa de “*Emenda PIX*”) **promoveu a desvinculação das emendas individuais**, permitindo a transferência direta de recursos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Uma vez transferidas, as verbas passam a “pertencer” aos entes federados beneficiados, cabendo-lhes aplicá-las livremente em ações e programas locais. A transferência da titularidade desses valores aos Estados e Municípios, realizada sem as condicionantes próprias aos convênios, sem vinculação a qualquer programa governamental, nem referibilidade a nenhuma meta ou objetivo, caracteriza verdadeiro *cheque em branco*, **expondo esses recursos à manipulação política e às práticas de corrupção**.

59. Por fim, **na medida em que as demais modalidades de emendas parlamentares adquiriram caráter compulsório**, acabou sendo implementado um novo espaço institucional que permitiu a continuidade do irrefreável sistema de barganha político-orçamentária. Para tanto, em 2020, **restaurou-se em sua integralidade o mesmo modelo de emendas do relator** que ensejou os escândalos de corrupção constatados no âmbito das CPMIs do Esquema PC Farias, dos Anões do Orçamento e da Máfia das Sanguessugas.

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

60. A garantia constitucional de execução obrigatória das emendas individuais e de bancada, portanto, **não significou o fim da barganha e da discriminação partidária no Brasil** – como prometido em 2013 pelo

## ADPF 850 / DF

Presidente da Câmara dos Deputados. Retrata apenas o fato de que a crise nas relações entre o Executivo e o Legislativo tornou ainda mais caros e dispendiosos a **manutenção de uma base presidencial de apoio parlamentar no Congresso** e o custo de governabilidade no contexto do que a ciência política tem convencionado denominar, na esteira da obra pioneira do Prof. Sérgio Abranches,<sup>22</sup> **presidencialismo de coalizão**.

Devido ao inflacionamento contínuo do importe necessário à captação de apoio parlamentar no Congresso, o Executivo **abdicou substancialmente** de sua primazia na alocação dos recursos livres de destinação (despesas discricionárias), de modo a viabilizar a criação de espaço orçamentário para **acomodar o crescente volume** de emendas parlamentares.

O grande volume de recursos públicos **a serviço das emendas parlamentares** avança cada vez mais sobre a parcela disponível do orçamento federal **destinada aos investimentos públicos**, a ponto da Secretaria do Tesouro Nacional registrar **índices negativos de investimento líquido** nessa esfera de atuação governamental<sup>23</sup> desde o renascimento das emendas de relator.

Como se sabe, o orçamento público federal é caracterizado pela elevada **vinculação de receitas orçamentárias**, ou seja, pela subordinação a normas constitucionais e legais que **definem previamente** a destinação específica de significativa parcela dos recursos da União. Especialmente após a instituição *teto constitucional de gastos* (EC nº 95/2016), **registrou-se sensível redução do espaço orçamentário disponível para a acomodação de despesas discricionárias** (despesas não vinculadas a gastos obrigatórios).

Enquanto as sucessivas reformas constitucionais (EC nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019) **ampliaram**, exponencialmente, a **participação do Congresso Nacional** na alocação dos recursos de destinação livre (despesas discricionárias), **concomitantemente**, em decorrência de fatores

22 ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

23 Ministério da Economia. Boletim de Estatísticas Gerais do Governo Federal. 15 de julho de 2022.

**ADPF 850 / DF**

políticos e econômicos, o orçamento federal anual passou a destinar cada vez menos recursos aos investimentos estruturais, culminando na preocupante marca atingida pelo orçamento federal de 2022 correspondente ao **menor patamar de investimentos públicos federais em uma década** (equivalente a menos de  $\frac{1}{4}$  do valor previsto no orçamento de 2012).

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

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

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

A captura de recursos públicos por emendas parlamentares no Brasil **não encontra paralelo** na comparação com outros países, como inclusive destacado da tribuna. Segundo pesquisa da lavra do economista Marcos Mendes<sup>24</sup>, os Deputados e Senadores brasileiros **interferem até 20 vezes mais no orçamento** do que os parlamentares dos países integrantes da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

Analisando os dados de diversos países referentes às modificações realizadas anualmente pelo órgãos parlamentares, em relação às propostas orçamentárias apresentadas pelo Executivo, o estudo revelou

---

24 MENDES, Marcos. Emendas Parlamentares e Controle do Orçamento pelo Legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE.

## **ADPF 850 / DF**

que não apenas a extensão mas também a intensidade das intervenções do Legislativo brasileiro nas propostas orçamentárias do Executivo federal são muito superiores aos padrões verificados nos demais países comparados.

Segundo esse estudo, em relação ao último exercício fiscal, os parlamentares da Alemanha e Noruega não realizaram nenhum aumento ou substituição no orçamento, **apenas reduziram** a despesa proposta pelo Executivo. Outros 14 países (como Austrália, Canadá, Dinamarca, Itália e Japão) não registraram nenhum aumento de despesa na proposta executiva ou a alteração foi irrisória. Pelo menos 10 (dez) países do grupo analisado (países integrantes da OCDE) registraram índices de até 2% de intervenção do parlamento na proposta orçamentária do Executivo. Nos países em que se registrou a maior interferência legislativa, como os EUA (2,40%) e a Eslováquia (5,53%), ainda assim enorme a distância em relação ao Brasil, onde nada menos do que **24% da despesa primária discricionária** restou modificada por emendas parlamentares.

Considerando que **no exercício de 2022** o orçamento federal estipulou a quantia de R\$ 44 bilhões para investimentos e, deste valor, R\$ 21 bilhões foram destinados a emendas parlamentares (**ou seja, quase 50% de todo o investimento nacional**), cabe analisar a forma como as emendas parlamentares e especialmente as emendas do relator têm sido aplicadas no Brasil.

**O destino das emendas do relator: “Tratoraço”, escolas “fake”, “cidade dos banguelas”, “kits de robótica” e outras contratações incomuns**

**61.** Embora a **opacidade** do “*orçamento secreto*” não permitisse ao público o imediato conhecimento do objeto dos gastos realizados pelo Governo Federal com as emendas do relator, há que destacar a importância da tarefa desempenhada pela **imprensa livre** ao divulgar essas informações e subsidiar a população, e até mesmo as autoridades responsáveis, com os dados indispensáveis à provocação da atuação dos

**ADPF 850 / DF**

órgãos de controle orçamentário.

**62.** Nesse sentido, relembro os episódios verificados no decorrer da execução orçamentária das despesas oriundas de emendas do relator (RP 9), realizadas nos exercícios financeiros correspondentes ao período, ainda em curso, em que grassa a prática pela qual se introduzem na peça orçamentária, sob tal rubrica, novas programações, notadamente voltadas à distribuição de recursos da União para o atendimento de requerimentos apresentados por parlamentares individualizados, o chamado “*Orçamento secreto*”.

Ainda que eventual responsabilização de agentes públicos e particulares envolvidos em tais fatos constitua objeto de exame pela Controladoria-Geral da União, pelo Tribunal de Contas da União e demais órgãos integrantes dos sistemas de controle orçamentário federal, **o que se mostra juridicamente relevante**, no caso, é a demonstração da **falta de coerência e de planejamento** na utilização de verbas federais e do categórico **descumprimento dos deveres de transparência** com o emprego do dinheiro público.

**63.** Com efeito, a apuração das possíveis irregularidades relacionadas a despesas oriundas de emendas do relator (RP 9) teve início com a publicação, pelo jornal O Estado de S. Paulo, de matérias envolvendo o suposto esquema do “*Tratoraço*”.

A matéria denunciava o fato de recursos provenientes de emendas do relator (RP 9) estarem sendo utilizados, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e da Parnaíba), para a aquisição de tratores e equipamentos agrícolas em pregões eletrônicos **com indícios de superfaturamento de até 259% (duzentos e cinquenta e nove porcento) em relação aos preços praticados no mercado:**

“Um esquema montado pelo presidente Jair Bolsonaro, no final do ano passado, para aumentar sua base de apoio no Congresso criou um orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões em emendas, boa parte delas destinada à compra de tratores e equipamentos agrícolas por preços até 259% acima dos valores

**ADPF 850 / DF**

de referência fixados pelo governo.<sup>25</sup>"

A notícia veiculada foi objeto de apuração perante o **Tribunal de Contas da União** (TC 014.280/2021-3, Rel. Min. Weder de Oliveira), vindo a ser determinada a **suspensão das contratações** em curso na Codevasf, devido ao "*risco extremo de sobrepreço*" nas aquisições de máquinas e equipamentos pesados (tratores, retroescavadeiras, caminhões pipa, etc.) "*com recursos de provenientes de emendas do Relator-Geral do orçamento (RP)*".

**64.** A Folha de S. Paulo, por sua vez, identificou transações envolvendo a quantia de **146 milhões de Reais dos recursos do "Orçamento secreto"** para a aquisição de "*Kits de robótica*" destinados a escolas do interior do Estado do Alagoas. Observe-se que as unidades de ensino beneficiadas pelos referidos equipamentos de robótica são escolas que sofrem com as mais básicas deficiências de infraestrutura, como a falta de salas de aula, internet, computadores, saneamento e até água encanada<sup>26</sup>.

**Os indícios de irregularidades** nos diversos termos de compromisso celebrados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Econômico (FNDE) e os Municípios beneficiados, **envolvendo milhões de reais**, despendidos com **kits de robótica**, todos fornecidos pela **mesma** empresa, também motivaram a **suspensão** dos repasses federais pelo Tribunal de Contas da União (TC 006.438/2022-9, Rel. Min. Walton Alencar):

**"REPRESENTAÇÃO. FNDE. AQUISIÇÃO DE KITS DE ROBÓTICA. EMENDAS DE RELATOR DO ORÇAMENTO.**

---

25 Pires, Breno, Shalders, André e Affonso, Julia. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. O Estado de S.

Paulo. 08.5.2021. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>>.

26 Saldaña, Paulo. Governo Bolsonaro gasta mais com kit robótica a aliados do que com obras de creche. 24.4.2022. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/governo-bolsonaro-gasta-mais-com-kit-robotica-a-aliados-do-que-com-obras-de-creche.shtml>>.

**ADPF 850 / DF**

POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CELEBRAÇÃO DOS TERMOS DE COMPROMISSO. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DOS PREÇOS REFERENCIAIS. PROBABILIDADE DO DIREITO. PRESENTES OS PRESSUPOSTOS DE MEDIDA CAUTELAR. CAUTELAR CONCEDIDA PARA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DOS TERMOS DE COMPROMISSO VIGENTES E DA CELEBRAÇÃO DE NOVOS AJUSTES. OITIVA. DILIGÊNCIAS.”

65. Igualmente a Revista Piauí, em investigação jornalística realizada em diversos Municípios do Estado do Maranhão<sup>27</sup>, expôs a utilização anômala de recursos do orçamento secreto para financiar a prestação de serviços de saúde de inverossímil existência.

Apurou-se que diversos Municípios de baixa densidade demográfica, como Bela Vista do Maranhão (11,3 mil habitantes), Afonso Cunha (6,6 mil habitantes) e Igarapé Grande (11,4 mil habitantes) foram contemplados, individualmente, com dotações orçamentárias superiores àquelas destinadas a grandes capitais brasileiras como Florianópolis, Natal, Vitória, Belém e Manaus. Ao todo, entre os 30 (trinta) Municípios brasileiros beneficiados com maior parcela do orçamento secreto, ao menos 23 (vinte e três) estão localizados no Estado do Maranhão.

O dado mais impressionante, contudo, refere-se ao objeto do uso das verbas federais. No Município de Pedreiras (39,1 mil habitantes), constatou-se que a Secretaria de Saúde local informou ter realizado, no ano de 2021, o total de 540,6 mil procedimentos de extração dentária. Segundo esclarece a Revista Piauí, “Para chegar a tanto, *Pedreiras teria que ter arrancado catorze dentes de cada morador. É quatro vezes mais exodontias do que fez toda a cidade de São Paulo*”. Não à toa, o articulista conferiu a Pedreiras o inusitado título de “*cidade mais banguela do País*”.

Já em Santa Quitéria (25,8 mil habitantes), também no Estado do Maranhão, verificou-se o recorde nacional de exames de HIV. Enquanto o

---

27 PIRES, Breno. Farra ilimitada. Edição 190, julho de 2022. Disponível em <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>>.

**ADPF 850 / DF**

Município de São Paulo (12,8 milhões de habitantes), em 2020, realizou o total de 2.976 testes do tipo Western Blot, para confirmação de diagnósticos de infecção pelo vírus HIV, o pequeno Município de Santa Quitéria ultrapassou essa marca, atingindo o patamar de 3.101 exames da mesma espécie.

**66.** A degradação do emprego dos recursos do “*Orçamento secreto*”<sup>28</sup> passou a se evidenciar também no contexto do chamado “*esquema das escolas fake*”.

Reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, intitulada “*Governo abandona obras paradas e monta um esquema de ‘escolas fake’*”<sup>29</sup> revelou que acordos informais com congressistas da base de apoio do Governo levaram o Ministério da Educação a autorizar a criação de 2.000 (duas mil) novas escolas, **embora insuficientes os recursos existentes esse fim**.

Diante da **manifesta exiguidade** dos recursos para a criação do número de escolas autorizado pelo Ministério da Educação (2.000 novas escolas) – especialmente considerada a **elevada quantidade de obras escolares incompletas ou paradas** no Brasil, necessitando de recursos para a sua conclusão e entrega à população (+3.500 obras incompletas) –, a reportagem denunciava as condutas de Deputados e Senadores que, motivados por interesses eleitorais, anunciam a conquista de verbas para a construção de novas escolas (recursos oriundos de emendas do relator), muito embora essas promessas não ostentassem viabilidade econômica de fato:

“Apesar da falta de recursos para terminar 3,5 mil escolas em construção há anos, o Ministério da Educação (MEC)

---

28 PIRES, Breno, SHALDERS, André e AFFONSO, Julia. Governo abandona obras paradas e monta um esquema de ‘escolas fake’. O Estado de S. Paulo. 10.4.2022. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/orcamento-secreto-foi-usado-para-turbinar-esquema-de-escolas-fake,70004037252>>.

29 PIRES, Breno, SHALDERS, André e AFFONSO, Julia. Orçamento secreto foi usado para turbinar esquema de ‘escolas fake’. O Estado de S. Paulo. 08.5.2021. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-abandona-obra-paradas-e-monta-um-esquema-de-escolas-fake,70004034314>>.

**ADPF 850 / DF**

autorizou a construção de outras 2 mil unidades. Bom para mostrar no palanque de campanha, **o projeto não tem recursos previstos no orçamento, o que deve aumentar o estoque de escolas não entregues pelo governo e esqueletos de obras inacabadas.** Mesmo assim, os colégios já são anunciados por deputados e senadores aos seus eleitores.”

67. Outra representação, formulada por congressistas perante o Tribunal de Contas da União, levou à suspensão de pregão eletrônico realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Econômico (FNDE), destinado à aquisição de 3.850 (três mil oitocentos e cinquenta) ônibus escolares, **no valor total estimado de 2,6 bilhões de reais** (TC 006.095/2022-4, Rel. Min. Walton Alencar).

A denúncia, fundada em matéria do jornal O Estado de S. Paulo<sup>30</sup>, apontava **sobrepreço** na aquisição dos veículos escolares **orçados em valores quase duas vezes superiores àqueles praticados em licitações similares**, conforme dados do painel de preços do site do Governo Federal.

O procedimento de licitação dos ônibus escolares superfaturados, igualmente realizado com base em recursos oriundos de despesas das emendas do relator-geral do orçamento, foi obstada pela Corte de Contas:

**“REPRESENTAÇÃO. AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS DE TRANSPORTE ESCOLAR DIÁRIO. POSSIBILIDADE DE SOBREPREÇO. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DOS PREÇOS REFERENCIAIS. PROBABILIDADE DO DIREITO. PRESENTES OS PRESSUPOSTOS DE MEDIDA CAUTELAR. CAUTELAR CONCEDIDA PARA IMPEDIR A HOMOLOGAÇÃO DO CERTAME. OITIVA.”**

---

30 Pires, Breno, Shalders, André e Affonso, Julia. Governo abandona obras paradas e monta um esquema de ‘escolas fake’. O Estado de S. Paulo. 02.4.2022. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,licitacao-do-governo-preve-pagar-ate-r-732-mi-a-mais-por-onibus-escolares,70004026998>>.

**ADPF 850 / DF**

**68.** A circunstância de os fatos acima noticiados terem ocorrido sem que os órgãos estatais de fiscalização fossem capazes de atuar oportunamente, antes da concretização de possíveis danos irreversíveis ao erário, **somente vindo a ser descobertos por meio do trabalho investigativo da imprensa**, estimula reflexão sobre as razões pelas quais as emendas do relator tornam tão difícil a identificação das despesas sujeitas a essa específica dotação orçamentária.

**A opacidade das emendas do Relator-Geral**

**69.** 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 era mais possível distinguir se as despesas nela previstas haviam resultado 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**.

**70.** A partir da inserção do classificador RP 9 na lei orçamentária, tornou-se possível ao Tribunal de Contas da União analisar os dados pertinentes à execução orçamentária das emendas do relator.

**ADPF 850 / DF**

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.

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,

**ADPF 850 / DF**

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 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

**ADPF 850 / DF**

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 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 RP 9. 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, aumenta-se o risco sobre a efetividade do planejamento governamental, bem como se coloca em risco a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal.”

**ADPF 850 / DF**

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 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 relator geral (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.

**ADPF 850 / DF**

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.

Cumpre 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 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

**ADPF 850 / DF**

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.”

**71. 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 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

**ADPF 850 / DF**

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.”

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

73. 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 nas demais unidades orçamentárias, as despesas foram requeridas tanto pelo

## ADPF 850 / DF

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 agraciados, **por meio de acordos informais**, com indicações dos órgãos e entidades a serem contemplados com as dotações previstas naquela categoria de programação (emendas do relator).

74. Vê-se, daí, que as emendas do relator estabelecem um sistema **anônimo** de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque operam com base na lógica da **ocultação dos congressistas requerentes da despesa** por meio do estratagema da rubrica RP 9, que atribui todas as despesas nela previstas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre grupo de parlamentares **incógnitos** e o orçamento público federal.

Como se pode perceber, essa dinâmica contrapõe-se ao ideal republicano e aos postulados constitucionais da publicidade e da impensoalidade 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 trás 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

## **ADPF 850 / DF**

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 a que se é franqueado destinar volume maior de recursos a suas bases eleitorais, utilizando-se, para tanto, das despesas previstas na quota do relator-geral. Não há como saber quem são, de fato, os Deputados Federais e Senadores da República componentes desse grupo incógnito, pois a programação orçamentária utilizada por esse fim identifica apenas a figura do relator-geral.

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

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

## **V – PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA**

**75.** A publicidade e a transparência guardam vínculo de íntima conexão com o ideal do Estado Democrático de Direito. Ambos os princípios mantém entre si uma relação de complementaridade.

A publicidade permite aos cidadãos conhecer o conteúdo e os motivos subjacentes às escolhas praticadas pelos agentes públicos. Possibilita o controle social das ações estatais e atua como fator inibitório da prática de ilícitos e desvios.

A transparência, por sua vez, é a qualidade que confere clareza,

**ADPF 850 / DF**

preconiza exatidão e inspira confiança no conteúdo das informações apresentadas aos cidadãos.

Além de encontrarem assento nos valores republicanos e democráticos, a **publicidade e a transparência** acham-se positivadas nos dispositivos constitucionais consagradores do **direito de informação** (CF, art. 5º, XXXIII), do **direito de petição** aos Poderes Públicos e de **obtenção de certidões em repartições públicas** (CF, art. 5º, XXXIV, “a” e “b”), do **princípio da publicidade** dos atos da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*), da **garantia de acesso dos cidadãos** aos registros e informações sobre os atos de governo (CF, art. 37, § 3º, II) e, mais recentemente, da **publicidade ativa em relação aos dados contábeis, orçamentários e fiscais** dos Poderes Públicos (CF, art. 165-A, incluído pela EC nº 108/2020).

76. Mais do que a publicação formal dos seus atos, o dever de transparência impõe à Administração Pública efetivo compromisso com a **veracidade, a qualidade** da informação prestada, a **fidelidade** do seu conteúdo e a **acessibilidade**. **Clareza, correção e honestidade** no tratamento das informações é essencial para que um documento **público** seja considerado **transparente**. Daí a lição de André Ramos Tavares (“Comentários à Constituição do Brasil”, coordenado por J. J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet, Leônio Luiz Streck e Léo Ferreira Leoncy, p. 376, 2ª ed., 2018):

“Ao garantir o direito à informação, está exigindo dever de veracidade na sua prestação direta pelo Estado e seus agentes. Seria tornar letra morta a Constituição, nesse direito específico, se as informações assim prestadas não fossem amplamente confiáveis. De pouco ou nada valeria impor ao Estado o dever de informar se lhe fosse permitido ‘trabalhar’ a informação a ser prestada, deturpando e manipulando dados.

Isso significa que não é permitido ao Estado informar (dar publicidade) contrariamente a seus registros ou informar a não informação, **ocultando indevidamente dados dos quais dispõe**. Assim, o direito incide sobre todas as informações, seja

**ADPF 850 / DF**

sob a forma de documentos ou de gravações, em qualquer tipo de suporte.”

77. Impondo-se a transparéncia como **dever constitucional** aos Poderes Públicos, emerge em favor dos cidadãos – individual ou coletivamente – o **direito fundamental de buscar, receber e difundir a informação** (CF, art. 5º, XXXIII). O sigilo, como contrapartida, surge como situação anômala e excepcional, somente autorizada quando necessário à preservação da intimidade e em razão de sua imprescindibilidade para a segurança pública, devidamente justificada.

78. No plano internacional, os direitos positivos **de buscar** (direito de acesso à informação), **de receber** (direito de ser informado) e **de difundir informações** (direito de informar) foram consagrados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (Artigo 19) e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 (Artigo 19, 2).

79. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003) estabeleceu a **transparéncia e a participação social** entre as políticas e práticas de combate à corrupção (Artigo 5.1). Nesse sentido, incorporada aos princípios estruturantes da Administração Pública, pela Convenção, a **adoção de sistemas baseados na transparéncia e de critérios objetivos de decisão** (Artigo 9). Especial destaque foi conferido pela Convenção ao acesso à informação pelos cidadãos em geral. Sobre esse aspecto, vale ressaltar o **dever de transparéncia da Administração Pública quanto aos processos de tomada de decisões**:

**“A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de  
31 de outubro de 2003**

.....

**Artigo 10**

**Informação pública**

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, **adotará medidas que**

**ADPF 850 / DF**

sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

- a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;
- b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e
- c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.”

**80. Sob a égide do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**, a Organização dos Estados Americanos, da qual o Brasil é membro fundador, consagrou o acesso à informação como direito humano fundamental protegido pelo Artigo 13 da Convenção Americana (Pacto de San José da Costa Rica).

**81. A Carta Democrática Interamericana** (2001), por sua vez, conferiu o *status* de “fundamento da democracia” à transparência no plano das atividades governamentais (ao lado da probidade e da responsabilidade na gestão pública):

**“Carta Democrática Interamericana, de 11 de setembro de 2001**

.....

**Artigo 4**

São componentes fundamentais do exercício da democracia a **transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão**

**ADPF 850 / DF**

pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.”

82. Ainda na esfera da OEA, a Declaração de Nuevo León (2004) expressa o empenho dos Chefes de Estado e de Governo das Américas em atingir os objetivos e respeitar as proposições da Carta Democrática Interamericana. Por esse Pacto, reafirmou-se a essencialidade do papel da **boa governança estatal** na construção de sociedades justas e democráticas e reforçou-se o compromisso dos Estados partes em “*promover a transparência nos processos políticos, na administração das finanças públicas, nas transações governamentais e nos procedimentos de licitações e contratos, de acordo com a legislação interna, para, entre outras coisas, prevenir abusos e manter a confiança pública*”.

83. Todos esses documentos internacionais, ao lado da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, compõem o chamado **marco jurídico interamericano do direito de acesso à informação**.

Conforme a autorizada interpretação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a Convenção Americana (Pacto de San José da Costa Rica) consagra o direito de acesso à informação como uma **obrigação positiva** a cargo dos Estados a ser orientada pelos princípios da **máxima divulgação** e da **boa-fé**.

84. Sob a perspectiva do princípio da máxima divulgação, a transparência e o acesso à informação configuram a regra geral em relação aos atos dos Poderes estatais e da Administração Pública, sujeitando-se as exceções a normas de direito estrito. Acha-se positivado entre os “*Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação*” (Resolução CJI 147) do Comitê Jurídico Interamericano a seguinte orientação:

“1. Em princípio, todas as informações são acessíveis. O acesso à informação é um direito humano fundamental, que estabelece que todos podem acessar informações de órgãos públicos, sujeito apenas a um regime limitado de exceções, de acordo com uma sociedade democrática e proporcional ao

**ADPF 850 / DF**

**interesse que os justifica.** Os Estados devem assegurar o pleno respeito ao direito de acesso à informação adotando a legislação adequada e pondo em prática as medidas de implementação necessárias.”

De acordo com as diretrizes estabelecidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no relatório “*O Direito de Acesso à Informação no Marco Jurídico Interamericano*”<sup>31</sup>, decorrem do direito de informação as seguintes orientações:

- (a) a direito de acesso à informação é a regra; o sigilo é exceção;
- (b) recai sobre os Poderes Públicos o ônus de demonstrar a compatibilidade das restrições ao acesso à informação com as normas interamericanas de liberdade de expressão;
- (c) prevalece o direito à informação em casos de conflito de normas ou ausência de regulamentação específica.

**85.** Não basta, contudo, garantir transparência no plano jurídico-formal, se o costume administrativo for orientado pelo intuito de frustrar o acesso à informação, por meio de critérios arbitrários e irrazoáveis para a negativa de acesso ou para classificação dos dados como sigilosos. Daí a necessária sujeição dos órgãos e entidades públicas às regras que conformam o **postulado da boa-fé**.

Nesse sentido, o **princípio da boa-fé** cria obrigações positivas ao Estado, impondo aos órgãos e entidades públicas o **empenho proativo** na disponibilização das informações ao público (**publicidade ativa**), a **supressão das barreiras existentes e a eliminação de obstáculos injustificados** ao acesso à informação (**publicidade passiva**).

À luz da boa-fé e seus consectários, **não cabe** à Administração Pública **exigir motivação**, fundada em interesse direto ou prejuízo

---

<sup>31</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatoria Especial para Liberdade de Expressão. O Direito de Acesso à Informação no Marco Jurídico Interamericano. 2<sup>a</sup> ed. 2011. OEA documentos oficiais. Disponível em <[https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/acceso\\_informacion.asp](https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/acceso_informacion.asp)>.

**ADPF 850 / DF**

pessoal do solicitante, para justificar o pretendido acesso aos dados sob controle do Estado. Como direito humano fundamental, o próprio interesse em buscar, receber e difundir a informação **justifica por si só** a obtenção dos dados solicitados.

86. Ainda na linha dos padrões adotados pela CIDH em matéria de acesso à informação, cabe destacar **os principais deveres e obrigações** que a prática da transparência impõe aos Estados:

- (a) obrigação estatal de responder de modo **oportuno, completo e acessível** às solicitações formuladas;
- (b) obrigação de contar com recursos materiais e procedimentos administrativos que permitam a satisfação do direito de acesso à informação;
- (c) obrigação de contar com recurso judicial idôneo e efetivo para a revisão dos indeferimentos de pedidos de acesso à informação;
- (d) obrigação de **transparência ativa**;
- (e) obrigação de gerar uma **cultura de transparência**;
- (g) obrigação de **implementação adequada**;
- (h) obrigação de adequar o ordenamento jurídico às exigências do direito de acesso à informação; e
- (i) obrigação de fundamentar com clareza os indeferimentos de pedidos de acesso à informação;

87. Com base nesses parâmetros, fundados na interpretação da Convenção Americana (Pacto de San José da Costa Rica), a Corte Interamericana de Direitos Humanos **condenou a República do Chile**, no julgamento do caso *Claude Reyes e outros Vs. Chile*, pela violação dos direitos de acesso à informação e pela transgressão ao princípio da transparência pública. Foram considerados **irrazoáveis e arbitrários** os fundamentos adotados pelas autoridades públicas chilenas ao manifestarem recusa à concessão de **acesso integral** aos dados de projeto público de significativo risco ao meio ambiente solicitados pelos requerentes.

**ADPF 850 / DF**

Extraio do teor da sentença proferida pela CIDH o seguinte fragmento:

“A esse respeito, a Corte entende que o estabelecimento de restrições ao direito de acesso à informação sob controle do Estado através da prática de suas autoridades, sem a observância dos limites convencionais (pars. 77 e 88 a 93 *supra*), cria um campo fértil para a atuação discricionária e arbitrária do Estado na classificação da informação como secreta, reservada ou confidencial, e gera insegurança jurídica sobre o exercício deste direito e as faculdades do Estado para restringi-lo”.

(CIDH, Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, Sentença de 19 de setembro de 2006, p. 45)

**88.** Também a República Federativa do Brasil **sofreu condenação** no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Gomes Lund e outros Vs. Brasil*, por **violação do direito de acesso à informação** de familiares e pessoas ligadas aos integrantes da “Guerrilha do Araguaia”, movimento guerrilheiro situado na região amazônica, ao longo do Rio Araguaia, durante o período da ditadura militar no Brasil.

Naquele caso, a Corte Interamericana **reconheceu o direito de reparação** dos requerentes, **diante da omissão** do Estado brasileiro **em esclarecer**, aos familiares e à população em geral, as circunstâncias dos desaparecimentos forçados dos integrantes do movimento guerrilheiro, bem assim criar barreiras injustificáveis ao acesso a **documentos oficiais** sobre as operações militares correspondentes, especialmente aqueles referentes à **localização** dos restos mortais das vítimas.

As omissões caracterizadoras de violação do direito de informação praticadas pelo Brasil foram assim sintetizadas na Sentença proferida pela CIDH:

“(...) existe uma restrição indevida ao direito de acesso à informação, dado que: a) não há nenhum interesse legítimo para reservar a informação relativa a violações massivas de

**ADPF 850 / DF**

direitos humanos; o Estado não demonstrou um interesse atual, imperativo ou obrigatório em manter reservada a informação requerida pelas vítimas; e a revelação de informações não pode constituir um dano certo, objetivo, grave e atual à segurança nacional; b) o desconhecimento da verdade por parte dos familiares e a manutenção da falta de informação é uma situação “equiparável à tortura”; c) o Estado nunca poderia negar o acesso à informação a juízes e organismos autônomos de investigação, que possam verificar o legítimo objetivo da reserva, e d) a liberdade de expressão e o acesso à informação contribuem para garantir os direitos à verdade, à justiça e à reparação, evitando que se produzam novas violações graves de direitos humanos.”

(CIDH, *Gomes Lund e outros Vs. Brasil*, Sentença de 24 de novembro de 2010, p. 70)

**89.** A condenação do Brasil na CIDH por violação dos direitos de informação consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos **impulsionou a aprovação da Lei de Acesso à Informação** (Lei nº 12.527/2011), cujo teor reafirma os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal e consagra os critérios adotados pelo Sistema interamericano em relação à transparência pública e ao acesso à informação.

**90.** Foram positivados, como princípios do acesso à informação, entre outros, as seguintes diretrizes (Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V): (i) “*observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção*” (**princípio da máxima divulgação**); (ii) “*divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações*” (**princípio da transparência ativa**); (iii) “*utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação*” (**princípio da acessibilidade**); (iv) “*fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública*” (**princípio do fomento à cultura de transparência**); e (v) “*desenvolvimento do controle social da administração pública*” (**princípio do controle social**).

**91.** À luz dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, dos valores republicanos e democráticos que dão fundamento à nossa

**ADPF 850 / DF**

ordem constitucional e dos princípios que orientam o regime de transparência a que estão sujeitos os órgãos e autoridades públicas, **as emendas do Relator representam uma direta violação ao direito de acesso à informação, ao primado da transparência e da máxima divulgação** dos fatos de interesse público. Inserem-se em um contexto de mitigação do controle social sobre o gasto público e de desconstrução dos sistemas de fiscalização e de prestação de contas pelos gestores públicos.

**Insuficiência das medidas adotadas pelo Congresso e pelo Executivo para conferir transparência às emendas do Relator**

**92.** Como dito, os Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em manifestação conjunta, no curso do processo, 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 proferida por esta Corte.

**93.** 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*”.

**94.** Alegam que, para dar implementação executiva à decisão desta 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**,

**ADPF 850 / DF**

**2021**, dispendo sobre os mecanismos e instrumentos a serem observados para assegurar **maior publicidade e transparência** à execução orçamentária das emendas do relator (RP 9).

95. O Advogado-Geral da União, por sua vez, esclarece que o Decreto nº 10.888, de 09 de dezembro de 2021, foi editado para disciplinar os procedimentos a serem adotados pela União para dar publicidade e transparência à execução de recursos decorrentes de emendas. A nova disciplina estabelece 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.

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

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

Não há uniformidade nem sistematização entre as centenas de ofícios produzidos nestes autos. Alguns apontam apenas vagamente o objeto da despesa, outros indicam somente a programação orçamentária a que serviram os gastos. **Não satisfazem critérios mínimos de exatidão, integridade, segurança e confiabilidade.** Por exemplo, o **documento eletrônico 180** (documentos comprobatórios anexados à petição

## ADPF 850 / DF

33690/2022), nos autos da ADPF 854, que reúne alguns desses ofícios, noticia, à pág. 4, como objeto de emendas de relator-geral, (RP 9), despesas voltadas a “atender as demandas dos municípios do estado da Bahia”. Além de **não identificados sequer os Municípios beneficiados e o órgão executor**, as referidas ações são descritas em termos genéricos tais como “Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”. Outros, como o ofício reproduzido à pág. 24 do **documento eletrônico 182**, se limitam a indicar o órgão executor e apontar uma despesa com termos como “obras de infraestrutura”. Não se sabe onde o recurso foi empregado e nem precisamente com o quê. Há quem se mostre ainda mais conciso, ao consignar que determinados valores foram gastos com “saúde” ou “agricultura” (**documento eletrônico 184**).

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

98. Como se viu, o amplo rol de princípios, regras, diretrizes e parâmetros que informam o direito de informação e os deveres de transparência e de publicidade **torna, com a devida vênia, absolutamente insubsistente a alegação** da Presidência do Congresso Nacional, reiterada em cada uma de suas manifestações, no sentido de que *“não existia, ao tempo dos fatos, qualquer obrigação legal ou regimental de que a indicação de beneficiários de recursos provenientes do indicador de Resultado provenientes do indicador de Resultado Primário 9 (RP 9-Emendas de Relator-Geral) fosse acompanhada de documento que formalizasse o pedido”*.

A alegação do Presidente do Congresso Nacional contém, renovado o pedido de vênia, equivocado silogismo. Certamente não há texto legal contemplando formalidade para a prática de procedimento que, em si, inobserva a forma legal. Há, sem dúvida, no entanto, como exaustivamente demonstrado acima, denso arcabouço normativo a constranger os limites do processo legislativo orçamentário, e tais limites não autorizam o expediente pelo qual a emenda de relator é

**ADPF 850 / DF**

instrumentalizada para inclusão, no orçamento da União, de despesas não assimiláveis, qualitativa e quantitativamente, a correções de erros e ajustes técnicos.

Enfatizo: em absoluto se está aqui a negar seja o Parlamento o lugar, por excelência, em que se faz a Política. É, sem dúvida, o *locus* natural de negociações frequentemente informais, ou que se iniciam como informais e seguem a trilha natural de adensamento até se formalizarem em propostas legislativas das mais variadas espécies e naturezas, discussões vivas sobre inúmeros aspectos da vida pública brasileira. Todavia, quando previstas na Constituição as condições não apenas de forma, mas de substância para a prática de determinado ato, sua validade e eficácia passam a depender da sua conformidade a essas condições. Nessa linha, subordina-se a execução dos recursos orçamentários à observância, além das demais formalidades, dos requisitos constitucionais, convencionais e legais relativos à transparência, racionalidade e moralidade, condições materiais da sua validade e, consequentemente, de sua eficácia.

**99.** Além disso, a sistemática criada pelo Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e pela Resolução do Congresso Nacional nº 2/2021 **também não atende** os propósitos determinados pela decisão plenária proferida nestes autos.

**100.** Com efeito, desde logo os **arts. 1º e 2º** do Ato Conjunto nº 1/2021 **excluem do seu âmbito de incidência** o detalhamento da execução das despesas decorrentes de emendas do relator (RP 9) referentes ao período anterior à sua publicação. Quer dizer que as despesas ocorridas entre 2020 e 2021, exatamente aquelas que foram objeto da decisão colegiada desta Corte, **não serão divulgadas** com base em referido ato legislativo, destinado a produzir efeitos prospectivos.

**101.** As regras de aprimoramento da transparência previstas **no art. 3º** do Ato Conjunto nº 1/2021, embora trazendo maior detalhamento à legislação existente, mostram-se essencialmente **redundantes**. Na realidade, os sistemas federais de acompanhamento da execução orçamentária (SIAFI, SIOP e Plataforma SIGA Brasil) já contavam com instrumentos de identificação dos beneficiários das despesas, de registro

**ADPF 850 / DF**

dos instrumentos jurídicos contratuais ou de convênio, inclusive com os dados de empenho, liquidação e pagamento. Esses dados revelam aquilo que foi gasto (preço, objeto, lugar), mas são insuficientes para **justificar** de tais despesa.

**102.** De outro lado, as normas que determinam a publicidade das solicitações de despesas dirigidas ao Relator-Geral do orçamento, previstas na Resolução nº 2/2021-CN, de modo algum asseguram a transparência esperada. Transcrevo os dispositivos no ponto:

“Resolução nº 2/2021-CN

.....

**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.”

Percebe-se, de plano, que a norma confere **ao Relator-Geral** uma faculdade – realizar indicações com base em solicitações de terceiros – que se mostra incompatível com a deontologia do orçamento público republicano.

Dessa forma, ainda que se orientem no sentido de conferir publicidade formal aos dados pertinentes à execução orçamentária das emendas do Relator, as normas do Ato Conjunto nº 1/2021 e da Resolução nº 2/2021-CN se mostram insuficientes para traduzir a verdadeira dinâmica de poder envolvendo os reais interessados: as pessoas que intercedem junto ao Relator-Geral ou aos órgãos executivos e aquelas que realmente detêm a capacidade de influenciar a decisão do Relator-Geral.

**ADPF 850 / DF**

### **Transparência na gestão fiscal**

**103.** Conferindo densidade específica, no âmbito das finanças públicas, ao princípio da publicidade administrativa, o art. 163-A da Constituição da República determina a todos os entes federativos, sem excluir a União, a disponibilização de suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de modo apto a garantir a **rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados**. A tais dados, exige o preceito constitucional, há de ser dado **amplo acesso público**. Toda decisão alocativa de recursos públicos há de estar registrada e disponível ao conhecimento público.

Como mandamentos de extração constitucional, a publicidade e a transparência impõem-se em todas as etapas da atividade financeira do Estado, abrangendo tanto a arrecadação como a despesa pública. Além dos princípios da máxima divulgação, da boa-fé, da transparência ativa e demais consectários do primado do direito à informação, **positivados tanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto nº 678/1992) quanto na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)**, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2001) **adota parâmetros rigorosos de transparência com os gastos públicos**.

Como esclarecem com maestria Gilmar Ferreira Mendes e Celso de Barros Correia Neto, em sede doutrinária, o dever de transparência permeia toda a atividade financeira do Estado, repercutindo nas diversas etapas do ciclo orçamentário e do gasto do dinheiro público (“Transparência Fiscal”, em “Tratado de Direito Financeiro”, coordenado por Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valter do Nascimento, vol. 1, pág. 190, Saraiva, 2013):

**“Na vertente das despesas públicas, o princípio da transparência fiscal aponta para:** (1) abertura e participação social na elaboração da lei orçamentária e nos debates que a precedem; (2) clareza na formulação legislativa das leis orçamentárias; (3) sinceridade, completude e precisão na fixação das estimativas e dos objetivos orçamentários; e (5)

**ADPF 850 / DF**

transparência na execução do orçamento e da divulgação dos dados a ela relativa. A **transparência fiscal deve estar no processo de elaboração da lei, no próprio texto legal e em sua execução**".

**As cinco (05) vertentes da transparência fiscal**, apontadas pelos autores, conformam todo o processo orçamentário, desde a fase legislativa até a execução.

Na etapa inicial do processo legislativo orçamentário, o **incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas** (LRF, art. 48, § 1º, I) destacam-se como medidas de abertura do processo orçamentário e como instrumentos de participação popular. Nessa linha, promovendo a **cultura da transparência**, a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência Fiscal) tornou obrigatória a criação pelos entes federados de **portais de transparência na internet** dedicados à liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (LRF, art. 48, § 1º, III).

**Sob a vertente da clareza**, a transparência reivindica que o orçamento seja comprehensível e descomplicado, acessível à população e aberto aos responsáveis pelo controle. Opõe-se à formulação de orçamentos "caixa-preta", "secretos" e às siglas misteriosas que ocultam segredos inconfessáveis. Nas palavras de Ricardo Lobo Torres ("O Orçamento na Constituição", p. 192, Renovar, 1995):

"O Princípio da *clareza* ou da *transparência* recomenda que o orçamento organize entradas e as despesas com transparência e fidelidade. **Condena as classificações tortuosas e distanciadas da técnica e os incentivos encobertos ou camuflados.**"

Os aspectos relacionados à **sinceridade, completude e precisão** na fixação das estimativas e dos objetivos orçamentários enfatizam a **seriedade na definição dos programas, objetivos e metas** resultantes do

**ADPF 850 / DF**

planejamento orçamentário. O orçamento público exige implementação adequada. Não traduz mera autorização formal de despesa, inconsequente e desconectada da realidade. Tampouco permite programações genéricas capazes de justificar, *a posteriori*, qualquer gasto leviano.

A quarta vertente, direcionada à **ampla divulgação** dos documentos orçamentários, destaca a função dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias **como instrumentos de transparência da gestão fiscal** (LRF, art. 48, *caput*). A mera publicação formal desses documentos, por si só, não satisfaz o critério da transparência. A ampla divulgação exige a exposição **completa, oportunamente e acessível** dos dados, a ser realizada de modo transparente.

Por fim, a transparência deve abranger **a execução orçamentária e os dados a ela referentes**. Nessa altura do ciclo orçamentário, o exercício do controle social e a exigência de transparência **assumem a maior relevância**, pois é justamente na execução do orçamento, mais precisamente na fase de empenho das despesas, que as dotações genericamente previstas para a educação e outros serviços essenciais transformam-se em “*kits de robótica*”.

**104.** Tal como bem apontado pelo Tribunal de Contas da União, as despesas oriundas de emendas do Relator (RP 9) não satisfazem os critérios informadores da transparência fiscal.

**105.** Longe de prestigiarem a participação popular e o controle social sobre o objeto dos gastos, decorrem de acordos políticos secretos que inauguram uma pauta de interesses paralela aos planos de relevância nacional. A divulgação dos dados referentes a essas despesas ocorre sempre de maneira incompleta, tardia e pouco acessível. A falta de especificidade e clareza na definição de seus objetivos e resultados dificulta o controle e a fiscalização dos gastos por ausência de critérios objetivos de aferição de sua legalidade, legitimidade e economicidade.

**ADPF 850 / DF**

## VI – PRINCÍPIO REPUBLICANO

**106.** 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 consagradoras (**a**) **da eletividade** do Chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo (em todas as unidades da Federação); (**b**) **da periodicidade** dos mandatos eletivos; e (**c**) **da responsabilidade** dos governantes.

Com efeito, o dogma republicano não significa apenas a forma de governo oposta ao regime monárquico. Na verdade, o ideal republicano invoca um universo valorativo e um complexo de ideias que convergem em torno da construção de um verdadeiro estatuto das liberdades e da igualdade, estabelecendo uma clara relação de antagonismo em face de qualquer ensaio de instauração de regimes governamentais de caráter pessoal ou autoritário, especialmente quando o exercício abusivo do Poder traduz o objetivo de promover a apropriação das instituições públicas em favor de interesses privados.

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

“para além da democracia e do Estado de direito, o ideal republicano afirma-se como cultura cívica e política, como *ethos* comunitário (*res publica*), como *amicitia* do povo (*res populi*), como reino de liberdade estética e cultural (da feliz «unidade do Estado e da cultura», no pensamento republicano, falava THOMAS MANN). Este ideal ultrapassa os horizontes estreitos e unidimensionalizantes de um jurídico Estado de direito e de

**ADPF 850 / DF**

uma democracia, sistematicamente reduzida a «método» e «forma» de domínio. A República é, assim, uma «possibilidade espiritual» e uma «distanciação»: possibilidade de uma «sociedade mais livre, justa e fraterna» (cfr. Preâmbulo); distanciação dos «*Machtstaat*», «*Kulturstaat*» e «*Rechtsstaat*» que, demasiado impolíticos e pouco republicanos, albergaram no seu seio os «holocaustos»”

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, 16<sup>a</sup> ed., 2020, Gen/Atlas), a destacar o princípio republicano como forma **impessoal** de governar, voltada à consecução do interesse coletivo:

“(...) o princípio republicano também implica a tomada dê decisões com base na racionalidade, na objetividade e na impessoalidade, sendo abolidos quaisquer privilégios ou distinções de pessoas, classes, grupos ou instituições sociais. Impõe, ainda, haja transparência e publicidade nos atos estatais. Veda, ademais, que o Estado seja gerido tal qual o patrimônio privado da autoridade pública (= patrimonialismo) – que o usa de forma discricionária e em proveito próprio para atingir fins meramente pessoais e não coletivos.”

**ADPF 850 / DF**

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

Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais adotadas no âmbito administrativo ou legislativo que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam **segredo injustificado** sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação dos recursos públicos, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado. A propósito, paradigmática decisão do eminente Ministro Celso de Mello:

**"DIREITO DE ACESSO A DOCUMENTOS PÚBLICOS. PRERROGATIVA DE ÍDOLE 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

**ADPF 850 / DF**

interesse geral ou coletivo qualifica-se como prerrogativa de índole constitucional, sujeita, unicamente, às limitações fixadas no próprio texto da Carta Política (CF, art. 5º, XIV e XXXIII).

**- Os postulados constitucionais da publicidade, da moralidade e da responsabilidade** - indissociáveis da diretriz que consagra a prática republicana do poder - **não permitem que temas, como os da destinação, da utilização e da comprovação dos gastos pertinentes a recursos públicos, sejam postos sob inconcebível regime de sigilo.**

Não custa rememorar que os estatutos do poder, numa República fundada em bases democráticas, **não podem privilegiar o mistério**, eis que a legitimidade político-jurídica da ordem democrática, impregnada de necessário substrato ético, somente é compatível com um regime do poder visível, definido, na lição de BOBBIO, como "um modelo ideal do governo público em público".

**- Ao dessacralizar o segredo**, a nova Constituição do Brasil restaurou o velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, **ao princípio democrático da publicidade**, cuja incidência - sobre repudiar qualquer compromisso com o **mistério** - atua como fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais.

**- O novo estatuto político brasileiro – que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta** - consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como expressivo valor constitucional, incluindo-o, tal a magnitude desse postulado, no rol dos direitos, das garantias e das liberdades fundamentais (RTJ 139/712-713)."

(MS 24725-MC/DF, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 28/11/2003, Publicação: 09/12/2003, DJ 09/12/2003 PP-00042)

Em consonância com tais postulados, é condição de validade dos atos que compõem o ciclo orçamentário, que, desde a elaboração e planejamento à realização das despesas públicas, sejam praticados com atenção e fidelidade aos postulados republicanos e à transparência

**ADPF 850 / DF**

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. Confiram-se:

**CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ATOS DO PODER PÚBLICO. RESTRIÇÃO À DIVULGAÇÃO DE DADOS RELACIONADOS À COVID-19. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA DIVULGAÇÃO DIÁRIA DOS DADOS EPIDEMIOLÓGICOS RELATIVOS À PANDEMIA. MEDIDAS CAUTELARES REFERENDADAS.**

1. Além de prever a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde, a Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. Precedentes: ADI 6347 MC-Ref, ADI 6351 MC-Ref e ADI 6353 MC-Ref, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 14/8/2020.

2. A gravidade da emergência causada pela COVID-19 exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, entre elas o fornecimento de todas as informações necessárias para o planejamento e o combate à pandemia.

3. O risco decorrente da interrupção abrupta da coleta e divulgação de informações epidemiológicas, imprescindíveis para a análise da série histórica de evolução da pandemia (COVID-19), fundamenta a manutenção da divulgação integral de todos os dados que o Ministério da Saúde realizou até 4 de junho 2020, e o Governo do Distrito Federal até 18 de agosto

**ADPF 850 / DF**

passado, sob pena de dano irreparável.

4. Julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 690, 691 e 692. Medidas cautelares referendadas.

(ADPF 690-MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 18-03-2021 PUBLIC 19-03-2021)

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Direito Constitucional. Art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, que prevê o sigilo da movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais. não Recepção pela Constituição de 1988. Arguição Julgada procedente.

1. O Princípio de Publicidade dos Atos da Administração Pública caracteriza-se como preceito fundamental para fins de cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

2. O Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988 estabeleceu, como regra, a publicidade das informações referentes às despesas públicas, prescrevendo o sigilo como exceção, apenas quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Quanto maior for o sigilo, mais completas devem ser as justificativas para que, em nome da proteção da sociedade e do Estado, tais movimentações se realizem.

3. Os tratados internacionais e a própria Constituição Federal convergem no sentido de se reconhecer não apenas a ampla liberdade de acesso às informações públicas, corolário, como visto, do direito à liberdade de expressão, mas também a possibilidade de restringir o acesso, desde de que (i) haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional.

4. O art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, embora veiculado em norma jurídica, não foi recepcionado pela Constituição da

**ADPF 850 / DF**

República na medida em que é insuficiente para amparar a restrição ao direito de acesso à informação. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente.

(ADPF 129, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 06-12-2019 PUBLIC 09-12-2019)

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

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

2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida.

(MS 28178, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)

**VII - CONCLUSÕES**

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

**ADPF 850 / DF**

**limitados a correções e ajustes técnicos,** subverte o regramento constitucional para confecção do orçamento público, fazendo letra morta do sistema delineado nos arts. 165 e 166 da Lei Maior.

O condicionamento da liberação de recursos contemplados nas aludidas emendas à adesão de parlamentares aos interesses do Governo em votações, ainda que potencial, evidencia verdadeiro **desvio de finalidade** na distribuição dos recursos do orçamento, a revelar uma estrutura legislativa incompatível com o desenho constitucional da separação entre os Poderes (art. 2º, da CF). A lógica da independência entre os poderes é subvertida, deixando o Poder Executivo, sua capacidade de agenda e planejamento, à mercê, de maneira desproporcional, às vontades individuais de reduzido grupo de membros do Poder Legislativo.

Ao manietar a capacidade de planejamento do Poder Executivo Federal, desvinculando a distribuição de significativa parcela do orçamento da União, bem escasso, de constrangimentos e considerações sobre proporcionalidade, equidade e necessidade, a prática contraria os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tal como consagrados na Constituição, e que traduzem as justificativas teleológicas da própria existência do Estado, sendo elas concernentes à garantia do desenvolvimento nacional, à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais, e à promoção do bem de todos (art. 3º, II, III, e IV, da Constituição da República). Agide, também, o art. 170, VII, da Carta Política, a enunciar, entre os princípios fundadores da ordem econômica e financeira, a redução das desigualdades regionais e sociais.

Termina por anular, na prática, a arquitetura constitucional de repartição de receitas tributárias norteada por critérios de objetividade e equidade, delineada ao longo de toda a Seção VI do Capítulo I do Título VI da Constituição da República.

**108.** Tal como evidenciado, as emendas de relator têm servido de expediente a propósitos patrimonialistas de acomodação de interesses de cunho personalístico, viabilizando aos congressistas a oportunidade de

**ADPF 850 / DF**

definir o destino da “cota” ou do “quinhão” que lhe cabe na **partilha informal do orçamento**, sem o encargo de comprovar a pertinência da despesa reivindicada com as prioridades e metas federais, e, não sujeito aos limites materiais impostos pelo **art. 166 da CF**, a que se submetem as emendas individuais e de bancada. Trata-se de verdadeiro regime de exceção ao orçamento da União, em burla à transparência e à distribuição isonômica dos recursos públicos, instituído informalmente e à margem da legalidade.

**109.** Dotações contempladas na rubrica RP 9 sequer têm buscado justificar qualquer correlação com os objetivos e metas federais. Estabelecem uma pauta secreta de projetos vinculados a interesses de parlamentares incógnitos e desvinculada das diretrizes de política fiscal e respectivas metas. Ao converterem-se, as leis orçamentárias, em instrumentos de promoção da cultura patrimonialista, o orçamento público deixa de servir à função de planejamento e de controle das ações estatais. Na realidade, quando o orçamento público adquire significado apenas formal, longe de evitar excessos e desperdícios, torna-se o próprio instrumento de legitimação (aparente) do abuso e do arbítrio com o dinheiro público.

A utilização do mecanismo RP 9 como instrumento alternativo de alocação originária de recursos deforma o delicado equilíbrio financeiro-orçamentário entre a União, os 26 Estados, o Distrito Federal e os mais de 5.500 Municípios, prejudicando a distribuição de recursos de forma racional e segundo critérios técnicos, e inviabilizando o estabelecimento de prioridades e metas. A balcanização do orçamento que deixa de atender critérios objetivos de distribuição leva à desestruturação de serviços e políticas públicas essenciais, cujo planejamento fica inviabilizado. Por seu caráter sistêmico, esse prejuízo, por si só, é, por definição, maior do que qualquer alegado risco pontual de paralisação de serviços e programas decorrentes da interrupção da execução de despesas decorrentes de emendas do relator e que podem vir a ser oportunamente avaliados caso a caso. Desequilíbra, ainda, o próprio processo democrático, ao beneficiar eleitoralmente determinados candidatos.

## ADPF 850 / DF

**110.** Os interesses públicos, **estabelecidos sem precisão e clareza**, logo são subjugados pelas conveniências individuais, **encobertas pela autoridade que lhes empresta o mandato político**.

Investidos de **aparente** legitimização popular, os gastos feitos em benefício dos próprios agentes ordenadores da despesa refogem às vias de controle técnico-jurídico à alegação de sujeitarem-se, com exclusividade, apenas aos domínios do controle político. Abandona-se o império das leis e a condução do Estado adquire o perfil **personalista e voluntarioso**.

**111.** Desse modo, por inobservância dos parâmetros de **equidade e eficiência** na indicação dos beneficiários e na definição de prioridades, por **não observarem critérios objetivos** orientados em conformidade com os princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** (CF, art. 37, *caput*), por desafiarem as orientações que informam os princípios da **máxima divulgação**, da **transparência ativa**, da **acessibilidade** das informações, do **fomento à cultura da transparência** e do **controle social** (Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V), entendo mostrarem-se incompatíveis com a ordem constitucional democrática e republicana as indicações de beneficiários e prioridades de despesas operacionalizadas, em caráter primário, por meio de emendas do Relator-Geral do orçamento (classificadas sob o indicador orçamentário RP 9).

### Solução jurídica

**112.** Diante da constatação da incompatibilidade da sistemática do “*orçamento secreto*” com os valores e regras constitucionais, impõe-se equacionar a forma como o orçamento público federal poderá ser validamente executado, afastando-se a prática de atos contrários aos postulados fundamentais da transparência e do planejamento orçamentário.

**113.** Como visto, os atos que dão ensejo à concretização de práticas patrimonialistas e obscuras têm início na fase de elaboração da lei orçamentária anual, atingindo sua expressão culminante durante a fase

**ADPF 850 / DF**

de execução orçamentária. É neste momento que os acordos informais e secretos entabulados na esfera congressual exteriorizam seus efeitos prejudiciais convertendo-se em despesas para a Administração Pública. Imperioso, desse modo, obstar a continuidade da prática das indicações informais dos beneficiários e das despesas pelos próprios congressistas no que concerne às emendas do relator (classificador orçamentário RP 9).

Desse modo, diante da **incapacidade institucional** do Congresso Nacional em identificar os autores informais das despesas oriundas de emendas do relator – **reconhecida**, em suas informações oficiais, pela própria Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal –, assim como em decorrência da **inexistência de qualquer forma de planejamento pertinente a tais gastos e da ausência de critérios objetivos e claros para a sua execução**, entendo que a única solução compatível com a Constituição Federal consiste em **obstar as indicações de despesas e de beneficiários pelo Relator-Geral do orçamento**.

Achando-se em curso a execução da lei orçamentária anual (LOA/2022) cujo *quantum* destinado a despesas decorrentes de emendas do relator atinge valor próximo a R\$ 16,5 bilhões, caberá aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com valores consignados sob a rubrica RP 9 orientar a forma como serão executadas essas verbas, em conformidade com os programas e projetos existentes em cada área correspondente, tal com estabelecem as diretrizes previstas no Decreto nº 10.888/2021 (art. 2º, parágrafo primeiro) e na Portaria Ministerial ME/SEGOV PR nº 6.145/2021 (art. 40, parágrafo único) que, em relação a tais recursos, afastam o caráter vinculante das indicações formuladas pelo Relator-Geral do orçamento.

**114. Ante o exposto:**

- (i) assento o prejuízo da ADPFs 854 e 1014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse.**
- (ii) conheço integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1014 e, no mérito, observada a fundamentação supra, e nos**

**ADPF 850 / DF**

limites dos pedidos formulados:

(a) julgo **procedentes** os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1014, para declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “*esquema do orçamento secreto*”, **consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União**;

(b) declarar a **inconstitucionalidade material do art. 4º** do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do **inteiro teor** da Resolução CN nº 2/2021;

(c) conferir interpretação conforme às **leis orçamentárias anuais de 2021** (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), **vedando** a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “*usuários externos*” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais.

**Em consequência**, caberá aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, **afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo Relator-Geral do orçamento**, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021.

(d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a **publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas** com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e

**ADPF 850 / DF**

beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno. Prazo: 90 (noventa) dias.

**(iii) Fixo a seguinte tese:**

“As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual.”

**É como voto.**

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 116 de 384

## **PLENÁRIO**

### **EXTRATO DE ATA**

#### **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 850**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. ROSA WEBER**

REQTE. (S) : CIDADANIA

ADV. (A/S) : RENATO CAMPOS GALUPPO (90819/MG)

INTDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

INTDO. (A/S) : CONGRESSO NACIONAL

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

INTDO. (A/S) : SENADO FEDERAL

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

ADV. (A/S) : ADVOGADO DO SENADO FEDERAL

INTDO. (A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

ADV. (A/S) : ADVOGADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

AM. CURIAE. : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO  
- PTB

ADV. (A/S) : LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA (28328/DF, 137677/RJ,  
462972/SP)

AM. CURIAE. : PARTIDO NOVO

ADV. (A/S) : PAULO ROBERTO ROQUE ANTONIO KHOURI (10671/DF,  
141408/MG, 202081/RJ, 370339/SP)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo interessado Presidente da República, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; pela interessada Câmara dos Deputados, o Dr. Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva, Advogado-Geral da Câmara dos Deputados; pelo interessado Senado Federal, o Dr. Thomaz Henrique Gomma de Azevedo, Advogado-Geral do Senado Federal; pelo *amicus curiae* Partido Novo, o Dr. Paulo Roberto Roque Antônio Khouri; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Lindôra Maria Araújo, Vice-Procuradora-Geral da República. Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 7.12.2022.

**Decisão:** Após o voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), que (i) assentava o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; (ii) conhecia integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014 e, no mérito, observada a fundamentação, e nos limites dos pedidos formulados: (a) julgava procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 117 de 384

inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) declarava a constitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021; (c) conferia interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, em consequência, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021); (d) determinava, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias; e (iii) fixava a seguinte tese: “As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea ‘a’, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”, o julgamento foi suspenso. Plenário, 14.12.2022.

Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Lindôra Maria Araújo.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

**15/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

Minha saudação, Senhora Presidente, saudação inclusive pela relatoria e densidade do voto exarado por Vossa Excelência na data de ontem. Saudação, eminente Ministra Cármem Lúcia, eminentes Pares, eminentes Subprocurador-Geral da República, professor Paulo Gonçalves, eminentes advogados, servidores e todos aqueles que nos acompanham nesta sessão.

Eu queria antes registrar, na mesma linha do que fez Vossa Excelência, que, em relação à proposta recém encaminhada, por parte do Congresso Nacional, de projeto de resolução que altera os normativos do Congresso em relação à chamada RP 9, até porque ainda não objeto de existência, validade e eficácia no mundo jurídico, não será objeto, por si só ou de modo específico, da análise que ora faço à luz da temática trazida.

Permita-me, Senhora Presidente, acompanhar o relatório de Vossa Excelência, trazido na abertura da sessão de julgamento correspondente às presentes ações, que foi bastante elucidativo e minucioso, razão pela qual passo imediatamente ao voto.

Procurarei fazer um resumo, ainda que, em função da complexidade da discussão, não será tão breve como tento fazê-lo de modo mais rotineiro.

De plano, a despeito de restar bastante sensibilizado pelas questões preliminares levantadas pela AGU e pela PGR, afasto as preliminares aduzidas nos feitos correspondentes.

Nesse sentido, no tocante ao mérito, organizo o presente voto basicamente em quatro etapas ou subtópicos: 1<sup>a)</sup>) a questão da constitucionalidade dessas emendas parlamentares e também do

**ADPF 850 / DF**

princípio da legalidade; 2<sup>a</sup>) a questão dos princípios da moralidade e da impessoalidade; 3<sup>a</sup>) a questão dos princípios da publicidade e da transparência; 4<sup>a</sup>) a questão da impositividade ou não dessas emendas denominadas RP 9.

Quanto ao primeiro tópico, que trata do regime constitucional das emendas parlamentares e o princípio da legalidade, consigno que a pretensão dos arguentes é ver reconhecida a discrepância entre as despesas públicas executadas a partir do indicador RP 9 e o regime constitucional das emendas parlamentares. Entendem que essas emendas contrariam o princípio da legalidade vigente na prática do Congresso Nacional desde a LOA de 2020.

Segundo o meu entendimento, decidir sobre essa controvérsia constitucional demanda, de um lado, prévio conhecimento do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo atinentes à atividade financeira do Estado brasileiro e, de outro, como se chegou ao atual estado da arte.

É de conhecimento de todos que a engenharia constitucional imaginada pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 tinha como objetivo estabelecer um ciclo orçamentário operante em um regime democrático. Para isso, era imprescindível evitar equívocos das ordens constitucionais pretéritas no tocante à exacerbação dos poderes do Executivo ou do Legislativo.

Segundo Antônio Rocha, entre 1946 e 1963, imperava a solução populista em relação aos abusos havidos no Estado Novo. O Congresso Nacional possuía ampla e praticamente irrestrita liberdade para modificar a proposta do Executivo mediante emendas parlamentares.

Nas palavras do supracitado autor, a legislação aprovada no Congresso já trazia despesas em montante superior às receitas orçadas. A percepção generalizada era de que a indisciplina fiscal do Congresso estava no epicentro das dificuldades econômicas do país.

A partir do Regime Militar em 1964, a título de representar o interesse e a vontade da nação, um dos fundamentos do Ato Institucional nº 1/1964 era, expressamente e literalmente, garantir:

"(...) meios indispensáveis à obra de reconstrução

**ADPF 850 / DF**

econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria."

A partir dessa compreensão, entre 1964 e 1984, o Parlamento foi completamente alijado do processo orçamentário em prol da denominada estabilidade macroeconômica. Implantou-se um sistema de orçamentos múltiplos, em que somente o orçamento geral da União era submetido ao crivo do Legislativo.

Diante desse panorama, demonstra-se compreensível a engenharia constitucional intentada na Assembleia Nacional Constituinte. Ainda de acordo com Rocha, três foram as diretrizes condutoras dos trabalhos da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças Públicas acerca do tema orçamento. Primeira diretriz: a reunificação orçamentária; segunda diretriz: o restabelecimento do planejamento de médio prazo na Administração Pública, notadamente por meio de novos instrumentos no ciclo orçamentário. E, sem dúvida, a mais importante, a recuperação de prerrogativas do Poder Legislativo para a elaboração do orçamento e a fiscalização da sua execução.

Por sua vez, Ricardo Lobo Torres apontou como uma das falhas básicas da Constituição de 1988 o fato de ela ter transplantado, nas suas palavras, das Constituições da Alemanha e da França, países parlamentaristas, a ideia de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias que não se poderia aclimatar - como realmente não se aclimatou - no ambiente presidencialista brasileiro, o que tem sido, em boa parte, uma das causas do atraso na aprovação do orçamento.

No que toca à normatização das incumbências do Congresso Nacional em matéria orçamentária, como bem destacado pelo eminentíssimo Ministro Nunes Marques na apreciação cautelar, quanto ao art. 166, *caput*, § 2º, da Constituição, estabelecerem uma espécie de - em suas palavras - reserva de regimento. Essa reserva de regimento, no entender do Ministro Nunes Marques, também adotado por mim, acabou por estabelecer um regime comum às duas Casas do Poder Legislativo, para dispor sobre a sua forma de funcionamento, incumbências pertinentes ao exame e à

## **ADPF 850 / DF**

produção do parecer acerca dos projetos de lei orçamentária e à regulamentação da apresentação, análise e apresentação das emendas parlamentares a esses. Portanto, revela-se escorreita constatação feita por Fernando Limonge e Angelina Cheibub, em obra seminal sobre *A Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*, no sentido de que a normatização da Comissão Mista de Orçamento revela-se da alçada íntima do próprio Poder Legislativo.

Ao contrário de ofender o princípio da legalidade, o Poder Constituinte conferiu importância fulcral às normas internas de funcionamento da CMO. Sob a égide da nossa Constituição em vigor, são basicamente quatro fases que explicam essa procedimentabilidade. Estabeleço aqui quatro marcos de resoluções do Congresso Nacional: a nº 1/1991; nº 2/1995; nº 1/2001 e nº 1/2006.

Embora traga aqui um apainado histórico dessas quatro resoluções, dedicar-me-ei apenas à leitura da última, a nº 1/2006.

Nesse diploma normativo, visualiza-se melhoria incremental no que toca à especificação do procedimento de emendas parlamentares individuais e à constrição dos poderes do Relator-Geral do PLOA.

De toda forma, convém observar que a Resolução nº 3/2015 adaptou esse arcabouço normativo à realidade das chamadas emendas impositivas, criadas a partir da Emenda Constitucional nº 1986/2015.

Cito, aqui, alguns dispositivos, portanto, da Resolução nº 1/2006, conforme alteração trazida na Resolução nº 3/2015, especialmente:

O art. 51 dispõe que o Relator-Geral apresentará Relatório Preliminar.

O art. 52, inciso II, alínea g, dispõe que o relatório preliminar a ser apresentado pelo Relator-Geral será composto de duas partes: uma especial, que conterá, no mínimo - alínea g -, as orientações específicas referentes à apresentação e à apreciação de emendas de Relator.

O art. 56 estabelece que:

"Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de

## **ADPF 850 / DF**

emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer."

Do mesmo modo, o art. 144, inciso III e parágrafo único, define que:

"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."

Ou seja, desde 2015, pelo menos, temos a possibilidade de o Relator do orçamento apresentar emendas tanto em relação a erros quanto em relação à recomposição de dotações e outras especificações definidas no parecer preliminar.

Em síntese, entendo que o processo de construção institucional da engenharia constitucional relativa ao processo orçamentário é objeto de paulatino aperfeiçoamento, sendo certo que, no presente momento, se faz urgente. Contudo, desta constatação não consigo chegar à conclusão de que existe uma omissão, há décadas, em decorrência da ausência de regras legislativas positivadas, como fazem crer os autores.

Igualmente, não me parece correto caracterizar o estado de coisas vislumbrado a partir de 2020 como um desvio de finalidade das emendas de Relator. É certo que essa modalidade de emendas aos projetos de lei orçamentária nunca esteve atrelada unicamente à correção de erros técnicos ou legais, como demonstra Rodrigo Faria, ao assim expor, em obra doutrinária:

"Não obstante a ascendência da temática das emendas de relator-geral do PLOA tenha sido súbita e impactante, tais emendas fazem parte da cultura orçamentária de elaboração do PLOA desde os primórdios do tratamento regimental conferido ao tema" - ou seja, desde 2001, pelo menos.

Prosegue o mesmo autor:

"Em outros termos: por expressa disposição da Resolução nº 1/2006 - CN, existe a possibilidade de haver emendas de relator-geral fora das estritas hipóteses de erros e omissões,

**ADPF 850 / DF**

desde que estabelecidas no parecer preliminar.

Corrobora, ainda, tais constatações a documentação da tramitação peça orçamentária disponível nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a qual permite comprovar, historicamente, que sempre houve emendas de relator-geral para além das hipóteses estritas de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, e, ademais, que as emendas de relator-geral destinadas às correções de ordem técnica e legal apresentam uma média histórica de 66,18%"

Das emendas de Relator destinadas em uma média histórica, diz o autor, em relação a erros, 66,18%:

"(...) enquanto as emendas destinadas ao acréscimo ou inclusão de dotação no PLOA registram percentual médio inferior, de 33,82%."

Ainda com base nesse retrospecto normativo, respeitosamente, não me parece correta a alegação feita por um dos partidos autores no sentido de que a possibilidade de o Relator-Geral infirmar recursos de despesas obrigatórias representaria ofensa ao art. 166, § 3º, III, alínea *a*, da Constituição.

Na mesma incorreção incide uma outra arguição quando se afirma que a destinação das RP 9 permite interferência em qualquer tipo de despesas públicas, inclusive as obrigatórias. O problema, quando houver, decorrerá do próprio parecer preliminar aprovado pelo plenário da Comissão Mista do Orçamento.

Como último tópico nesse eixo analítico, também não entendo possuir razão a alegação desenvolvida no sentido de que as emendas de Relator seriam inconstitucionais por não possuírem a mesma estatura normativa das emendas individuais e de bancada.

A meu sentir, com a devida vénia aos entendimentos em contrário, eventual posicionamento do Supremo Tribunal Federal nessa direção ocasionaria um estímulo à corrente sobreposição de espécies legislativas que regem a atividade financeira do Estado. Em suma, rejeito as alegações dos arguentes quanto à existência de vício de inconstitucionalidade no que se refere ao princípio da legalidade e ao

**ADPF 850 / DF**

regime constitucional das emendas parlamentares.

No tocante aos princípios da moralidade e da impessoalidade, no bojo de outro eixo analítico, percebe-se uma confluência das argumentações dos requerentes no sentido de imputar ao objeto a pecha de inconstitucionalidade à luz dos princípios da moralidade e da impessoalidade. Nessa versão, a execução orçamentária dada no RP 9 estaria sendo utilizada impropriamente como moeda de barganha política, isto é, destinada a garantir apoio parlamentar a uma coalizão governamental. Ademais, as decisões tomadas nessa seara restariam desprovidas de qualquer critério técnico ou legal objetivamente verificável.

De antemão, assento minhas reservas pessoais relativamente a ser ou não o papel de um tribunal constitucional substituir-se ao foro dos poderes eleitos em matérias orçamentárias. Nesse sentido, extraio do pensamento de Lawrence Lessig que as categorias basilares do pensamento constitucionalista levado a efeito na justiça constitucional devem primar pela fidelidade e constrição. Logo, a meu juízo, cabe ao Supremo Tribunal Federal, em matérias eminentemente políticas, de um lado, guardar fidelidade ao texto constitucional e ao seu papel na arquitetura institucional por esse erigida e, de outro lado, promover a constrição institucional a si e aos litigantes no sentido de guardar a uniformidade do Direito.

Nesse ponto, faço três constatações que movem meu raciocínio a respeito da análise da eventual ofensa ou não aos princípios da moralidade e da impessoalidade. Em primeiro lugar, a despeito da complexidade da questão, entendo tratar-se de grande equívoco desconsiderar a tradição constitucional brasileira a endereçar um problema republicano dessa magnitude. A meu sentir, confundir controvérsias jurídicas de natureza estruturante à dinâmica da disputa de poder na democracia com a esfera eminentemente de moralidade administrativa não consiste, a meu ver, no equacionamento adequado para a solução do problema. Ademais, ao focar no indicador RP 9, que, na verdade, permitiu identificar e quantificar o fenômeno ora combatido,

**ADPF 850 / DF**

cai-se em problemática situação derivada da má concepção da questão. Dito de forma mais direta, o que se observa no RP 9 é sintoma, a meu ver, e não a causa, em si, do problema tratado.

Por conseguinte, com as devidas vêrias, inclusive à posição trazida pela eminent Relatora, em relação aos princípios em questão, penso que a questão de fundo não consiste em exceção ao regime orçamentário, que formaria um orçamento paralelo. Caso assim o fosse, sob a égide da Constituição de 1988, a prática orçamentária na Nova República teria nascido em um estado de permanente inconstitucionalidade.

A meu sentir, a controvérsia em tela deve ser vista sob as lentes da separação dos Poderes, em função da qual se extrai uma autoridade compartilhada para decidir sobre os temas mais relevantes do Estado brasileiro.

De modo específico, penso que o que está em jogo sobre utilização das emendas de Relator consiste no deslocamento da discricionariedade dos Ministérios do Poder Executivo para as Casas do Congresso Nacional.

Em terceiro lugar, entendo que os moldes pretendidos nas arguições, no tocante à capacidade institucional do Supremo Tribunal Federal para realizar uma reforma de governança orçamentária, também não se revelam os mais adequados.

A propósito, vale perceber, do relatório final (no relatório, cito a CPMI dos Anões do Orçamento - fiz um resumo e acabei passando) da CPI dos Anões do Orçamento, que houve uma série de recomendações feitas por aquela comissão com o fito de propor nova sistemática orçamentária, como, por exemplo, a elaboração compartilhada do orçamento geral da União; a extinção da Comissão Mista do Orçamento; a criação de uma comissão parlamentar mista para sistematização orçamentária; a definição de percentual mínimo de aplicação de recursos e continuidade de obras; a limitação ainda maior dos poderes de emendar a lei orçamentária; o fortalecimento dos sistemas de controle interno e externo; o aparelhamento organizacional e material do Poder Legislativo; mudanças na legislação eleitoral e partidária e modificações na própria

**ADPF 850 / DF**

Constituição.

Sob a minha leitura, as conclusões trazidas naquela CPI dimensionaram o problema de uma forma complexa, como, de fato, todos nós reconhecemos que é, demandando soluções de várias ordens: alterações na Constituição, alterações na sistemática interna do Congresso Nacional, a tal ponto de sugerir-se, inclusive, a extinção da Comissão Mista, o que, de fato, nunca aconteceu - acho que, talvez, nem seja esse o ponto a ser levado adiante, a Comissão Mista, penso, com acertos ou desacertos, precisa existir, precisa haver esse debate, é importantíssimo.

Não fiz, confesso, um juízo de valor, e, por favor, considerem a observação preliminar em relação à minuta de resolução recém trazida pelo Congresso Nacional, mas uma das propostas trazidas pela CPMI foi a elaboração compartilhada do orçamento. Falamos também, em outro sentido, em orçamento participativo, que envolve várias camadas, envolve Executivo, envolve Congresso, envolve a sociedade em geral, mas, de modo mais direto sempre, a própria presença do Congresso Nacional.

Os graus de objetividade trazidos na resolução - a princípio, como ponto de partida, pelo menos, porque essa questão orçamentária não só é complexa, mas também demanda uma análise de experimentação de realidades que precisam, por vezes, serem corrigidas - caminham em grau muito maior, com repartições de receitas, percentuais, que garantam o atendimento de todas as visões representadas no Congresso Nacional, maioria e minorias.

Por conseguinte, com as devidas vêrias a quem tenha entendimento distinto, entendo que, em relação aos princípios da moralidade e da imparcialidade, a questão de fundo não consiste em exceção ao regime orçamentário como um todo, formando o chamado orçamento paralelo. Caso assim o fosse, sob a égide da atual Constituição, toda a prática orçamentária, desde 1988, teria nascido com esse vício de constitucionalidade.

A meu sentir, a controvérsia em tela deve ser vista sob as lentes da separação dos Poderes, em função da qual se extrai uma autoridade

**ADPF 850 / DF**

compartilhada para decidir sobre os temas mais relevantes do Estado brasileiro. Penso que o que está em jogo sobre a utilização das emendas de Relator consiste no deslocamento de um grau de discricionariedade dos Ministérios para o Congresso Nacional.

A terceira constatação que faço a respeito da capacidade institucional do Supremo Tribunal Federal tratar sobre essa questão adentraria no espectro de definição política que cabe à relação própria entre Congresso Nacional e Poder Executivo.

Por conseguinte, com a devida vénia aos entendimentos em contrário e para não incorrermos em uma solução de difícil exequibilidade ou tentarmos reproduzir alinhamentos e recomendações, seja de controle interno, sejam as desenhadas pelo TCU, entendo que as possibilidade e limites de intervenção do Supremo na matéria merecem uma meditação prolongada de nossa parte.

A partir dessas constatações, acolho em parte a alegação dos arguentes unicamente para empregar a técnica de apelo ao legislador para que se normalize as emendas de Relator-Geral, de modo a explicitar *a priori* os fundamentos levados periodicamente em consideração para a fixação do volume financeiro da execução pertinente ao RP 9, bem como os respectivos critérios de rateio desse montante entre as duas Casas do Congresso e seus respectivos órgãos, de modo especial, a Comissão Mista de Orçamento.

Quanto aos princípios da publicidade e da transparência, nesse tópico, os arguentes pretendem que se garantam mínimas condições para a identificação dos parlamentares beneficiários das emendas, os destinatários correspondentes, o montante envolvido, entre outras variáveis imprescindíveis para os controles financeiro e social do instituto.

Quanto ao ponto, com a compressão dos Pares, limito-me a ratificar o que já decidido por este Tribunal Pleno em sede cautelar. Reproduzo o que particularmente me sensibilizou no voto proferido por Sua Excelência a Ministra-Relatora, Rosa Weber, isto é, a significativa injustificada distinção no que diz respeito aos parâmetros protetivos

**ADPF 850 / DF**

relativos aos princípios constitucionais e direitos fundamentais do cidadão entre as emendas individuais e de bancada de um lado e, de outro lado, as emendas do Relator-Geral, apesar de não me parecer estritamente correta a caracterização de um orçamento denominado paralelo - aqui reproduzo o trecho do voto de Sua Excelência no que tange aos aspectos de transparéncia, em especial o voto em sede cautelar, Ministra Rosa Weber.

Verifico que já constara do relatório final da referida CPMI dos Anões serem traços próprios do emprego empírico das emendas de Relator-Geral tanto a descaracterização da autoria das proposições quanto a dissimulação de seus beneficiários.

A despeito disso, ao final da década de 1990, Oswaldo Sanches verificava que o uso dessas emendas remanesce com os referidos atributos, de modo a servir como instrumento de favorecimento de determinados parlamentares, programas, entidades ou unidades federadas.

Mais de uma década depois, em 2011, a propósito de celebrar quarenta anos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Eugênio Gregorianin também destacava o emprego dessas emendas parlamentares como forma de descaracterizar a autoria de determinadas proposições, porquanto, com a aprovação da lei orçamentária anual, inexistiam quaisquer indicações ou marcações na Lei Orçamentária que permitissem identificar determinada programação como decorrente de acréscimo ou inclusão efetuada pelo Relator-Geral.

Nesse contexto, demonstra-se patente, a meu ver, a inadequação do ato de hostilizar a criação do indicador RP 9, pois é justamente esse que, de algum modo, ainda que de modo ineficiente, viabilizou o controle dessas emendas parlamentares.

A meu sentir, o caminho mais adequado é apontar parâmetros e critérios em consonância com o texto constitucional para a paulatina evolução do arcabouço normativo do processo legislativo orçamentário.

Em minha compreensão, considero existir omissão parcial dos Poderes Executivo e Legislativo pertinente à dimensão objetiva dos

**ADPF 850 / DF**

direitos ou dos princípios da transparência, da publicidade e da informação relativamente aos atos do poder público.

Entendo ser dever dos arguidos promover modificações em seus procedimentos com a finalidade de garantir às emendas de Relator-Geral similar níveis de garantia de transparência e publicidade presentes nos ideais regulatórios encontrados nas emendas impositivas, tanto individuais quanto de bancada. O tratamento de transparência e publicidade na RP 9 não pode diferir, sob a minha ótica, das emendas individuais e de bancada.

Em síntese, concluo, nesse tópico, que merece parcial acolhimento o que aludido pelos arguentes quanto à infringência dos princípios da transparência, da publicidade e do controle social das finanças públicas.

Valho-me, uma vez mais, da declaração de constitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, para que, no prazo de sessenta dias, o Congresso Nacional garanta às emendas de Relator identificadas pelo código RP 9 o mesmo nível de transparência e de controle verificáveis na execução referente aos denominados RP 6 - despesas primárias decorrentes de emendas individuais - e RP 7 - despesas decorrentes de emendas de bancada.

Novamente, com referência ao que decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.649 e na ADPF 695, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ressalvado meu posicionamento pessoal, rememoro que se assentou a seguinte tese:

"A transgressão dolosa ao dever de publicidade estabelecido no art. 23, inciso I, da LGPD, fora das hipóteses constitucionais de sigilo, importará a responsabilização do agente estatal por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, inciso IV, da Lei 8.429/92, sem prejuízo da aplicação das sanções disciplinares previstas nos estatutos dos servidores públicos federais, municipais e estaduais."

No caso dos autos, uma vez compreendido que cabe - sigo aqui me reportando ao decidido nessas ações da relatoria do Ministro Gilmar Mendes - ao Tribunal, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, fazer tipificação apriorística de delitos de

**ADPF 850 / DF**

improbidade administrativa, reputo que o mesmo consequente deve ser aplicado nas hipóteses de descumprimento dos deveres de publicidade aqui aventados por membros e servidores do Poder Legislativo da União, inclusive quanto à ampla publicização dos documentos embasadores da distribuição dos recursos das emendas de Relator-Geral.

Adentrando na questão da impositividade das emendas, também abordo, à luz desse tópico, a tese de julgamento proposta por Sua Excelência a eminentíssima Ministra-Relatora.

Em desfecho ao presente voto e considerado o exíguo tempo disponível para meditar sobre tema tão extenso e robusto - diria até inesgotável -, em algum sentido, valho-me nesta sessão de breves linhas para apreciar a proposta de tese de julgamento proposta por Sua Excelência e abordar ainda a vigente triangulação normativa que blinda as emendas de Relator-Geral de alterações efetuadas pelo Poder Executivo na condição de gestor orçamentário.

Na sessão plenária de ontem, a despeito da ausência de previsão legal ou regimental própria - e é uma discussão sempre viva no âmbito do Colegiado se devemos ou não apresentar tese nas ações de controle abstrato -, a eminentíssima Ministra-Relatora apresentou a seguinte proposta de tese:

"As emendas do relator geral do orçamento destinam-se exclusivamente à correção de erros e omissões nos termos do artigo 166, parágrafo 3º, inciso III, alínea *a*, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual."

Com a devida vénia a Sua Excelência e aos que tiverem entendimento diverso do que ora exponho, a meu sentir, a referida tese contraria o pensamento por mim externado na multicitada MC-ADI 7.058, dado que lá se tratava de emenda parlamentar que promoveu a alteração da Lei Orçamentária de modo a implementar o Fundo Eleitoral.

Neste ponto, convém registrar que não houve divergência, ou seja, logrou-se unanimidade do Colegiado, no sentido de rejeitar a alegação do

**ADPF 850 / DF**

autor, veja-se o que lá assentei:

"Desde que não provoque incremento de despesa pública, mantenha pertinência temática com a proposta original e não afronte o devido processo constitucional, a jurisprudência do STF admite ao parlamentar liberdade para propor emendas ao projeto de lei de iniciativa privativa da Chefia do Poder Executivo, inclusive quanto à atividade financeira do Estado. Na espécie, o lastro fiscal do FEFC decorre das emendas parlamentares de bancadas estaduais e distrital, com execução orçamentária obrigatória. Por isso, cuida-se de instrumento dotado de prévio planejamento na fase de elaboração do orçamento público."

Sendo assim, peço licença e vênia a Sua Excelência e a todos aqueles que a acompanharem, para discordar da tese apresentada. No entanto, à luz da *causa petendi* aberta, própria às ações de controle abstrato, entendo que é preciso se abordar o que pode ser denominado como triangulação normativa, especialmente naquilo que se atribui qualidade impositivo-orçamentária às emendas do Relator-Geral.

É certo que a obrigatoriedade imposta nos últimos anos para que qualquer cancelamento de indicação feito por emenda de Relator demande aquiescência do proponente termina por invadir, sem respaldo constitucional, o que ocorre nas emendas individuais e de bancada, nas competências próprias do Poder Executivo na condição de gestor orçamentário.

A prevalecerem essas disposições como prática nas futuras leis orçamentárias, entendo que recairíamos, aí sim, em situação como a descrita pela eminente Relatora em sua tese.

Igualmente, observo que as escolhas recentes do Parlamento contrariam a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em dois pontos.

Primeiro, o Tribunal entende que não cabe ao legislador ordinário de qualquer nível federativo inovar no modelo constitucional das emendas parlamentares de modo a ampliar a impositividade do orçamento em favor do Legislativo. Nesse sentido, cito como precedentes a ADI 6.308, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, e a ADI 5.274, de relatoria da

**ADPF 850 / DF**

Ministra Cármem Lúcia.

O segundo ponto é que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a vinculatividade mitigada ao orçamento público, isso antes mesmo da Emenda Constitucional nº 86. Já há parcela dos Membros do Supremo Tribunal Federal que defende uma vinculatividade mínima do orçamento público, o que não corresponderia a um dever de executar a programação de despesas tal como aprovada na LOA, mas sim a necessidade de fundamentação por parte do Poder Executivo ao não destinar os valores à finalidade versada na peça orçamentária, como se depreende do debate travado à época pelos Ministros Marco Aurélio e Luiz Fux, no âmbito da MC-ADI 4.663, submetida a referendo do Plenário. Aqui transcrevo esses debates.

Nesse ponto, convém assentar o estado de constitucionalidade imperfeita a se converter, a partir do próximo exercício financeiro, em vício de inconstitucionalidade, nos termos da jurisprudência desta Corte.

Reputo que essa solução intermediária é necessária para salvaguardar os dois ciclos orçamentários anteriores, 2021 e 2022. Há obras, há projetos, há execução em andamento, licitações contratadas que devem prosseguir - desde que haja regularidade na contratação e na forma de execução, obviamente -, sob pena de se gerar, sob a minha óptica, maior prejuízo a essas emendas que já foram encaminhadas para execução.

Diante do exposto, em atenção ao princípio da colegialidade - aqui vou para o dispositivo e conclusão final, Senhora Presidente -, conheço em parte das arguições de descumprimento de preceito fundamental nos exatos termos do voto da eminente Relatora. Porém, na parte conhecida, julgo parcialmente procedentes os pedidos para fins tão somente de declarar a omissão parcial do poder público no que toca à regulamentação da execução do indicador de Resultado Primário nº 9, RP 9, derivado das Leis Orçamentárias Anuais de 2021 e 2022.

Por intermédio do emprego da técnica de declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, fixado o prazo de sessenta dias, determino, nos termos do meu voto, aos arguidos que, em

**ADPF 850 / DF**

primeiro lugar, normatizem as emendas do Relator-Geral, de modo a explicitar *a priori* os fundamentos levados periodicamente em consideração para fixar o volume financeiro da execução pertinente ao RP 9 e respectivos critérios de rateio desse montante entre as duas Casas do Congresso e respectivos órgãos, com especial atenção à Comissão Mista de Orçamento.

Em segundo lugar, passem a garantir às emendas de Relator identificadas pelo RP 9 o mesmo nível de transparência e controle verificáveis na execução referentes aos RP 6 e RP 7, que são as emendas individuais e de bancada.

Na esteira da última sessão deste voto, proponho a fixação de interpretação conforme a Constituição para assentar que, apesar de ainda constitucional, encontra-se em trânsito para a inconstitucionalidade parcela do regime das emendas de Relator-Geral do orçamento, isto é, prescrições normativas a exemplo da expressão "exceto quanto à exigência de anulação integral a que se refere a alínea *b* do inciso III, com RP 9," contida no § 8º do art. 4º da Lei nº 14.303/2022 - a LOA de 2022 - e o art. 71 da LDO de 2022, naquilo que estabelece: "o preceito não se aplica às programações com identificador de RP 9".

No mesmo sentido, apela-se ao legislador para que se abstenha de estabelecer, em relação ao regime jurídico das emendas de Relator-Geral da Comissão Mista de Orçamento, a equiparação dos regimes jurídicos das emendas individuais e das emendas de Relator, especialmente quanto à obrigatoriedade de execução dessas despesas do Poder Executivo, assim como atendimento da legislação estruturante da respectiva política pública, sobretudo no que concerne aos critérios de distribuição de recursos, como população e índices socioeconômicos do ente de cada Federação.

É como voto, Senhora Presidente.

**Ministro ANDRÉ MENDONÇA**

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 134 de 384

**ADPF 850 / DF**

**15/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

**VOTO-VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Trata-se de julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, formalizadas pelas agremiações partidárias Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e Partido Verde, tendo por objeto atos do poder público relativos à execução do indicador de Resultado Primário (RP) n. 9 – despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral – da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 e 2022.

Por diferentes linhas argumentativas, os proponentes sustentam que referidas emendas estariam sendo utilizadas para direcionar a programação orçamentária a deputados e senadores como meio de ampliar a base política de apoio ao Chefe do Poder Executivo.

Alegam que o instrumento chamado “emenda de relator”, inicialmente voltado à correção de erros ou omissões contidas na peça orçamentária, vem sendo usado de forma desvirtuada. Segundo afirmam, em 2020 e 2021 teriam sido destinados bilhões de reais a parlamentares integrantes da base aliada, em programação orçamentária cuja execução seria condicionada pelo Executivo federal ao apoio político no âmbito do Congresso.

Argumentam que a sistemática dificulta a identificação dos reais beneficiários das emendas, o que contribuiria para um ambiente de baixa transparência e alta pessoalidade, em desarmonia com os princípios norteadores do orçamento e das finanças públicas em um contexto democrático e republicano.

Acionando o § 2º do art. 5º da Lei n. 9.882/1999, a Relatora, ministra

**ADPF 850 / DF**

Rosa Weber, solicitou informações ao Presidente da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Ministro do Desenvolvimento Regional, abrindo, na sequência, vista para a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República se pronunciarem nos autos.

Em comum, as sucessivas manifestações foram pelo não conhecimento das arguições e, no mérito, pela improcedência dos pedidos nelas formulados, ante, em apertada síntese, a regularidade do procedimento adotado, que encontraria base não apenas no art. 166 da Constituição, mas principalmente na Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional, responsável por disciplinar especificamente a emenda do relator-geral.

A eminentíssima 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 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

**ADPF 850 / DF**

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.

Por ocasião do referendo da medida liminar, 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, deve este Tribunal deferência ao postulado da separação dos poderes.

Como reforço, argumentei que se deveria apurar eventuais desvios existentes na execução do orçamento a partir dos instrumentos próprios de controle, interno e externo, em vez de provocar a atuação da Suprema Corte em sede abstrata, colocando-se em risco a continuidade de obras e serviços públicos.

No entanto, desde então, declarei estar de acordo em que se mostrava necessário o aperfeiçoamento da publicidade e da transparência dos processos decisórios acerca da aplicação das verbas orçamentárias. Isso sem prejuízo da segurança jurídica necessária a uma transição harmoniosa. Por isso, naquele momento, pareceu-me que a simples exortação ao Congresso Nacional acerca do problema da baixa transparência dos procedimentos de deliberação e aplicação das emendas RP9 seria suficiente para debelar comportamentos inconstitucionais, ao menos dali por diante.

Ressalvei os orçamentos de 2020 e 2021 ante a percepção de que no

**ADPF 850 / DF**

início daqueles exercícios financeiros não havia controvérsia acerca das emendas RP9, razão pela qual não se afigurou prudente, a meu ver, retroagir uma decisão tomada *ex post facto*, num tema naturalmente sujeito às articulações de política interna do Parlamento.

Em 17 de dezembro de 2021, esta Corte acolheu pedido para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão cautelar anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a execução das despesas classificadas sob o indicador RP9, com observância, no que coubesse, das regras contidas no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1 de 2021 e na Resolução n. 2/2021-CN.

Adoto, no mais, o relatório da ministra Rosa Weber, para expressar o que de relevante ocorreu até que este julgamento viesse ao Plenário Presencial.

Passo ao voto.

**1. Do cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)**

Pedindo vênia aos que pensam de modo diverso, considero que as ADPFs ora em julgamento não devem ser conhecidas.

Conforme bem identificou a Procuradoria-Geral da República, “o objeto destas ações é, na verdade, a Lei 14.144, de 22.4.2021. É nela que estão previstas as programações orçamentárias incluídas pelas emendas do relator-geral (RP 9)”.

Ora, se o relator do projeto de lei orçamentária poderia ou não emendar o projeto de lei orçamentária encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo; se poderia ou não acrescentar novas programações orçamentárias; se as programações orçamentárias seriam

## **ADPF 850 / DF**

ou não genéricas, tudo isso é passível, em tese, de exame via ação direta de constitucionalidade, uma vez que a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 materializou, no ordenamento jurídico, as referidas emendas de relator. Tanto é assim que, no mérito, estas arguições se voltam a obstar a execução de parte da lei orçamentária – o que corresponde a não mais que um pedido de inexecução de uma norma por alegada constitucionalidade.

Sucede que o art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999 assim dispõe:

Art. 4º [...]

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Em atenção ao princípio da subsidiariedade que rege o instituto da ADPF, contra a LOA de 2021 é cabível ação direta de constitucionalidade (ADI), nos termos do art. 102, I, “a”, da Constituição Federal.

Ressalte-se que também não é possível aplicar, no caso em análise, a fungibilidade entre as ações de controle concentrado, pois a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido da inaplicabilidade de tal instituto quando for evidente a inadequação da via processual eleita (ADPF 451 AgR, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 16 de abril de 2018; e ADPF 562 ED, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 13 de junho de 2019).

Há outro obstáculo importante ao conhecimento das presentes ADPFs: em demandas dessa natureza não é possível a análise de fatos e provas. Todavia, os postulantes afirmam que tem havido suposto favorecimento de parlamentares na execução, pelo Poder Executivo, das programações incluídas na lei orçamentária pelas emendas de relator. Ocorre que a comprovação desse favorecimento indevido demandaria,

**ADPF 850 / DF**

necessariamente, a análise de fatos e a produção de acervo probatório a respeito de aplicações de verbas específicas, o que é inviável na sede processual escolhida.

Acresce que, numa perspectiva estritamente contábil, a temática trazida neste processo já é objeto de análise minuciosa do Tribunal de Contas da União, instituição que exerce o controle orçamentário das verbas federais.

Por essas razões, sempre com a mais respeitosa vénia, qualquer decisão sobre o assunto tomada nestas ADPFs seria ou abstrata demais, admitindo como verdadeiras afirmações que, até aqui, são meramente especulativas; ou concreta demais, levando em conta fatos e circunstâncias que melhor se resolveriam em ações de controle da Administração Pública, e não em remédio abstrato de controle de constitucionalidade.

Dessa forma, não devem ser conhecidas as ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, seja porque daí decorreria violação ao princípio da subsidiariedade (Lei n. 9.882/1999, art. 4º, § 1º), seja porque não é possível, em arguição de descumprimento de preceito fundamental, que é uma ação abstrata, produzir a prova necessária à exata compreensão da controvérsia e à concepção de soluções individualizadas para cada problema apresentado pelos autores.

**2. Mérito**

Passo ao exame do mérito, para o caso de serem superadas as questões preliminares.

O cerne da discussão reside em saber se as indicações de beneficiários de programação classificadas com o identificador de resultado primário 9 (RP9), oriundas de emendas promovidas pelo

**ADPF 850 / DF**

Relator do orçamento, são ou não constitucionais. Os partidos autores alegam suposto desvirtuamento do processo orçamentário por meio das ditas “emendas de relator”, utilizadas, conforme sustentam, para favorecer parlamentares na execução, pelo Poder Executivo, das programações incluídas na lei orçamentária.

Tenho que deve haver parcimônia na análise da controvérsia, ante o tratamento constitucional da matéria, que confere ao Congresso Nacional a competência para disciplinar o procedimento alusivo ao orçamento, e tendo em vista a própria evolução histórica da questão desde a promulgação da Constituição de 1988. Regras heterônomas num tema tão profundamente ligado à dinâmica interna do Parlamento e à sua relação com o Poder Executivo, podem mais piorar do que melhorar a qualidade da alocação dos recursos públicos.

O trâmite contemplado pelo Poder Legislativo em seu regimento interno e concretizado pelo Congresso Nacional merece ser prestigiado, sob pena de desrespeito ao princípio da independência entre os Poderes.

É possível questionar subjetivamente as prioridades do Relator, mas o certo é que ele agiu com observância dos limites que lhe foram impostos pelo Congresso Nacional. Conforme previsto no art. 166, *caput* e § 2º, da Constituição Federal, o Congresso detém competência para regular a matéria na “forma regimental”, desde que atentando para as demais balizas ali traçadas. Eis o teor do dispositivo:

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**.

[...]

§ 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

**ADPF 850 / DF**

Nacional.

(Grifei)

Não pode haver indício mais eloquente de a matéria ser típica de assunto *interna corporis* do Congresso que a referência expressa feita pela Constituição ao Regimento Comum do Congresso Nacional.

Em tal contexto, vale destacar haver o Relator exercido suas funções dentro das atribuições a ele delegadas nos termos da Resolução n. 1/2006-CN.

As emendas impugnadas foram votadas e aprovadas no âmbito do Congresso Nacional, seguindo a sistemática internamente prevista. A reavaliação dessa sistemática equivaleria a verdadeira reforma dos acordos e procedimentos decisórios das casas legislativas.

É bastante simplificadora a ideia de que se pode estabelecer regras externas rígidas e cogentes para o funcionamento do Congresso Nacional em matéria orçamentária. Como explica Rodrigo de Oliveira Faria, em premiada monografia sobre o tema<sup>1</sup>, está em curso, desde 1991, um processo histórico de aperfeiçoamento do processo decisório orçamentário dentro do Congresso Nacional, que tem sofrido marchas e contramarchas, conforme o contexto político geral e do Parlamento em particular. Diz o autor:

As Resoluções que regulamentam o funcionamento da CMO evoluíram significativamente desde a edição da Resolução nº 1, de 1991-CN, tratando de forma mais sistematizada sobre o amplo conjunto de temas sobre os quais há necessidade de diretrizes gerais. A primeira fase das Resoluções foi bastante lacunosa e, somente após o escândalo

---

1 FARIA, Rodrigo Oliveira de. *As emendas de Relator Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica.* p. 68. Disponível em: 2.3. XI Prêmio SOF.pdf (enap.gov.br).

**ADPF 850 / DF**

dos “Anões do Orçamento”, em 1993, houve mudanças significativas com a introdução da Resolução nº 2, de 1995-CN, que trouxe restrições importantes para as atribuições do Relator-Geral. Contudo, com exceção da segmentação do tratamento da receita, que trouxe importante delimitação aos poderes do Relator-Geral, percebe-se que as Resoluções nº 1/2001-CN e nº 1/2006-CN remetem e demandam complementação normativa, papel desempenhado efetivamente pela regra estabelecida pelo Parecer Preliminar.

Concretamente, as regras do jogo orçamentário são estabelecidas nos Pareceres Preliminares do PLOA. É nestes documentos que se encontram estampadas, de forma clara, as restrições, limitações e autorizações conferidas aos Relatores-Gerais para a desincumbência de suas atribuições. E a análise histórica permite verificar que, primeiramente, sempre houve emendas de Relator-Geral para além das hipóteses de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, com previsão regimental. Em outras palavras: a tradicional vedação à apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária, sempre encontrou várias exceções, expressamente consignadas nos Pareceres Preliminares, desde o Parecer Preliminar ao PLN nº 32, de 2001-CN (PLOA 2002).

Além disso, percebe-se, mais recentemente, progressivo alargamento de competências do Relator-Geral do PLOA, que podem ser tidas como decorrências de um maior protagonismo do Congresso Nacional no trato com as questões orçamentárias e que se amplia desde a edição da Emenda Constitucional nº 86, de 2015.

[...] as consequências da ampliação de poderes do Relator-Geral ainda precisam ser melhor aquilatadas, seja em decorrência da sedimentação natural das regras do processo orçamentário, que possuem nítido cunho incremental, seja em decorrência dos impactos e desafios não triviais trazidos para gestão orçamentária e financeira do governo federal, que devem

**ADPF 850 / DF**

ser objeto de maiores reflexões e de novos estudos analíticos.

Daí não se infere que não haveria espaço para o Supremo avaliar em que medida o procedimento geral atinente à elaboração e execução das emendas de relator seria ou não compatível com o texto constitucional, em especial à luz dos princípios da transparência e da publicidade, como bem delimitado pela eminentíssima Relatora.

Tenho dificuldade, todavia, de, no campo da arguição de descumprimento de preceito fundamental, avançar na análise de eventual favorecimento indevido ou deturpação do procedimento de emenda, na linha do que arguido nas petições iniciais, por entender que a questão demandaria a apreciação de fatos e a produção de amplo acervo probatório, inclusive com o exame, uma a uma, da execução orçamentária das emendas do Relator-Geral, o que melhor se ajustaria a alguma ação concreta de controle dos atos administrativos.

Quanto ao ponto, inclusive, observo não ser o tema novo nesta Corte, tendo suscitado extensos debates no julgamento da medida cautelar na ADI 4.048, da relatoria do ministro Gilmar Mendes, em que se analisava a capacidade institucional do Poder Judiciário de vir a substituir-se ao Legislativo para a análise pormenorizada das opções políticas adotadas na forma de rubricas orçamentárias. Transcrevo trecho elucidativo das discussões havidas no precedente:

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Ministro Carlos Britto, Vossa Excelência me permite uma observação? Essa observação nasce de uma perplexidade que tive quando proferi o meu voto contrariamente ao que enunciado pelo eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes, aliás, brilhante. Lembro-me da leitura que foi feita da peça legislativa atacada, então, essa peça era acompanhada por um vastíssimo catálogo das rubricas orçamentárias, com relação às quais era aberto o crédito extraordinário. Naquele momento, a mim,

**ADPF 850 / DF**

pareceu-me que várias delas tinham um nítido caráter emergencial, a exemplo de algumas situações que tratavam da saúde pública. Então, imaginei que talvez fosse o caso até de fazermos um exame verticalizado de cada uma dessas rubricas e dizer o que seria emergencial e o que não seria, e, talvez, deferirmos a cautelar em parte.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA – Com isso nós nos substituiríamos ao Congresso Nacional. O Congresso não faz o seu papel, e nós vamos fazê-lo?

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Penso que a Corte tem de se pôr uma questão prévia. É saber se podemos, ou não – modificando, portanto, jurisprudência aturada da Corte –, examinar a existência dos requisitos de urgência e relevância. Porque, se podemos, vamos examiná-la em todos os casos; se não podemos, não vamos examinar em nenhum. Aqui, não pode ser como aquela história do relógio: às vezes, é de ouro; às vezes, não é. Ou temos jurisdição para examinar sempre a existência, ou não, dos requisitos de relevância e urgência, ou não a temos nunca. Por que em alguns casos teríamos, e, noutras, não?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Aí, Ministro, teremos de pagar o preço, examinar uma a uma das rubricas.

Filio-me ao entendimento mais restritivo nessa questão, pedindo vênia aos que pensam de forma diferente. Creio que o Poder Judiciário não detém todos os elementos indispensáveis, nem mesmo a função institucional, de avaliar o acerto ou desacerto de decisões parlamentares sobre orçamento, sobretudo num nível tão geral, como é esse de definir os procedimentos de formulação e execução de emendas parlamentares. A Constituição, volto a insistir, remete essas questões ao Regimento Comum do Congresso Nacional (CF, art. 166), para deixar claro que se trata de assunto interno do Parlamento.

Mesmo que fosse possível, por meio de arguição de

**ADPF 850 / DF**

descumprimento de preceito fundamental, questionar esses atos de poder, à luz do que determina o art. 1º da Lei n. 9.882/1999, penso que ter como caracterizado o desvirtuamento do processo legislativo-orçamentário, com base em alguns exemplos de desvios noticiados pela imprensa, representa passo demasiado largo.

Conforme fez notar a Procuradoria-Geral da República em seu parecer, esse tipo de controle afigura-se muito mais apropriado ao Tribunal de Contas da União, cuja atribuição constitucionalmente prescrita se volta justamente a auxiliar o Congresso Nacional na “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta”, em consonância com a disciplina do art. 70 da Lei Maior. Nessa linha, bem expôs o eminente Procurador-Geral ao ressaltar que:

A propósito, como mencionou o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL em petição na ADPF 854 (documento eletrônico 46), o TCU já está atento à necessidade de “uniformização da sistemática de transferência aos entes subnacionais beneficiários” dos recursos incluídos no orçamento da União pelas emendas do relator-geral (RP 9). O tema, portanto, já é objeto de análise do TCU, órgão que exerce o controle orçamentário da União. Nesse cenário, qualquer decisão sobre o assunto, tomada nestas ADPFs, seria precipitada, pois ausentes elementos probatórios indispensáveis.

As emendas ao projeto de orçamento guardam assento constitucional remissivo a ato normativo interno do Congresso Nacional e representam a forma pela qual o Poder Legislativo pode vir a influir no direcionamento da despesa pública, o que, aliás, é uma prerrogativa política reconhecida aos parlamentares em todos os países democráticos, dado que eles são os agentes políticos que representam mais proximamente os cidadãos e, por isso mesmo, devem ter algum poder de

**ADPF 850 / DF**

decisão sobre os melhores destinos para as verbas públicas.

Desvios de recursos, má aplicação de dinheiro público, direcionamentos indevidos; enfim, toda forma de dilapidação do orçamento público pode e deve ser objeto de ações concretas dos órgãos de controle, mas não servir como fundamento para a invasão da autonomia do Congresso Nacional, de forma a tutelá-lo em matéria que a Constituição claramente quis deixar sob o domínio exclusivo dos parlamentares.

Com efeito, o art. 166 da Constituição dispõe que “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**”. Ainda nesses termos, aponta, no respectivo § 2º, que “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”.

Atendendo ao mandamento constitucional, o tema hoje vem regulado na Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional, que versa sobre a tramitação das matérias relativas ao orçamento e o funcionamento a Comissão Mista Permanente responsável.

De acordo com tal diploma, que integra o Regimento Comum do Congresso Nacional, as emendas parlamentares são divididas com base em dois critérios: o órgão de origem (relator, comissão e bancada e individual) e o objeto (remanejamento, apropriação e cancelamento) – arts. 37 a 55 e 140 a 147.

Conquanto a Carta da República trate genericamente dos limites ao poder de emenda (§§ 3º e 4º do aludido art. 166) e especificamente do tratamento conferido às emendas individuais e de bancada estadual (§§ 9º ao 20 do art. 166, incluídos pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e

**ADPF 850 / DF**

100/2019), quando se cuida das emendas de relator, observa-se que a disciplina posta se encontra toda na referida Resolução, nos seguintes termos:

Art. 143. As modificações introduzidas pelos Relatores aos projetos de lei em tramitação na CMO dependerão da apresentação e publicação da respectiva emenda.

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

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

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

III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

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

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

Verifica-se, portanto, que o relator do projeto de lei orçamentária detém atribuição regimental que o legitima a realizar três formas de emendas: para corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal, para recompor eventuais dotações canceladas e para atender especificações presentes nos pareceres preliminares.

É precisamente na última forma de autorização, constante do inciso III do art. 144 da Resolução citada, que o Relator tem maior liberdade. Isto é, sua maior discricionariedade vem dos pareceres preliminares do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), sendo o resultado, assim, de uma vontade política do Parlamento, em cada exercício orçamentário.

**ADPF 850 / DF**

Segundo Rodrigo Oliveira de Faria, na monografia já mencionada, tem havido uma modificação qualitativa e quantitativa nos poderes do Relator, ao menos desde 2018. Diz o autor:

As modificações qualitativas mais marcantes nesta reconstituição histórica são: i) a possibilidade de apresentação de emendas para incorporar ao orçamento os efeitos de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional (Parecer Preliminar do PLOA 2020); ii) a incidência da faculdade de cancelamento, pelo Relator-Geral, também sobre GNDs 4 e 5 (desde o Parecer Preliminar do PLOA 2018).

No que diz respeito à autorização para reforço de dotações de investimentos constantes do projeto ou inclusão de obras, ou, acréscimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual, que constaram respectivamente, dos Pareceres Preliminares dos PLOAs 2020 e 2021, pode-se vislumbrar tais modificações como desdobramentos da faculdade relativa à autorização para “alocação de recursos em programações que tenham caráter nacional e que se destinem [...]”, que consta nos Pareceres Preliminares, desta forma, desde o Parecer Preliminar ao Projeto de Lei nº 13/2014-CN (PLOA 2015). Portanto, no caso específico em comento, vislumbra-se mais uma mudança de redação do que propriamente uma inclusão adicional de autorização. De toda forma, nos dois últimos Pareceres Preliminares dos PLOAs (2020 e 2021), as duas espécies de autorizações constam dos respectivos Pareceres Preliminares conjuntamente. Mais remotamente, tais autorizações constam de forma dispersa nos Pareceres Preliminares, dificultando sua sistematização histórica.<sup>2</sup>

Já se vê que, de fato, tem ocorrido um processo de maior concentração de poderes nas mãos do Relator. Mas isso não tem se dado

---

<sup>2</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *As emendas de Relator Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica.* p. 57. Disponível em: 2.3. XI Prêmio SOF.pdf (enap.gov.br).

**ADPF 850 / DF**

de modo unilateral, muito menos por suposta influência do Poder Executivo. Trata-se de um movimento orgânico das casas legislativas, como resultado de arranjos políticos específicos.

Todas essas medidas dizem respeito ao caráter específico próprio à atuação do Relator, na medida em que, como bem destacado nas informações do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tais atribuições “não se confundem com as emendas individuais, uma vez que visam solucionar conflitos e concretizar acordos que amparam as decisões alocativas mais amplas do orçamento, as quais demandam maior montante de recursos”, bem assim “são de abrangência nacional e atendem a demandas estruturais de vários órgãos e unidades orçamentárias (desenvolvimento regional, saúde, defesa, educação etc.)”.

O Relator do orçamento é o responsável por proceder à composição dos diferentes interesses envolvidos em torno do orçamento, coordenando os esforços para potencializar a aplicação dos recursos públicos nas finalidades presumivelmente mais relevantes, dado que indicadas nos pareceres preliminares.

A falta de eventual assento constitucional não afasta as emendas de relator de minucioso tratamento conferido no plano regimental, de modo que, seguindo-se as especificações do parecer preliminar, e durante o processo de discussão e aprovação da lei orçamentária, tais ajustes passam por escrutínio.

Em primeiro lugar, a atuação do Relator é limitada pelos próprios termos do relatório preliminar, por força do art. 52, II, “a”, da referida Resolução, que transcrevo:

Art. 52. O Relatório Preliminar será composto de duas partes:

[...]

II – Parte Especial, que conterá, no mínimo:

**ADPF 850 / DF**

a) as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelos Relatores Setoriais e pelo Relator-Geral, no remanejamento e no cancelamento de dotações constantes do projeto;

[...]

Depois, há ainda o que dispõe o art. 25 da Resolução em comento, no que delega ao Comitê de Admissibilidade de Emendas atribuição para propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual, podendo, nos termos do art. 146, rejeitar a proposta que venha a contrariar norma constitucional, legal ou regimental.

Adicionalmente, o art. 148 prevê que qualquer membro da Comissão Mista do Orçamento (CMO) poderá apresentar ao presidente, com o apoio de dez por cento dos membros da respectiva Casa na Comissão, contestação relativa à estimativa de receita, à fixação da despesa, à admissibilidade de emenda ou a dispositivo do texto relacionado aos projetos de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual, bem assim suas revisões.

Nota-se que, dentro do procedimento regimental, há detalhado regramento direcionado ao controle das emendas, justamente para evitar o alegado desvirtuamento do processo. Não é verdadeira, portanto, a tese de que o Relator é completamente livre para emendar o orçamento.

E aqui vale destacar: em que pese a disponibilização de todo um procedimento de controle, não houve, no curso do processo orçamentário, de acordo com as informações prestadas pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, nenhuma forma de impugnação às emendas apresentadas pelos partidos políticos.

**ADPF 850 / DF**

E mais.

Dentro da sistemática prevista, é de referir que mesmo as atribuições conferidas ao Relator pelo parecer preliminar são fruto do processo deliberativo próprio à Comissão Mista de Orçamento, de tal modo que surge imprópria a alegação de que a atuação daquele – Relator –, dentro das balizas traçadas, reverteria em violação aos princípios do processo orçamentário.

Sob esse ângulo, observo que, para o exercício 2021, o Plenário da CMO, ao aprovar o parecer preliminar sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), atribuiu ao Relator-Geral competência para propor emendas com as 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;
- 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

**ADPF 850 / DF**

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 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;

**ADPF 850 / DF**

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.

Conforme ressaltado nas informações do Senado e da Câmara dos Deputados, todas as emendas do Relator-Geral para o PLOA 2021 estão vinculadas a alguma dessas autorizações.

Ora, as maiores ou menores atribuições deferidas ao Relator serão reflexo da conjuntura política daquele específico ciclo político-orçamentário, parecendo-me que, dentro de cenários excepcionais – como o ora vivido, de acentuada crise sanitária, social e econômica –, venha o Parlamento a atribuir competências ampliadas ao Relator.

Como frisou a Advocacia-Geral da União, “foi com base na aludida autorização conferida pela Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006 que os Pareceres Preliminares sobre os Projetos de Lei nº 22/2019 e 28/2020 – que estimam a receita e fixam a despesa da União para o exercício financeiro de 2020 e 2021, respectivamente – autorizaram a apresentação de emendas de relator-geral para diversas hipóteses alocativas, conferindo ao parlamentar incumbido dessa relatoria, portanto, significativa margem de atuação no orçamento”.

Nessa linha também foi o parecer da Procuradoria-Geral da República, ao afirmar que, “se nos anos de 2020 e 2021 cifras bilionárias

**ADPF 850 / DF**

passaram a integrar o orçamento da União pela via das emendas do relator-geral (RP 9), isso ocorreu porque seus próprios pares – membros da CMO – o autorizaram. Tudo de acordo com o art. 144, inciso III, da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional”.

Tal margem de atuação, cumpre realçar, não é necessariamente ruim e não será obrigatoriamente observada nos exercícios seguintes. Isso dependerá da aprovação, pela Comissão Mista, de novo parecer preliminar, tudo dentro de um cenário em que, observados o controle e a fiscalização dos demais parlamentares, tem-se como pressuposto a busca pelo bem comum.

Com a devida vénia, assumir como verdadeira a tese de que se deve “corrigir” o processo parlamentar de concepção do orçamento mediante o controle de constitucionalidade envolveria não apenas verificar em que medida as disposições contidas na Resolução n. 1/2006-CN estariam sendo atendidas – o que demonstra, por si só, tratar-se de pleito que foge ao escopo do controle concentrado de constitucionalidade – como também examinar em que termos teriam sido desrespeitadas as autorizações contidas no parecer preliminar, com invasão de questões nitidamente *interna corporis* do Poder Legislativo. E isso teria de ser feito ano a ano, já que sempre teremos um novo orçamento e um novo relator.

Para além da falta de base constitucional, operacionalmente isso dependeria da análise particularizada de cada emenda, o que implicaria verdadeira ingerência do Poder Judiciário na atribuição alocativa inerente ao Legislativo. Nesse sentido, deve-se ter em mente o que definiu este Tribunal ao julgar a ADI 5.468, quando assentou, a partir do voto do eminentíssimo Relator, ministro Luiz Fux, que:

Considerada a tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, a tarefa de coordenação entre o PPA e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO’s) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA’s),

**ADPF 850 / DF**

deve ser apreciada, no âmbito da jurisdição constitucional, de modo concreto – e não a partir de alegações generalistas.

No caso, tenho por decisivo o aspecto de que, diante da ausência de abusividade, deve-se reconhecer a fixação de receitas e de despesas do aparato estatal – uma das mais clássicas e relevantes do Poder Legislativo. Tal atribuição institucional merece, na espécie, não somente deferência, mas também de ser preservada pelo Judiciário, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções parlamentares.

Nesse particular, volto a invocar o entendimento de MARTÍNEZ LAGO acerca do sentido do papel mais contido (*self restraint*) da jurisdição constitucional em matéria financeira, *verbis*:

“Sentido del control de constitucionalidad. – Este juicio no es de técnica legislativa, no correspondiendo al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leytes, ni tampoco sobre los concretos aspectos que adolecerían de vicios sustanciales si no han sido suficientemente identificados por los recurrentes, ni sobre la corrección del funcionamiento de las Cámaras por comisiones legislativas permanentes o sobre la tramitación de los proyectos de ley por un procedimiento abreviado o urgente.”

Essa pré-compreensão normativa contempla, por óbvio, a possibilidade de controle de constitucionalidade quanto a situações graves e excepcionais em que haja típico desvio, ou abuso legislativo em relação às premissas constitucionais. **O fator decisivo, a meu sentir, entretanto, é que esta não foi a situação da norma ora impugnada.**

A fundamentação constante do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional – por mais polêmico que seja o seu conteúdo – não compromete a

**ADPF 850 / DF**

**validade da redução legislativa, desempenhada por ambas as Casas Legislativas federais, quanto às dotações orçamentárias destinadas ao segmento judicial trabalhista para o exercício de 2016.**

Não há, também quanto a essa última alegação de incompatibilidade com o PPA, qualquer fundamento constitucional decisivo que imponha a invalidação, em absoluto, da lei orçamentária já em vigor.

Por isso, nestes autos, a atuação desta Corte não se justifica.

(Com meus grifos)

Não ignoro a possibilidade de controle de leis orçamentárias pela via abstrata, consoante a evolução da jurisdição do Tribunal, especialmente a partir da ADI 4.048 MC. Tal controle, contudo, se exerce abstratamente apenas com base em parâmetro expresso na Carta Magna, tal como a autonomia orçamentária de algum dos poderes, não sendo viável a sindicabilidade de aspectos que a própria Constituição eloquentemente relegou para o regimento interno das casas legislativas.

O que não é cabível, com a devida vênia, é a interferência do Poder Judiciário no processo político interno das casas legislativas quanto à alocação de recursos – determinando a suspensão da execução de emendas do orçamento – na hipótese em que se verificou estrita observância à disciplina constitucional, legal e regimental para tanto, na linha das informações prestadas pelo Congresso.

Conforme ressaltei, a atribuição conferida ao Relator-Geral do orçamento é objeto de prévia deliberação da Comissão Mista, que no parecer preliminar expressamente atribuiu tal campo de atuação, nos termos do que determina a Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional.

Ou seja, ante o tratamento estritamente regimental da matéria, uma vez respeitadas as balizas trazidas pelo art. 166, § 3º, da Constituição, não

**ADPF 850 / DF**

há como o Supremo adentrar o controle da atuação parlamentar, em especial no que toca às escolhas envolvidas no orçamento.

Não é demais ressaltar que a jurisprudência da Suprema Corte, em reverência ao princípio da independência entre os Poderes, já reconheceu a natureza *interna corporis* de questões que tratavam de normas regimentais do Parlamento.

Eventuais desvios existentes na execução do orçamento devem ser apurados a partir dos instrumentos próprios de controle, interno e externo, mas não provocar a atuação desta Corte em sede abstrata, colocando em risco a continuidade de outras obras e serviços públicos não envolvidos em nenhum tipo de suspeita.

Não quero com isso dizer que o procedimento adotado pelo Congresso Nacional, quanto ao controle das chamadas “emendas de relator”, não possa vir a ser aperfeiçoado, em especial ante as pertinentes críticas que recebe em virtude da falta de transparência e publicidade de alguns de seus elementos. Todavia, a questão merece ser analisada sob o signo do diálogo institucional, das atribuições constitucionalmente delimitadas e tendo por propósito exclusivo os autoajustes que se mostram necessários.

As programações orçamentárias são públicas, e as informações a elas atinentes, de modo geral, devem realmente estar disponíveis a qualquer cidadão mediante consulta. No caso, as emendas em análise foram aprovadas pelo Congresso em procedimento altamente detalhado e sujeito a diversos meios de controle interno, tendo resultado na edição da própria lei orçamentária.

Nesse sentido, como forma de equalizar os mecanismos de execução do orçamento, o Poder Executivo federal editou a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR n. 6.145/2021, na qual disciplinou os

**ADPF 850 / DF**

procedimentos em relação às programações incluídas ou acrescidas à Lei Orçamentária de 2021 por meio de emendas do Relator-Geral (RP 9).

Transcrevo trecho da manifestação da Advocacia-Geral da União, elucidativo quanto ao ponto:

O artigo 44, § 1º da referida Portaria prevê a redução dos limites de empenho das programações oriundas de emendas de relator-geral na mesma proporção aplicável ao conjunto das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo. A norma assegura o contingenciamento equitativo, de modo análogo às demais emendas parlamentares e programações, impedindo, assim, que as programações orçamentárias deixem de ser realizadas por razões de ordem política, submetendo-as, por conseguinte, ao dever geral de execução do orçamento, previsto no artigo 165, § 10, da Lei Maior, como já mencionado acima. Dessa maneira, e considerando as características peculiares de que se revestem as emendas de relator-geral, já abordadas, não há que se falar em violação ao princípio da execução equitativa do orçamento.

Como se pode observar, a legislação orçamentária veicula, em sede legal e regulamentar, um regramento claro e minucioso para a execução das programações decorrentes das emendas de relator-geral, relativamente a (i) impedimentos de ordem técnica e justificativas para não execução de despesas, (ii) a cancelamentos para abertura de créditos suplementares e (iii) a contingenciamentos para garantir a obtenção das metas de resultado fiscal.

[...]

Destarte, não há que se falar em ausência de critérios objetivos e impessoais de alocação de recursos aprovados em emendas de relatoria.

Acrescente-se que o artigo 40 da mencionada Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021 autoriza o Ministro da Pasta respectiva a solicitar ao relator-geral informações adicionais quanto ao detalhamento de dotações

**ADPF 850 / DF**

orçamentárias. Com o intuito de prevenir eventuais irregularidades na especificação de programações, os Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Regional elaboraram documentos voltados a auxiliar a apresentação de emendas parlamentares ao orçamento.

Todo esse arcabouço normativo oferece parâmetros e critérios para a boa gestão financeira e para a preservação do patrimônio público, afastando, assim, o risco de fraudes ou de abusos no direcionamento de recursos orçamentários via emenda de relator-geral e em sua respectiva implementação.

A própria disciplina das emendas de relator-geral foi objeto de modificação recente, de sorte que passaram a contar com identificadores próprios na execução orçamentária (RP 9).

Tal ponto foi objeto de ênfase nas informações prestadas pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, que assim fizeram consignar à fl. 11: “a identificação na lei orçamentária da parcela de recursos acrescida ou incluída por emendas de relator (identificador RP 9) tem como propósito permitir o acompanhamento segregado de sua execução, procedimento semelhante ao realizado com as programações com origem em emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7)”.

Realçando a promoção da transparência, ambas as Casas Legislativas afirmaram, ainda, que a identificação “representou uma importante mudança em relação à prática orçamentária preexistente: antes, as emendas de relator-geral não recebiam marcação própria, sendo via de regra indistinguíveis das demais programações orçamentárias” (fl. 12).

Ou seja, a marcação própria das emendas representa avanço na concretização, pelo Congresso Nacional, do princípio da transparência fiscal, conferindo, inclusive, maior possibilidade de controle.

**ADPF 850 / DF**

Merece destaque também a correção de rumos voltada à transparência, por meio da 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.

A perspectiva é positiva e deve ser saudada naquilo que aponta para o diálogo institucional profícuo, por meio do qual se busca a concretização da Constituição Federal.

É diante de tais exemplos que entendo haver espaço para o aperfeiçoamento da matéria, cumprindo ao Supremo, sem qualquer ofensa à independência do Poder Legislativo, determinar que a execução orçamentária siga o princípio da ampla publicidade, o qual rege toda a Administração Pública, nos três níveis de governo e nos três ramos em que se desdobra cada Governo (CF, art. 37).

Há necessidade de divulgação das informações relacionadas às emendas de relator em todas as fases do ciclo orçamentário, inclusive como forma de garantir maior controle e fiscalização, quer dos demais parlamentares, quer da sociedade civil, quanto à origem e à destinação dos recursos públicos.

Ilustrativo do quadro é o julgamento pelo Tribunal de Contas da União do TC n. 014.922/2021-5, quando foi aprovado o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício 2020.

Em que pese a inovação na identificação das emendas de relator por meio da classificação RP 9, constatou-se, na Corte de Contas, a ausência de maior padronização no tratamento informatacional quanto ao tema, em especial quanto da execução orçamentária, cuja falta de transparência não passou despercebida pelo órgão.

**ADPF 850 / DF**

A respeito, convém transcrever trecho do voto apresentado pelo Relator daquele feito, ministro Walton Alencar Rodrigues:

Com o advento da Lei 13.957/2019, foi criada modalidade de emenda do relator-geral ao projeto de lei orçamentária anual, inserida no art. 6º, § 4º, inciso II, item 6, da LDO 2020, que passou a ser identificada com codificação própria de identificador de resultado primário (RP-9).

Em 2020, a dotação das emendas RP-9 atingiu a cifra de R\$ 21,9 bilhões, dos quais foram empenhados cerca de 98%. Desse montante, 35% foram efetivamente utilizadas para custeio de outras despesas correntes (GND 3) e 63% para investimentos (GND 4).

A destinação de volume expressivo de emendas de relator-geral para honrar despesas correntes requer 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.

A inovação legislativa, como sói acontecer, trouxe algumas perplexidades e dificuldades em sua operação. Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop, com ampla transparência de todas as fases da alocação dos recursos, verificou-se não haver uniformização de procedimentos para a distribuição ou alocação de despesas suportadas com recursos advindos de emendas RP-9.

O Ministério do Desenvolvimento Regional, destinatário da maior parte das emendas do Relator-Geral, aplicadas diretamente pela União, registrou em processo administrativo específico, por ação orçamentária, no sistema eletrônico de informações da Pasta, 31 ações orçamentárias provenientes de emendas de relator-geral (RP-9).

O MDR estabeleceu, por meio da Portaria MDR 1.081/2021, orientação para que os ordenadores de despesa do

**ADPF 850 / DF**

órgão, no caso de transferências voluntárias, divulgassem, no sítio eletrônico do ministério, os critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública.

No Ministério da Saúde foi editada a Portaria MS 488, de 23/3/20, com a finalidade de disciplinar a aplicação de emendas parlamentares que adicionam recursos ao SUS em 2020.

Verificou-se, porém, que, nos demais órgãos, foram adotados procedimentos diversos para distribuição de emendas RP-9. A ausência de procedimentos sistematizados dificulta o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, com riscos para a efetividade do planejamento governamental, bem como para a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal.

Apurou-se, ainda, que não se dispõe de informações centralizadas a respeito de como os órgãos e entidades federais promovem a alocação das emendas RP-9, o que não se coaduna com a obrigatoriedade de manter o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Assim, pertinente as recomendações para se adotar mecanismos mais transparentes e racionais de alocação desses recursos.

A eminent Relatora das presentes ADPFs fez ver que a sistemática de indicação e destinação das emendas RP9 não se mostra condizente com um ideal republicano de transparéncia no trato da coisa pública.

A existência de informações auditáveis, aptas a garantir a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes à solicitação das emendas e à posterior execução no orçamento, surge necessária para que seja assegurado o controle interno e externo da Administração Pública.

Em um contexto de grave restrição orçamentária, o controle *a posteriori* quanto às escolhas alocativas realizadas no âmbito do Poder

## **ADPF 850 / DF**

Legislativo se afigura importante, inclusive como forma de possibilitar à sociedade civil a formulação de críticas e a colaboração com o Parlamento na busca por concretizar maior eficiência no uso dos recursos públicos.

Assim, a falta de transparência adequada, inerente ao procedimento envolvido nas referidas emendas (RP9), indicada até mesmo pelo Tribunal de Contas da União, não é um ponto que interesse apenas às casas legislativas, dado que qualquer cidadão tem o direito de saber onde e a mando de quem foi aplicada qualquer verba pública. Isso atrai a necessidade de correção de rumos, com a determinação para que o Congresso proceda ao aprimoramento em prol da concretização do princípio da publicidade.

### **3. Dispositivo**

Diante do exposto, com a devida vénia aos que pensam de modo diverso:

- i) não conheço das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014; e,
- ii) caso vencido na preliminar, no mérito defiro parcialmente os pedidos formulados, de modo a, tão somente reconhecendo a contrariedade aos princípios da transparência e da publicidade, determinar que o Congresso Nacional, no prazo de 30 (trinta) dias corridos, proceda aos ajustes necessários, no orçamento de 2022 e nos seguintes, quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), a fim de que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam identificadas e registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei n. 10.180/2001, assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento

**ADPF 850 / DF**

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 da transparência previstos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal, combinados com o art. 3º da Lei n. 12.527/2011 e o art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000.

Ressalvo os orçamentos dos exercícios 2020 e 2021, assim como todos os anteriores, por entender que a tramitação e a execução das respectivas leis orçamentárias, embora passíveis de críticas, atenderam à compreensão então vigente, que não apresentava controvérsia.

É como voto, Senhora Presidente.

**15/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Senhora Presidente, cumprimento Vossa Excelência, Ministra ROSA WEBER, a Ministra CÁRMEN LÚCIA, os eminentes Ministros e o Senhor Paulo Gonçalves, Vice-Procurador-Geral presente, hoje, no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, para nossa alegria.

Presidente, encurtarei meu voto, tecendo algumas considerações, uma vez que Vossa Excelência, no dia de ontem, bem já fez todo o histórico da questão orçamentária, disciplinou o princípio constitucional, legal e regimental da questão orçamentária, os problemas históricos da ausência de transparência e publicidade em determinadas emendas, que acabaram acarretando alguns graves problemas de corrupção. Vossa Excelência fez todo esse panorama.

Fixo minha manifestação, resumida em três pontos: (a) competência para legislar sobre questões orçamentárias; (b) as hipóteses criadas de emendas pelo Congresso Nacional; e (c) a questão de transparência, eficiência e isonomia, ponto que me parece essencial.

Explico: na questão da transparência, tem-se a possibilidade, em todas as emendas, de descobrir a origem e o destino e, mais do que a transparência, de se evitar – e foi discutido tanto no voto de Vossa Excelência quanto nos votos, por ora divergentes, do Ministro ANDRÉ MENDONÇA e do Ministro NUNES MARQUES – direcionamento de recursos somente para um parlamentar ou para outro, sem qualquer critério.

Em que pese a competência para legislar sobre orçamento, as hipóteses efetivamente legisladas e essa transparência/eficiência e isonomia, já deixo claro meu entendimento de que não entendo, *a priori*, que o Poder Legislativo deva ser afastado da possibilidade de participar da destinação de recursos orçamentários.

Temos no Brasil - e isso é clássico - um orçamento mais ou menos

**ADPF 850 / DF**

impositivo, diferentemente de outros países - foi discutido aqui, tanto da tribuna quanto no voto de Vossa Excelência, a comparação com outros países - em que quem dá a última palavra sobre o orçamento é o Parlamento/ Legislativo, quando é presidencialismo, e deve ser cumprido.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Vossa Excelência só me permite um aparte?

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Por favor.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN**- Um colega de Vossa Excelência, da Faculdade de Direito da USP, o Senhor Fernando Facury Scuff denomina de "orçamento impositivo à brasileira".

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Exatamente. Colega não só meu.

E por que digo isso?

Quando fui secretário e quando fui Ministro também, o Congresso aprovava o orçamento ou a Assembleia Legislativa aprovava o orçamento. No primeiro dia do ano, o Governador ou o Presidente, o chefe do Executivo, baixava um decreto contingenciando valores. Aí você se pergunta: "Mas não foi discutido? Não foi aprovado?"

O Ministro EDSON FACHIN bem lembrou a expressão do Professor Scuff, "impositivo à brasileira". Existe toda uma caracterização em nosso orçamento, onde, de tempos para cá, a partir de algumas emendas aprovadas, passou a ocorrer maior participação do Poder Legislativo.

Eu diria: uma participação maior de forma transparente. Sabemos que, obviamente, o Congresso Nacional sempre tem a força para direcionar, até porque é ele que aprova, as verbas orçamentárias. Parto da premissa básica de que o Congresso deve participar, até porque é o Congresso que aprova.

Outra questão importante que faço questão de salientar,

**ADPF 850 / DF**

independentemente da aprovação de emenda individual, emenda de bancada, da aprovação do que vem do Executivo, da própria RP 9, é que quem diz a última palavra é o conjunto do Congresso Nacional. Se o conjunto do Congresso Nacional não concordar, ou seja, se a maioria dos parlamentares não concordar com aquela destinação, ela acaba rejeitada. Então, também há a sinalização de que o Congresso convive com a criação feita.

A partir disso, a Constituição estabelece, no art. 166 - e, depois, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei do Plano Plurianual e as leis orçamentárias preveem a destinação -, que a competência para legislar sobre orçamento, para disciplinar, por resolução, é do Congresso Nacional. O Congresso Nacional acabou - sabemos, e isso foi longamente exposto - estabelecendo, com base na Constituição - aí já é previsão constitucional -, a RP 6, emendas individuais - art. 166, §§ 9º e 11, da Constituição -, repetida pela LDO e com base no art. 49 da Resolução nº 1, de execução obrigatória.

O orçamento é impositivo. Foi um avanço em relação ao que era. Há até quem entenda – a matéria não chegou ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – que essa emenda seria inconstitucional porque teria tirado a discricionariedade do Executivo de executar emendas, mas continua valendo a RP 6, as emendas individuais. As emendas de bancada estadual, uma conquista também dentro do federalismo, RP 7 - também previstas constitucionalmente a partir da Emenda Constitucional 100/2019, repetida no art. 46 da Resolução nº 1, de 2006 -, as emendas de bancada são impositivas; as emendas de comissão, autorizativas, e as famosas, agora, RP 9, as emendas de relator, setorial e geral, que são de execução discricionária, o orçamento é autorizativo.

O que ocorre? Assim como as emendas de comissão, a RP 9 e a RP 8 não têm previsão constitucional direta, como a RP 7, emendas de bancada, e a RP 6, emendas individuais. Exatamente por isso são meramente autorizativas e não impositivas. A partir dessa diferenciação, o Congresso Nacional entendeu, pela regulamentação, que a RP 9 não se submeteria a todo o procedimento - eu diria, um procedimento mais

**ADPF 850 / DF**

transparente, mais rigoroso - das emendas individuais. Passaram a concentrar-se na figura do Relator as indicações de parlamentares - sejam deputados, sejam senadores -, e indicações externas. Tivemos a oportunidade - acho que todos os Ministros - de receber parlamentares, os Presidentes do Senado e da Câmara, para essa explicação. Inclusive, Santas Casas, por exemplo, indicavam ao Relator, que condensava essas propostas e ia apresentando emendas.

Obviamente, dentro desse procedimento, essa origem ficou sem transparência. Tanto ficou sem a necessária transparência exigida pela Constituição e pela LDO que, no momento em que se faz uma pergunta, uma única pergunta, à Câmara, ao Congresso: essa emenda veio de quem, dentro das emendas do relator? "Ah, veio do Relator". Mas quem indicou ao relator?

Com todo o esforço feito pelo Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, e pelo Presidente da Câmara, Deputado Arthur Lira, chegamos, salvo engano - posso estar errando os números -, em torno de 72%, na Câmara, e 85%, no Senado, de identificação, ao longo de um ano, no qual nossa Presidente, Ministra ROSA WEBER, suspendeu a liminar, para que fossem criados novos mecanismos de transparência. Mesmo assim, não conseguiram chegar a 100%. Obviamente, há um problema. Não é possível que não se identifique quem propôs.

Temos que identificar. O dinheiro é público, a população tem o direito de saber quem indicou, ou seja, a origem; para onde indicou, o destino; e por que indicou. A partir dessa falta de transparência, chegamos a alguns problemas, até porque só se indicava se era RP 9 ou não - depois isso foi alterado pela resolução - na hora de executar a emenda. Sua Excelência, nossa Presidente, bem colocou a questão dos dentes, a questão dos tratores. Ou seja, a falta de transparência gerou ausência de controle e deturpações. Obviamente, não podemos, entendo eu, julgar o macro pelas deformações, temos de combater as deformações, mas também não podemos ignorar o que ocorreu, temos de verificar a causa disso. A primeira causa, a meu ver, é a falta de transparência, mas

**ADPF 850 / DF**

não só a falta de transparência.

Aí, incluo um segundo ponto que me parece importantíssimo. A transparência, a publicidade total de todos os procedimentos relacionados a todas emendas, RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9, tratada nos autos, é essencial. Mas, mais do que isso – o que foi profundamente tratado no voto da eminente Presidente, Relatora do caso –, o orçamento público deve ser utilizado de forma eficiente. Deve haver prioridades, e temos de ter critérios razoáveis e proporcionais de destinação do dinheiro, destinação das verbas orçamentárias. Não se justifica que determinado município de cinco mil, de dez mil habitantes, tenha cem milhões em emendas, enquanto municípios de um, dois milhões de habitantes não tenham nada ou tenham pouquíssimo.

Ao mesmo tempo, sabemos – e foi dito aqui pelo Ministro Nunes Marques – que o critério é um critério político, mas um critério político discricionário, não arbitrário. Esse é o segundo ponto que me parece necessário destacar. Deve existir, deve ser fixado, algum critério.

Presidente, esse vai ser o único ponto em que vou divergir de Vossa Excelência. Não entendo que devamos acabar com emenda de relator ou transformar a emenda de relator somente em correções. Não porque eu concorde com a emenda de relator, mas porque acho que o Congresso Nacional tem sua competência para legislar sobre isso.

Além da questão da transparência, devem existir critérios mínimos, e esses critérios mínimos, a meu ver, devem ser dois. Critérios de proporcionalidade, proporcionalidade dupla, eu diria, um duplo gatilho.

A primeira proporcionalidade, entre maioria e minoria, porque é um critério político, porém um critério político objetivo. Do valor total a ser destinado para RP 9, deve haver proporcionalidade entre maioria e minoria. A partir desse critério de maioria ou minoria, deve haver um critério de bancadas, ou seja, se a maioria representa 70% - há blocos de maioria e minoria tanto na Câmara quanto no Senado Federal -, a ela, maioria, são destinados 70% do valor das emendas RP 9.

Em segundo lugar, dentre os partidos da maioria, por bancada - um critério proporcional para evitar que haja privilégio de um parlamentar

**ADPF 850 / DF**

em relação a outro. Continua havendo a possibilidade de destinação política, porque a maioria que apoia determinado governo terá um valor maior – como ocorre em todos os países onde há discretionariedade na aplicação de emendas –, só que não é um critério, a meu ver, arbitrário.

Em resumo, Presidente, como Vossa Excelência, ASSENTO O PREJUÍZO das ADPFs 854 e 1.014 na impugnação ao Decreto nº 11.190. CONHEÇO INTEGRALMENTE das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, mas as JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES, para delimitar a interpretação conforme à Constituição da questão dos dispositivos normativos impugnados (Emendas RP 9), no sentido de que todo o procedimento de transparência da RP 9 deve ser absolutamente idêntico ao procedimento previsto para a RP 6, pelas emendas individuais, ou seja, desde o início até o final, identificando qual parlamentar, qual valor, qual destinação e qual prioridade, um procedimento idêntico à RP 6.

Ainda, interpretar que os valores dessas emendas não são discricionariamente distribuídos pelo Relator. Devem levar em conta, primeiro, a proporcionalidade entre maioria e minoria e, a partir da definição dos valores da maioria e da minoria, a proporcionalidade das bancadas de cada um dos partidos da maioria e da minoria.

Ainda, Presidente, Vossa Excelência declara a constitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto n. 1/2021, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que estabelece disciplina específica quanto ao RP 9. ACOMPANHO Vossa Excelência e também o declaro, para determinar que se aplique o mesmo procedimento da RP 6.

Quanto à atribuição de interpretação conforme à Lei Orçamentária Anual de 2021 e de 2022, em que Vossa Excelência propõe vedar a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9. Eu não vou a tanto. Pedindo vênia a Vossa Excelência, confiro interpretação no sentido de que essas emendas podem ser executadas desde que se encaixem no mesmo procedimento da RP 6, ou seja, desde que se consigam indicar origem e requisitos exigíveis para RP 6.

Ou seja, aquilo que se determina prospectivamente, aplico também

**ADPF 850 / DF**

retroativamente, para as leis orçamentárias de 2021 e 2022. No que não for possível o enquadramento nos requisitos da RP 6, acompanho Vossa Excelência. Nesse caso, caberá aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastando o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento – mas só no que não for possível fazer essa adaptação em relação à RP 6.

Da mesma forma, faço a adaptação de uma consequência natural do item *d* da decisão do voto de Vossa Excelência: determinar a todas as unidades orçamentárias e órgãos em geral que realizem o empenho, liquidação e pagamento das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 nos exercícios financeiros de 2020 a 2022 e a publicação dos dados referente aos serviços, obras e compras realizadas.

Aqui, só completaria, na verdade, em meu voto, fazer a adequação ao procedimento da RP 6, no mesmo prazo que Vossa Excelência indicou, de noventa dias.

É o voto, Presidente.

Publicado sem revisão. Art. 95, RISTF.

15/12/2022

PLENÁRIO

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

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhora Presidente, cumprimento Vossa Excelência e, desde logo, subscrevo as referências merecidas ao denso voto que Vossa Excelência traz à colação, sem favor algum, é um *capolavoro* do orçamento público no Brasil, portanto reitero os cumprimentos a Vossa Excelência como Relatora dessas ações.

Cumprimento a eminentíssima Ministra Cármem Lúcia, os eminentes Pares e, de modo especial, os eminentes Ministros que me antecederam na votação em curso e que, em maior ou menor medida, abrem divergência com a questão que me parece central e que decorre do exame que Vossa Excelência fez.

Na percepção que tenho, há, à luz das ações e das pretensões inicialmente deduzidas, um único tema fundamental em pauta: saber se a introdução desse indicador de Resultado Primário, RP 9, que se deu em dezembro de 2019, ao se alterar a lei de um pouco mais de alguns dias, ou seja, de novembro daquele mesmo ano e se projetou para a Lei Orçamentária de 2020, se essa introdução que se fez no item VI da alínea *c* do § 4º do art. 6º daquela lei de dezembro é ou não constitucional. Essa é a questão central.

Desde logo, peço vênia aos três votos que me antecederam. Estou acompanhando Vossa Excelência e vou sumariar as razões no sentido de reconhecer, tal como pedido na inicial, a *inconstitucionalidade*.

Estamos diante da incidência de um paradigma de controle de índole constitucional, e não estamos tratando, tão somente, de princípios gerais. Estamos falando de princípios constitucionais que têm normatividade vinculante, mas também de regras constitucionais, nomeadamente as regras do art. 166, § 3º e seus três incisos.

É da essência da capacidade institucional de um Tribunal consignado à guarda da Constituição fazer a hermenêutica constitucional respectiva, e aqui, portanto, examinar se o indicador de Resultado

**ADPF 850 / DF**

Primário RP 9, vale dizer, despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral, atende ou não esses paradigmas de controle.

Do que tratam esses paradigmas de controle? Tratam da publicidade, da transparência, da rastreabilidade e da comparabilidade – que, aliás, não são expressões decorrentes de formulação doutrinária, embora bastassem, se assim tivessem sido. Basta ler a Constituição, o artigo 163 da Constituição, com todas as letras, ao tratar dos dados contábeis, orçamentários e fiscais – artigo 163-A da Constituição, que é resultante da Emenda Constitucional 108/2020. Esta regra, portanto, é uma regra constitucional. Não se está a falar de capacidade institucional de análise contábil; estamos fazendo hermenêutica constitucional, como, aliás, Vossa Excelência fez no voto e na proposta de tese: garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados.

Outra regra literal da Constituição é o art. 166, § 3º:

"§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas [...]"

E vêm as três hipóteses dos três incisos que estão aqui em questão. Portanto, os paradigmas de controle da constitucionalidade estão postos. Isso, em meu modo de ver, com toda a vénia da divergência, não resulta no pleno conhecimento de todas essas ações.

Nesse sentido, estou assentando, no voto, que essas arguições de descumprimento de preceito fundamental devem ser conhecidas, precisamente, porque têm por objeto atos que recaem sobre dinâmicas relativas ao emprego de verbas públicas. Esse Tribunal tem realizado o controle de constitucionalidade de atos normativos e também de atos do poder público que vulneram as regras de formulação e execução orçamentária.

Por isso, de saída, Senhora Presidente e eminentes Pares, anoto que o voto que irei juntar é um voto alongado. Todos nós nos debruçamos sobre essa matéria, dialogamos com integrantes do Parlamento, de modo especial, um diálogo extremamente frutífero com Sua Excelência o Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, e com Sua Excelência o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur

**ADPF 850 / DF**

Lira. Os votos alongados correspondem precisamente à proporção simétrica do relevo desta matéria.

Deixo, Senhora Presidente, de examinar o que recebemos muito gentilmente, o projeto de resolução do Congresso Nacional, eis que o exame aqui se dá diante de um ato normativo posto. Claro que se trata de uma louvável intenção, que se poderá converter em ato normativo. Não gostaria, certamente, de examinar o que está em debate ou, até mesmo, pode estar em debate no Parlamento.

De qualquer sorte, como veio à colação, quero deixar anotado que li, e do que li percebo que dali pode derivar uma pulverização ainda maior, ou seja, ao invés de solver alguns problemas, com o devido respeito, creio que eles serão agravados pelo teor dessa proposta de resolução.

O que estamos tratando, conforme Vossa Excelência mostrou, Senhora Presidente, é de uma alocação racional dos recursos nacionais. A alocação racional dos recursos nacionais deve ser levada a efeito à luz da Constituição, portanto, racionalmente, com a objetiva recognoscibilidade de quem propõe e para onde vai.

O RP 9 presta conta à origem e ao destino? Mesmo nos votos divergentes fica evidenciada - de modo especial, no voto de Vossa Excelência - a resposta negativa.

Esse indicador, especialmente quanto ao destino, não cumpre as regras constitucionais. Até mesmo em um singelo silogismo lógico-dedutivo, estamos diante de uma efetiva inconstitucionalidade.

Esta matéria, aliás, como sabemos, foi apontada pelo Tribunal de Contas da União em um exame percutiente e elogiável daquele Tribunal sobre as contas dos exercícios de 2020 e 2021 da Presidência da República. Esses problemas dizem respeito à ausência de sistema centralizado para o registro, ao controle e transparência das emendas, à inexistência de prévia vinculação ao parlamentar autor, à falta de critérios de alocação de recursos, entre outras circunstâncias a que, alongadamente, no voto, faço referência.

Tal qual está no voto da eminente Relatora, a técnica da partição orçamentária que utiliza o indicador RP 9, ao gerar sombra e opacidade

**ADPF 850 / DF**

sobre os autores das emendas e a real destinação dos recursos, obstrui o escrutínio social sobre as ações contempladas, fere os princípios republicanos da legalidade, da moralidade, da publicidade e da impensoalidade, bem como as normas constitucionais orçamentárias, especialmente a que mencionei, do art. 166, § 3º.

Por essa razão, a prática da indicação discricionária de valores públicos e da ocultação dos parlamentares autores atenta contra o princípio da transparência. Não há possibilidade concreta de fiscalização e, nesta dimensão, a verificação da conduta idônea na regência dos recursos públicos deve pressupor nitidez quanto à cadeia de fluxo dos valores, impondo-se sua rastreabilidade desde o momento inicial de inclusão das despesas no orçamento até sua respectiva destinação final e execução.

A Constituição exige forma e procedimento para elaboração do orçamento público, que deve ser rigorosamente submetida à fiscalização dos órgãos de controle e da própria população. A publicidade - e sua virtude, que é a transparência -, há de ser um atributo ínsito à atividade de se orçar. É elemento constitutivo para que se possa esmiuçar, como é direito de cada um e de toda a população, de cada uma e de cada um dos cidadãos, para que o dispêndio dos recursos públicos possa ser fiscalizado e não pairem à margem dos sistemas federais de controle e governança.

Por isso, esse desenho está na Constituição da República no artigo 166 e seguintes, que têm uma engenharia jurídica própria das normas orçamentárias. As emendas do Relator-Geral do orçamento no indicador RP 9 não têm previsão na Constituição e não atendem na sua prática, tal como tem se dado, a esse conjunto de princípios e regras de natureza constitucional. A definição de agenda e a formulação de políticas públicas devem submeter-se democraticamente à vontade da maioria, descabendo utilização personalista, discricionária e aleatória de parcela vultosa do orçamento federal. Vossa Excelência fez referência a praticamente 50% do investimento nacional.

Nesta medida, não há transparência quando não se explicitam os

**ADPF 850 / DF**

critérios objetivos de eleição das localidades e ações beneficiadas, e, portanto, afasta-se da noção de política pública.

Com essas razões, Senhora Presidente, eminentes Pares, com essa base constitucional e um conjunto de precedentes que tratam do controle de constitucionalidade que este Tribunal tem levado a efeito em matéria de mecanismo de formulação do Orçamento, a conclusão que o voto que irei juntar traz à colação é no sentido de conhecer da arguições de descumprimento de preceito fundamental; afastar, nos termos do voto de Vossa Excelência, todas as preliminares; julgar as ações integralmente procedentes para declarar a inconstitucionalidade do indicador de Resultado Primário, RP 9, a partir da publicação da ata deste julgamento; confirmar a medida cautelar decretada nos autos para o fim de, quanto ao mérito, assentar, quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e 2021, dar-se ampla publicização aos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de Relator-Geral; e implementar-se medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada, nos termos do art. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal.

É nesta direção que segue o voto, Senhora Presidente.

Como fiz referência, considero que o ponto central está no exame da alteração promovida pela Lei 13.957, de 18 de dezembro de 2019, que alterou a Lei 13.898, de 11 de novembro daquele mesmo ano. Aí restou criada esta nova modalidade de emenda do relator-geral ao Projeto de Lei Orçamentária, classificado ou qualificado como RP 9, identificador de resultado primário 9. Esta criação, no meu modo de ver, não passa pela filtragem constitucional, quer quanto à autoria, quer especialmente quanto ao destino.

Nesta medida, fundamentado, portanto, nesta hermenêutica da Constituição, nos precedentes que menciono no voto e também em diversas contribuições da doutrina, especialmente Rodrigo de Oliveira Faria, em *O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral*, e da contribuição doutrinária que advém do eminent

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 178 de 384

## **ADPF 850 / DF**

professor Fernando Facury Skaff, "Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86" - *Consultor Jurídico* de 24 março de 2015 e outros textos também, em coautoria do eminent professor, publicados mais recentemente.

Nesta demanda, em que se examina essa circunstância nessas ações, Senhora Presidente, nesses termos, estou acompanhando o voto de Vossa Excelência. Juntarei declaração de voto.

É como voto, Presidente.

**15/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

**VOTO VOGAL**

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

**1.1. Premissas:**

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

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

**Terceira:** O relatório do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Presidente da República em relação aos exercícios de 2020 e 2021, revela que emendas do relator-geral do orçamento, identificadas pelo indicador de resultado primário nº. 9 (RP 9) apresentaram uma mudança de padrão, elevando-se em quantidade e em volume de recursos envolvidos. A Corte de

**ADPF 850 / DF**

Contas identificou ainda problemas atinentes ao controle e transparência dessas emendas, dada a ausência de sistema centralizado para o seu registro; inexistência de prévia vinculação ao parlamentar autor; falta de critérios de alocação de recursos, dentre outras circunstâncias que se mostram contrárias à regência orçamentária e republicana da Constituição Federal.

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

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

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

**Sétima:** A Constituição da República, em seu art. 166 e seguintes, apresenta o desenho das normas orçamentárias. As

**ADPF 850 / DF**

emendas do relator-geral do orçamento (RP 9) não têm previsão na Constituição da República, a qual apenas minudencia e confere caráter impositivo apenas às emendas individuais e de bancada, a teor do quanto disposto nos §§ 11 e 12, do art. 166 da CRFB, submetendo o alcance da obrigatoriedade de execução destas últimas a um limite quantitativo expresso. A criação de despesas através de emendas de relator-geral não pode assumir vulto que desequilibre a própria compreensão de emenda, adquirindo centralidade incompatível com a regência do art. 166 da Constituição Federal, que estabelece esse poder como complementar e residual em relação à proposta orçamentária, sendo cabível se houver compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, mediante indicação de recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa e, por fim, se forem relacionadas com erros e omissões ou com os dispositivos do projeto de lei (Art. 166, §3º, I, II e III).

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

**Nona:** A iniciativa para a apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com indicação das metas e prioridades da administração pública federal, cabe ao Poder Executivo, razão pela qual afronta esse princípio a criação de emendas de relator-geral em relação às quais não há participação dessa esfera de governo na definição de metas e prioridades. O Poder Executivo, no caso das emendas de relator-geral, deve manter o seu poder de reger e cadenciar a

**ADPF 850 / DF**

execução do orçamento, inclusive contingenciando valores, se necessário for. A aplicação indiscriminada de emendas de relator-geral afeta a harmonia e o equilíbrio entre os poderes, malferindo o sistema do presidencialismo.

**Décima:** O ato conjunto da Câmara de Deputados e do Senado Federal n. 1/2021, a Resolução do Congresso Nacional n.º 2/2021 e atos correlatos não tiveram o condão de cessar o estado de constitucionalidade ao qual está jungida a sistemática atual de emendas RP 9.

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

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

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

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

(b) implementar-se medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral,

**ADPF 850 / DF**

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

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Acolho o bem lançado relatório da ex. Ministra Rosa Weber, e, consoante firmado nas premissas que alicerçam este voto, repto que a solução que o caso comporta é a de julgamento de procedência integral das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº. 850, 851, 854 e 1014, consoante fundamentação doravante esmiuçada em tópicos.

Normas orçamentárias da Constituição  
e controle de constitucionalidade

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

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

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

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

**a) dotações para pessoal e seus encargos;**

**b) serviço da dívida;**

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

**III - sejam relacionadas:**

**a) com a correção de erros ou omissões; ou**

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

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

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

No pontos das emendas ao projeto de lei orçamentária, o referido

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que

**ADPF 850 / DF**

tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do *caput* e nos Pareceres Preliminares.

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

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

**"O poder de emendar o PLOA é consagrado na Carta Política e tratado com especial deferência pela jurisprudência do STF, com destaque para as balizas presentes no julgamento da ADI 1.050 MC, segundo o qual o poder de emendar o PLOA, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político exercício da ajurídica inerente atividade legislativa, competência constitucional exercida pelo parlamentar desde que respeitadas as limitações estabelecidas na própria Constituição da República. Nesse sentido, as emendas parlamentares: i) não podem implicar aumento da despesa prevista no PLOA; ii) devem guardar afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original; e iii) tratando se de propostas orçamentárias, devem observar as restrições constitucionais (art. 166, §§ 3º e 4º). Dentre essas restrições, sobressai a necessidade de que as emendas parlamentares de qualquer tipo sejam relacionadas: i) com a correção de erros ou omissões; ou ii) com os dispositivos do texto do PLOA. As regras gerais do processo orçamentário estão disciplinadas na Resolução 1/2006 que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**ADPF 850 / DF**

(CMO) prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, bem como sobre a tramitação das matérias orçamentárias. Esse normativo estabelece os seguintes tipos de emendas à despesa orçamentária: i) emendas de comissão (art. 43); ii) emendas de bancada estadual (art. 46); iii) emendas individuais (art. 49); e iv) emendas de relator setorial e geral (art. 52, item I, alínea “g”; arts. 144 e 145)”. (Grifo acrescido).

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

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

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

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

Ao apreciar o PLOA 2020, o relator-geral propôs, no Parecer (CN) 56/2019, de 4/12/2019 (Parecer Preliminar), uma relação de autorizações para apresentação de emendas, com o

**ADPF 850 / DF**

objetivo de viabilizar o atendimento dos pleitos recebidos pela relatoria voltados para o aprimoramento do PLOA. Destacou a autorização para reforço de dotações de investimentos constantes do PLOA ou inclusão de obras que garantissem a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Salientou que houve significativa redução nos investimentos ao longo dos últimos anos e que o montante previsto para 2019 foi muito aquém do que o país necessitava. Diante dessa realidade, incluiu no referido parecer autorização para emenda de relator-geral, com o propósito de preservar a capacidade de investimento dos estados e de garantir a continuidade dos projetos em andamento. No relatório também foi prevista autorização para que o relator-geral destinasse recursos para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), como forma de atender demandas de líderes partidários que representam a maioria dos parlamentares, que buscavam recompor os recursos do FEFC constantes do PLOA encaminhado pelo Poder Executivo. Consignou, ainda, que, ao analisar a mensagem modificativa, identificou que o Poder Executivo havia incluído despesas discricionárias no rol do anexo da LDO que afasta a incidência de limitação de empenho, conforme prevê o art. 9º, § 2º da LRF. Uma das alterações foi reconduzir algumas despesas à condição de contingenciáveis, classificadas com o identificador de resultado primário RP-2. A fim de obter recursos para o atendimento de emendas, o relator-geral propôs a realização de corte prévio linear de 3,9% nas programações discricionárias (RP-2) de outras despesas correntes, classificadas no grupo de natureza de despesa 3 (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5) constantes da proposta original do Poder Executivo, considerando apenas as fontes de recursos passíveis de utilização nas emendas. Inicialmente, a reserva de recursos para as emendas do relator-geral autorizadas seria de R\$ 7,21 bilhões, segundo demonstrativo constante do Anexo II do Parecer Preliminar (p. 59). Além desse valor, o Anexo II-A apontou o cancelamento prévio de programações

**ADPF 850 / DF**

orçamentárias, com fundamento no art. 52, inciso II, alínea “b”, da Resolução 1/2006-CN. Ao final do processo legislativo, as emendas de relator-geral com identificador de resultado primário (RP-9) foram elevadas ao patamar de R\$ 30,12 bilhões, um aumento de 318%.

A identificação das emendas de relator-geral com a codificação RP da LOA apenas a partir de 2029 passou a constar 0, com a previsão no texto da Lei 13.898/2019 (item 4 da alínea que: “c” do, inciso II, do § 4º do art. 6º), vetado pelo Presidente da República, sob o argumento de que: (...)

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

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

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

Apesar de constar do Parecer Preliminar, o perfil das emendas de 2020 suscita um exame mais detido, para que possam ser identificadas as possíveis causas de tão substancial

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

“A reestruturação da ordem orçamentária decorreu de uma triangulação normativa, que efetuou a combinação e o entrelaçamento de três regras fundamentais: i. execução obrigatória; ii. marcação de programações orçamentárias (RP); e iii. vedação às alterações da LOA sem anuência dos parlamentares autores das emendas. Com a impositividade das emendas ou obrigatoriedade de execução, limita-se a discricionariedade do Executivo no manejo das verbas ou aplicação do contingenciamento, garantindo-se os recursos necessários às emendas dos parlamentares, atribuindo-se aos congressistas, também, a incumbência de priorizar suas emendas, para os casos de limitação orçamentária; **com a marcação das programações decorrentes de emendas, os**

**ADPF 850 / DF**

parlamentares conseguem rastrear e controlar o remanejamento e a execução de suas emendas; por último, com a vedação de alteração das programações orçamentárias decorrentes de emendas, impede-se que haja créditos adicionais que diminuam os recursos atribuídos a tais emendas, sem que exista a anuência do parlamentar. Em síntese: a triangulação normativa garante a intangibilidade das emendas parlamentares". (Faria, Rodrigo Oliveira de. *O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política.* XI Prêmio SOF de Monografias. Disponível em: [respositorio.enap.gov.br](http://respositorio.enap.gov.br). Brasília, 2022).

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

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

"Art. 166. (...)

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

**ADPF 850 / DF**

programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

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

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica”.

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

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

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

“[...] Na semana passada, sob condições completamente diferentes pois o país passa por um período onde se goza das mais amplas liberdades públicas o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 86, que criou a curiosa figura do Orçamento impositivo à brasileira, pois ao invés de aprovar uma norma que realmente obrigasse o Poder Executivo a

**ADPF 850 / DF**

cumprir as leis orçamentárias, foi aprovada uma emenda constitucional que obriga o Poder executivo a cumprir as emendas parlamentares, que se caracterizam como uma pequena parte do orçamento, e vinculada a interesses eleitorais dos próprios parlamentares.

[...]

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

Facury. *Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 8.* Consultor Jurídico, 24 de março de 2015 ).

Decerto, o Congresso Nacional, em atividade constituinte derivada, excepcionou o regime de racionalidade majoritária para a elaboração do orçamento ao admitir as ditas emendas individuais e de bancada. Mas, num esforço para compatibilizá-las com a lógica majoritária que preside o orçamento, limitou-se o seu alcance mediante a imposição de percentuais bastante restritos da receita pública, a indicar como não poderia deixar de ser que se trata de uma exceção.

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

Especificamente quanto ao processo legislativo orçamentário, matéria objeto desta arguição de descumprimento, já prevaleceu nesta Corte entendimento no sentido da inadmissibilidade do controle de constitucionalidade em abstrato de leis orçamentárias, considerada a circunstância de tais atos legislativos, embora revestindo-se do status formal de lei, possuírem destinatários certos e objeto determinado (efeitos concretos), esgotando sua eficácia na previsão de receitas e na autorização para a realização de despesas e para a abertura de créditos adicionais (ADI 1.640-QO, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, j. 12.02.1998, DJe 03.4.1998; ADI 2.484-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 19.12.2001, DJe 14.11.2013; ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 19.12.2006, DJe 16.3.2007).

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

**ADPF 850 / DF**

Executivo a obrigatoriedade de execução das prioridades do orçamento a Emenda à Constituição de Santa Catarina n. 70/2014 contrariou o princípio da separação dos poderes e a regra constitucional do caráter meramente formal da lei orçamentária até então em vigor na Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina". (ADI 5274, Relator(a): Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19.10.2021, Grifei).

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

**ADPF 850 / DF**

passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, pedidos julgados procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu". (ADI 6308, Relator: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 06.06.2022, Grifei).

"CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ORÇAMENTO. § 5º DO ART. 69 DA LEI N° 17.278, DE 11 DE SETEMBRO DE 2020, DO ESTADO DO CEARÁ. POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. AUTONOMIA FINANCEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. HOMOLOGIA ENTRE OS ARTS. 99, §1º e 127, §2º e §3º DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE DE IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÃO UNILATERAL, PELO PODER EXECUTIVO, AO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO SEM QUE ESTE ÓRGÃO TENHA SIDO OUVIDO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. Com o julgamento da ADI nº 4.048, ocorreu significativa mudança jurisprudencial no sentido de autorizar a fiscalização abstrata da constitucionalidade de leis orçamentárias. 2. A autonomia financeira do Ministério Público, reconhecida em um sem número de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, inscreve-se do art. 127 da Constituição da República, o qual dispõe, em seus parágrafos, acerca da

**ADPF 850 / DF**

elaboração de proposta orçamentária específica. O Legislador Constituinte conferiu ao Ministério Público tratamento equivalente àquele concedido ao Poder Judiciário, nos termos do art. 99, §1º, do texto constitucional. 3. Em razão da homologia entre o art. 127, §2º e §3º, e o art. 99, §1º, aplica-se extensivamente ao Ministério Público a garantia atribuída ao Poder Judiciário de ser consultado no momento de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias. 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 6594, de minha Relatoria, Tribunal Pleno, julgado em 15.09.2021).

**“EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N° 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI.** Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. **II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA.** O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. **III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO.** Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62,

**ADPF 850 / DF**

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

"[...] 4) O controle material de espécies legislativas orçamentárias corresponde a uma tendência recentemente intensificada na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), consoante se verifica do excerto extraído da ementa do acórdão da ADI 4.048/DF, Rei Min Gilmar Mendes: II CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

No âmbito do referendo à medida cautelar, consignei expressamente que a falta de transparência, isonomia, a duplicidade de regimes, o anonimato, a ofensa à impessoalidade e ao princípio republicano, em meu modo de ver, maculam de inconstitucionalidade a participação orçamentária, por meio de emendas de relator-geral do orçamento (RP 9), a qual tem se mantido, a despeito da edição do Ato Conjunto das Mesas da Câmara de Deputados e do Senado Federal nº. 01/2021 e mesmo do Decreto nº. 10.888/2021.

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

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

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

“A complexidade do orçamento e a própria controvérsia quanto à sua natureza jurídica deriva da sua especial vocação de instrumento jurídico da atividade financeira do Estado da arrecadação ao dispêndio de recursos a fim de que esta seja realizada de modo transparente e responsável com vistas à

**ADPF 850 / DF**

realização dos objetivos constitucionais, alguns dos quais vinculam determinadas receitas, como saúde e educação, assim como à efetivação dos compromissos político-democráticos de programas governamentais.

Serve, pois, a inúmeras funções as quais norteiam o seu rito, permitindo o equilíbrio entre os Poderes, pelas regras de iniciativa e pela deliberação do Congresso, que pode, sob determinadas condições, alterá-lo. Essas alterações, no entanto, não podem desvirtuá-lo das funções originárias, de modo que também as emendas devem seguir rigorosos critérios e serem devidamente escrutináveis.

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

[...]

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

**ADPF 850 / DF**

**também dessa mesma maioria, a prerrogativa de propor o texto inicial das leis orçamentárias.**

Essa interpretação é consentânea com os limites que a Constituição, desde o seu texto original, havia imposto às emendas individuais (não às obrigatórias): elas deveriam ser compatíveis com o plano anual e com a LDO, deveriam indicar os recursos necessários por meio da anulação de despesas e deveriam estar relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Vê-se, portanto, que os mesmos critérios que orientam o Presidente da República a elaborar a peça orçamentária, também orientam cada Congressista na propositura das emendas e, evidentemente, o próprio Plenário na aprovação, tanto do orçamento, como de suas emendas. Além disso, são esses os critérios que norteiam o Tribunal de Contas no julgamento das contas de gestão e de governo.

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

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

Consoante bem pontuado pela eminente Ministra Relatora, por meio das aludidas emendas de relator-geral, ao arrepio da Constituição

**ADPF 850 / DF**

Federal, espraiou-se a prática de um *orçamento anônimo, paralelo e secreto*, que tem se avolumado na quantidade de emendas e no contingente de recursos envolvidos. Segundo as palavras de Sua Excelência em decisão monocrática anterior (eDOC 51), “*o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se dos ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério*”.

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

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

Causa perplexidade a descoberta de que parcela significativa do orçamento da União Federal esteja sendo ofertada a grupo de parlamentares, mediante distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas, para que tais congressistas utilizem recursos públicos conforme seus interesses pessoais, sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas públicas a que deveriam servir as despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer 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

**ADPF 850 / DF**

relator

16. A designação da expressão orçamento paralelo para a programação orçamentária referente ao classificador RP 9 resulta da circunstância das despesas decorrentes de emendas do relator não se sujeitarem à disciplina normativa própria às emendas individuais ou de bancada (RP 6 e RP 7), que, além de possuírem assento constitucional, dispõem de procedimentos padronizados e centralizados que permitem ampla transparência em todas as fases de execução.

O exame comparativo enseja a constatação da existência de diferença substancial entre ambos os modelos. Enquanto a execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7) permite a verificação da autoria das despesas e da equidade na distribuição dos recursos, o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério.

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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, consequentemente, responsável por sua execução.

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

administrativa.

Toda a normatização legal pertinente às emendas do relator encontra-se no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentária, cuja vigência restringe-se ao período de um único exercício financeiro. As únicas disposições normativas previstas no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) são objeto da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, que apenas estabelece previsões sobre impedimentos de ordem técnica.

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

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

Verifica-se que o relator-geral do orçamento figura apenas formalmente como autor da programação orçamentária classificada sob o indicador RP 9. Quem detém, de fato, o poder de decidir quais serão o objeto e o destino final dos valores previstos nessa categoria orçamentária (RP 9), como restou

**ADPF 850 / DF**

evidenciado pelo TCU, são apenas os Deputados Federais e Senadores da República autorizados, por meio de acordos informais, a realizarem as indicações dos órgãos e entidades a serem contemplados com as dotações previstas naquela categoria de programação (emendas do relator).

19. Em suma, há uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator.

Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos congressistas requerentes da despesa por meio do estratagema da rubrica RP 9, que atribui todas as despesas nela previstas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre grupo de parlamentares incógnitos e o orçamento público federal.

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

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

Cuida-se de uma rubrica orçamentária envergonhada de si mesma, instituída com o propósito de esconder por detrás da autoridade da figura do relator-geral do orçamento uma coletividade de parlamentares desconhecida, favorecida pelo

**ADPF 850 / DF**

privilegio pessoal de poder exceder os limites de gastos a que estão sujeitos no tocante às emendas individuais, em manifesto desrespeito aos postulados da execução equitativa, da igualdade entre os parlamentares, da observância de critérios objetivos e imparciais na elaboração orçamentária e, acima de tudo, ao primado do ideal republicano e do postulado da transparência no gasto de recursos públicos.

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

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

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

**Princípio republicano e transparência na execução financeira e orçamentária**

20. O constitucionalismo moderno tem reconhecido que o princípio republicano (CF, art. 1º, caput) valor fundante da ordem constitucional brasileira desde a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 (Decreto nº 01/1889) encerra múltiplas dimensões de expressão, traduzindo uma pluralidade de significados que vão além das ideias essenciais

**ADPF 850 / DF**

consagradoras (a) da eletividade do Chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo (em todas as unidades da Federação); (b) da periodicidade dos mandatos eletivos; e (c) da responsabilidade dos governantes.

Com efeito, o dogma republicano não significa apenas a forma de governo oposta ao regime monárquico. Na verdade, o ideal republicano invoca um universo valorativo e um complexo de ideias que convergem em torno da construção de um verdadeiro estatuto das liberdades e da igualdade, estabelecendo uma clara relação de antagonismo em face de qualquer ensaio de instauração de regimes governamentais de caráter pessoal ou autoritário, especialmente quando o exercício abusivo do Poder traduz o objetivo de promover a apropriação das instituições públicas em favor de interesses privados.

Oportuno lembrar, quanto a tal aspecto, o magistério doutrinário de J. J. Gomes Canotilho (*Direito Constitucional*, p. 488, 6<sup>a</sup> 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, 16<sup>a</sup> ed., 2020, Gen/Atlas), a destacar o

**ADPF 850 / DF**

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 afigem as sociedades: a luz solar é o melhor dos desinfetantes.

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

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

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

(...) o artigo 13 da Convenção, ao estipular expressamente os direitos de buscar e receber informações, protege o direito de todos de solicitar acesso a informações sob o controle do Estado, com as exceções permitidas nos termos do regime de restrições da Convenção. Consequentemente, o referido artigo ampara o direito das pessoas de receberem essas informações e

**ADPF 850 / DF**

a obrigação positiva do Estado de fornecê-las, de modo que a pessoa possa ter acesso e conhecer essa informação ou receber uma resposta fundamentada quando, por qualquer motivo permitido pela Convenção, o Estado puder limitar o acesso a ela no caso concreto. (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentença de 19 de setembro de 2006, Série C Nº 151, § 77, destaquei)

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

Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais adotadas no âmbito administrativo ou legislativo que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação dos recursos públicos, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado. A propósito, paradigmática decisão do eminente Ministro Celso de Mello:

**DIREITO DE ACESSO A DOCUMENTOS PÚBLICOS.  
PRERROGATIVA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL (CF, ART. 5º, XXXIII). DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DE DESPESAS PÚBLICAS. VERBA INDENIZATÓRIA DO EXERCÍCIO PARLAMENTAR. IMPRENSA. PRETENSÃO DE ACESSO A TAIS DOCUMENTOS. LEGITIMIDADE. MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. PODER-DEVER DE TRANSMITIR, AO PÚBLICO, INFORMAÇÕES DE INTERESSE COLETIVO**

**ADPF 850 / DF**

OU GERAL (CF, ART. 220, § 1º, C/C O ART. 5º, IV E XIV). LIMINAR MANDAMENTAL DEFERIDA. - Assiste, aos cidadãos e aos meios de comunicação social ("mass media"), a prerrogativa de fiscalizar e de controlar a destinação, a utilização e a prestação de contas relativas a verbas públicas. O direito de receber, dos órgãos integrantes da estrutura institucional do Estado, informações revestidas de interesse geral ou coletivo qualifica-se como prerrogativa de índole constitucional, sujeita, unicamente, às limitações fixadas no próprio texto da Carta Política (CF, art. 5º, XIV e XXXIII). - Os postulados constitucionais da publicidade, da moralidade e da responsabilidade - indissociáveis da diretriz que consagra a prática republicana do poder - não permitem que temas, como os da destinação, da utilização e da comprovação dos gastos pertinentes a recursos públicos, sejam postos sob inconcebível regime de sigilo. Não custa rememorar que os estatutos do poder, numa República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério, eis que a legitimidade político-jurídica da ordem democrática, impregnada de necessário substrato ético, somente é compatível com um regime do poder visível, definido, na lição de BOBBIO, como "um modelo ideal do governo público em público". - Ao dessacralizar o segredo, a nova Constituição do Brasil restaurou o velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, cuja incidência - sobre repudiar qualquer compromisso com o mistério - atua como fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais. - O novo estatuto político brasileiro que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta - consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como expressivo valor constitucional, incluindo-o, tal a magnitude desse postulado, no rol dos direitos, das garantias e das liberdades fundamentais (RTJ 139/712-713). (MS 24725-MC/DF, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 28/11/2003, Publicação: 09/12/2003, DJ 09/12/2003 PP-00042)

Em consonância com tais postulados, os atos que

**ADPF 850 / DF**

compõem o ciclo orçamentário, desde a elaboração e planejamento à realização das despesas públicas, hão de ser praticados com atenção e fidelidade aos postulados republicanos e à transparência necessária à garantia de acesso de todos às informações de interesse público (CF, arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II), o que vem sendo reafirmado, em sucessivas decisões, por esta Suprema Corte: (...)

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

**ADPF 850 / DF**

critérios objetivos de formulação de políticas públicas.

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

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

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

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

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

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

III - disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a identificação dos entes subnacionais

**ADPF 850 / DF**

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”.

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

- I - pessoal e encargos sociais (GND 1);
  - II - juros e encargos da dívida (GND 2);
  - III - outras despesas correntes (GND 3);
  - IV - investimentos (GND 4);
  - V - inversões financeiras, incluídas as despesas referentes à constituição ou ao aumento de capital de empresas (GND 5); e
  - VI - amortização da dívida (GND 6).

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

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

- I - financeira (RP 0);

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

  - a) obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III (RP 1);
  - b) discricionária não abrangida pelo disposto na alínea "c" (RP 2);
  - c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:
    1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos § 9ºS 9ºe § 11 do art. 166 da Constituição

**ADPF 850 / DF**

Constituições 11 do art. 166 da Constituição§ 11 do art. 166 da Constituição (RP 6);

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

**12. Por fim, destaca-se que a LDO 2020 estabelece no seu art. 86 que “a execução orçamentária e financeira, no exercício de 2021, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública”.**

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

Adicionalmente, a Portaria Interministerial ME/Segov-PR no 6.145/2021 já regulou minimamente a execução das emendas de relator-geral justamente nesse sentido. Segundo essa norma, caso seja necessário obter informações adicionais quanto ao detalhamento das dotações classificadas com RP 9, o Ministro da Pasta respectiva poderá solicitá-las ao autor da emenda, ou seja, ao relator-geral, muito embora as informações recebidas do relator-geral não sejam consideradas vinculantes à execução dessas programações, porque elas devem se conformar às prioridades do Poder Executivo quanto à execução de políticas públicas".

Assim, consoante firmei nas premissas deste voto, o indicador RP 9, nos moldes expostos pelas petições iniciais em relação às LDOs de 2021 e 2022, mostra-se constitucional, vulnerando o direito à informação, à transparência, à imparcialidade, por acabar com a rastreabilidade do emprego dos recursos, por não identificar os parlamentares autores e

**ADPF 850 / DF**

favorecidos, por trafegar à margem de sistema federal centralizado de registro da sua execução, dentre outros aspectos relevantes salientados no curso desta fundamentação. Trata-se de uma dotação global, uma massa de recursos, a qual flui sem a integral rastreabilidade exigida pelo art. 163-A da CRFB.

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

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

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

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

II - (VETADO).

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

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

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º A transparência quanto à indicação a que se refere o

## **ADPF 850 / DF**

inciso II do caput deste artigo, abrangerá necessariamente o nome do parlamentar solicitante, ainda quando o seu pleito se fundamentar em demanda que lhe tenha sido apresentada por agentes públicos ou por representantes da sociedade civil".

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

### **Separação e harmonia entre os poderes**

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

Somadas às competências constitucionais de editar medidas provisórias, nomear ministros e do regime de urgência na tramitação de seus projetos de lei, o protagonismo do Chefe do Poder Executivo em matéria administrativa, tributária, orçamentária e a limitação do poder de emenda de parlamentares durante a discussão da legislação orçamentária foram fundamentais para assegurar a previsibilidade ao processo político, bem como o protagonismo do Poder Executivo na elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas.

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

As competências constitucionalmente previstas contribuem para racionalizar e dar previsibilidade ao processo político e ao conflito

## ADPF 850 / DF

distributivo inerente à elaboração do orçamento público. Isso se dá porque o presidencialismo brasileiro é multipartidário, o que demanda a formação de coalizões para governar, assim como a coordenação e a cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo para desenvolver e melhorar políticas públicas.

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

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

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

Em meu modo de ver, parcela significativa do orçamento da União Federal está sendo jungida a uma distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas, conforme seus interesses pouco claros, sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas

**ADPF 850 / DF**

públicas a que deveriam servir as despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificação fundada em critérios técnicos ou jurídico.

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

**“Critérios de Distribuição das Emendas de Relator-Geral**

Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop – que permitem ampla transparência de todas as fases da alocação –, não foram apresentadas evidências quanto à uniformização da sistemática adotada para a distribuição de recursos federais entre os entes subnacionais beneficiários de emendas de relator-geral, ou de bens adquiridos pela União com tais recursos, de forma que fosse assegurada a verificação da equidade na distribuição de bens (adquiridos de forma centralizada) e recursos de emendas RP-9. Em respostas às diligências realizadas de forma centralizada à Presidência da República e ao Ministério da Economia, foram apresentados documentos produzidos por diversos órgãos e entidades, dificultando a comparabilidade dos dados, dada a multiplicidade de procedimentos e respostas apresentadas.

O MDR, por exemplo, destinatário da maior parte das emendas aplicadas diretamente pela União, esclareceu que toda comunicação com o relator-geral do orçamento ocorreu por meio da Assessoria Especial de Relações Institucionais (AESPRI), com registro em processo administrativo específico, por ação orçamentária, no sistema eletrônico de informações da Pasta (SEI) que, em 2020, geriu 31 ações orçamentárias

**ADPF 850 / DF**

provenientes de emendas de relator-geral (RP-9), totalizando R\$ 8,33 bilhões. Informou, ainda, a publicação da Portaria MDR 1.081, de 2/6/2021, dispondo sobre os procedimentos e prazos para operacionalização das emendas de relator-geral, para o exercício de 2021.

**O normativo visa orientar os ordenadores de despesa da Pasta, no caso de transferências voluntárias, que divulguem no sítio eletrônico do ministério os critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública (peça 42 do TC 000.797/2021-9).** Nos demais órgãos, há evidências de que foram adotados procedimentos diversos para distribuição de emendas RP-9 entre os entes subnacionais. **Há casos em que o relator-geral tanto encaminhou ofício com planilha ao Ministro-Chefe da Segov (peça 43, p. 58-64), quanto enviou ofício ao Ministro da Defesa com solicitação de abertura de programa na Plataforma +Brasil a fim de cadastrar propostas de pleiteantes (peça 33, p. 37).** Em outras situações, parlamentares – que não o relator-geral – encaminharam ofícios ou mensagens de suas assessorias aos ministérios responsáveis pela implementação da política pública ou à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), com indicação dos entes da Federação a serem aquinhoados com emendas RP9.

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

**ADPF 850 / DF**

conforme declarado em resposta à diligência já caracterizada (peça 42, p. 78-107).

Também foi apresentada cópia de ofício do relator-geral do orçamento à Segov, acompanhada de cópia de planilha que indicou a distribuição de recursos de emendas RP-9 entre fundos de saúde de diversos entes subnacionais (peça 42, p. 77-91). A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), no documento de peça 21 do TC 000.797/2021-9, declarou não ter participado do processo decisório sobre a atual sistemática de distribuição dos recursos provenientes de emendas RP-9. Até mesmo no que tange aos critérios de distribuição, sob a forma de transferência voluntária, das programações provenientes das emendas de relator-geral, a SOF alegou que, por não “constar no rol de suas competências”, o órgão “não teve participação em suas eventuais definições e sobre eles não têm informações”. Declarou, em complemento, que “para a execução de qualquer despesa discricionária relacionada a transferências voluntárias, os Ministérios setoriais devem observar regras legais e infralegais”. Que nesse sentido, “todos os dispositivos do Capítulo V, Seções II e III da LDO 2020, o que inclui o aludido art. 77, precisam ser atendidos pelo órgão ou entidade concedente”, além de observar também o Decreto 10.035/2019, a Portaria Interministerial 424/2016, e os Comunicados 16 e 18/2020, entre outros. Esclareceu, ainda, que, por meio do Painel do Orçamento, disponível na área pública do portal do Siop, qualquer cidadão pode acompanhar as informações sobre a LOA e sua execução. Mencionou que o detalhamento da execução da despesa também pode consultado por meio do Tesouro Gerencial, Plataforma +Brasil, Portal da Transparência e, ainda, pelo Siga Brasil gerido pelo Senado Federal.

**Apesar da resposta da SOF, as informações extraídas das respostas às diligências expõem a inexistência de procedimentos sistematizados para o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, tal como ocorre, por exemplo, com as emendas individuais por meio do Siop.** Se considerarmos o volume expressivo dos

**ADPF 850 / DF**

valores empregados em políticas públicas relevantes, tais como saúde, educação, segurança pública, dentre outras, aumenta-se o risco sobre a efetividade do planejamento governamental, bem como se coloca em risco a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal".

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

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

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

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

"Art. 166. ....

.....

...

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

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

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169”.

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

**ADPF 850 / DF**

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

**O elastecimento das hipóteses regimentais de cabimento de tais emendas foi levado ao limite, acarretando, na prática, a anulação da regra fundamental de vedação do acréscimo ou inclusão de programações ao orçamento.** Tal regra central foi instituída desde a Resolução nº 2, de 1995-CN, exatamente para refrear os extensos poderes do relator-geral do PLOA após os escândalos dos "anões do orçamento". É verdade que sempre existiram exceções à regra regimental; todavia, os últimos dois PLOAs assistiram à instituição de uma autorização com um grau de amplitude e generalidade que equivale à transformação da exceção em regra. Referido elastecimento representou condição sine qua non para o formato atual das emendas RP-9, mas não teria gerado, por si só, tais emendas.

As emendas RP-9 aproveitaram-se de ampla e pregressa utilização dos marcadores de programações prioritárias no âmbito do Poder Executivo, representados pelo RP-3, utilizados, à época, para acompanhamento das programações do PPI e do PAC. A tecnologia do RP-3 foi transplantada, com êxito, para o âmbito do Legislativo, com a criação do RP-9, que

**ADPF 850 / DF**

permitiu o acompanhamento e o controle da execução orçamentária de tais programações pelos parlamentares. Ademais, a instituição da obrigatoriedade de execução das programações discricionárias, trazida pelas Emendas Constitucionais nº 100 e 102, de 2019, implicou no dever de execução das programações e, inclusive, a necessidade de justificativa para os casos de inexecução. Tal obrigatoriedade, muito embora não tenha trazido montantes obrigatórios de execução para as emendas de relator-geral, a exemplo das emendas individuais e de bancada, serviu como regra assemelhada com efeitos idênticos, dada a combinação e o entrelaçamento das quatro regras aqui detalhadas. Por fim, a vedação do cancelamento de programações incluídas por emendas, estendida a todas as suas espécies, representa a garantia de que créditos adicionais não podem anular, mesmo parcialmente, as dotações parlamentares incluídas na LOA.

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

A reconfiguração da ordem orçamentária brasileira contou com adesão maciça da classe política, associando indistintamente partidos de esquerda, centro e de direita, como comprovam as votações das emendas constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100 e 102, de 2019. Difícil defender que os efeitos do conjunto de modificações não pudessem ser antecipados por políticos experientes que votaram favoravelmente a tais alterações. As instituições orçamentárias da Carta de 1988 foram amplamente redesenhas, com

**ADPF 850 / DF**

impactos significativos para a dinâmica relacional entre Executivo e Legislativo. Logicamente, tal reconfiguração não é imutável e pode ser submetida a novo ensaio de reengenharia institucional, mas pode-se antever a magnitude da resistência a alterações no âmbito do Legislativo”.

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

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

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

Por qual motivo surgiram as emendas de relator-geral, as RP9? Para criar uma injusta diferenciação entre iguais, em prol de quem se alinha politicamente aos interesses do governo o presidencialismo de coalização brasileiro não está habituado a tratar todos os parlamentares de forma igual. As emendas RP6, RP7 e RP8 são isonômicas (de certo modo), pois devem necessariamente contemplar parlamentares da situação e da oposição, e são de execução obrigatória. (SCAFF, Fernando Facury; MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. *Inconstitucionalidades do orçamento secreto* . Consultor Jurídico, 06.12.2022).

Soma-se às demais inconstitucionalidades atinentes às emendas submetidas ao indicador RP 9, a afronta à separação entre os poderes (art. 2º da CRFB). Observa-se que há um quadro de progressivo avanço e preponderância do Poder Legislativo em relação à formulação e execução

## **ADPF 850 / DF**

do orçamento federal, em volume de recursos tal e sem aderência a programas de governos que afronta a própria excepcionalidade do poder de emenda.

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

### Conclusão

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

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

(b) implementar-se medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência (CF, arts. 37, caput, e 163-A).

É como voto.

**15/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Boa tarde, Presidente! Cumprimento Vossa Excelência, a Ministra Cármem Lúcia, os ilustres Colegas que já se pronunciaram e o nosso Subprocurador-Geral, Doutor Paulo Gonçalves Branco. É sempre uma alegria tê-lo por aqui, Doutor Paulo!

Presidente, a primeira coisa que me ocorre, além de elogiar as inúmeras sustentações proficientes que estiveram na tribuna, é cumprimentar Vossa Excelência pelo voto, diria, exaustivo, no melhor sentido da palavra, e por ter percorrido todos os aspectos, penso, fáticos, históricos e jurídicos relevantes envolvidos nessa complexa discussão.

Entendo, em uma democracia, política ser gênero de primeira necessidade. A política é feita pelos agentes públicos eleitos, portanto, pelos integrantes do Congresso Nacional e pelo Presidente da República.

O Judiciário, cujos membros não são eleitos, tem sua legitimidade fundada no conhecimento técnico para a interpretação da Constituição e, evidentemente, em sua imparcialidade. Por isso mesmo, a Constituição atribui ao Supremo Tribunal Federal o papel de arbitrar as tensões e os conflitos que possam surgir, em uma República, entre os Poderes constituídos, sejam conflitos horizontais, entre Executivo e Legislativo, sejam verticais, entre os níveis da Federação: União, estados e municípios.

Pedindo todas as vêrias às compreensões diferentes, entendo estarmos diante de uma questão tipicamente constitucional, a ser equacionada pelo Supremo Tribunal Federal: demarcar os espaços do Legislativo e do Executivo na elaboração e na aprovação do orçamento.

Em uma democracia, bem sabemos, não existe poder hegemônico. Todos estão sujeitos a controles recíprocos, frequentemente referidos como *checks and balances*. A demarcação de espaços, em matéria cumpridamente regida pela Constituição, como a questão orçamentária,

**ADPF 850 / DF**

acho que recai, sim, dentro do espaço de atuação do Supremo Tribunal Federal.

Feita essa observação inicial, Presidente, já antecipo que acompanho Vossa Excelência em todas as deliberações preliminares - e não me irei dedicar a esse assunto. Entendo que Vossa Excelência prestou uma colaboração valiosa no levantamento que fez a propósito dos antecedentes históricos da questão orçamentária na vida brasileira. A interpretação constitucional não é um exercício abstrato de revelação de sentido de normas jurídicas, mas uma combinação importante entre o relato das normas e a realidade fática sobre a qual essas normas incidem.

Por conseguinte, a determinação de qual seja a solução justa para um problema envolve, dentro das possibilidades semânticas das normas, avaliar também como a realidade tem reagido à incidência das normas.

Vossa Excelência demonstrou, em seu voto, o histórico conturbado das relações políticas envolvendo a questão orçamentária. Fez um inventário que me impressionou, embora eu e, talvez, boa parte de nós tenhamos sido testemunhas oculares dessa história, dos processos complicados e de baixa integridade que envolveram a elaboração e a aplicação do orçamento.

Vossa Excelência relembrou o esquema PC Farias, revelado em 1992 e suas conexões com a elaboração orçamentária. Ao final da CPMI que apurou os desvios, uma das conclusões foi que a disfunção envolvendo o orçamento se devia, sobretudo, ao papel central desempenhado pelo relator-geral na ocasião.

Na sequência histórica 1993/1994, novamente a questão do orçamento volta a ser manchete na vida institucional brasileira pelo abominável escândalo dos "Anões do Orçamento", grande esquema de corrupção formado no âmbito da Comissão Mista de Orçamento. A conclusão a que chegou a CPMI, já agora de relatoria do Deputado Roberto Magalhães, na ocasião, concluiu que o componente vital do esquema era o relator-geral e propôs precisamente a redução dos poderes do relator-geral. Isso criou uma nova disciplina.

Depois, para ficar apenas em três escândalos, veio o escândalo das

**ADPF 850 / DF**

ambulâncias, revelado pela Operação Sanguessuga, de 2006, igualmente associada aos descritérios, ao patrimonialismo e, muitas vezes, à desonestidade na elaboração e na implementação do orçamento. Para aferir a delicadeza da questão que estamos examinando, basta olhar com um pouquinho de cuidado a história recente do Brasil e as malversações que têm ocorrido em matéria orçamentária.

Marx, no Dezoito Brumário de Napoleão Bonaparte, escreveu uma frase que se tornou clássica:

"Hegel observa em uma de suas obras que todos os fatos e personagens de grande importância na história do mundo ocorrem, por assim dizer, duas vezes. E esqueceu-se de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa".

No Brasil, ela parece repetir-se continuamente, mas como tragédia.

Em seu voto, Vossa Excelência relembrhou, já relacionados ao orçamento secreto, os malfeitos mais recentes: o tratoraço, as escolas *fakes*, os *kits* de robótica e o que se apelidou de a "Cidade dos Banguelas". No Município de Pedreiras, de 39 mil habitantes, a Secretaria de Saúde informou ter realizado, em 2021, 540 mil procedimentos de extração dentária. Como observou o jornalista Breno Pires, que fez, diga-se de passagem, um extraordinário trabalho jornalístico nessa matéria: Pedreiras teria que ter arrancado quatorze dentes de cada morador para justificar essa quantidade de extrações.

De modo que, se estivesse olhando para o Brasil, e não para a França de Luís Bonaparte, e fosse vivo, Marx provavelmente diria que seria cômico, se não fosse trágico, o que tem acontecido no Brasil em muitos domínios em matéria de aplicação orçamentária.

Acrescento o que ouvi de um governador reeleito, consagrado pelas urnas, que ocupa uma função importante no que está por vir: pior do que ser secreto era que o dinheiro não chegava. Estamos lidando com uma situação extremamente delicada na história do Brasil. Penso que seja nosso papel constitucional procurar dar o melhor contorno possível à atividade política em matéria orçamentária.

Feitas essas observações, chego ao tema específico do chamado

**ADPF 850 / DF**

"orçamento secreto", que, no fundo, é a ênfase que se deu às chamadas "emendas do relator", sem identificar o proponente.

São quatro, como sabemos, as modalidades de emendas parlamentares previstas na Constituição: emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e emendas do relator-geral. O que estamos discutindo sob a alcunha de orçamento secreto é o poder de uma única pessoa, o relator-geral, na alocação de verbas do orçamento.

Historicamente as emendas de relator já existiam. Eram praticadas, têm previsão constitucional e estão no art. 166, § 3º:

"§ 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."

O que sempre se entendeu e se praticou, inclusive com base em resoluções do Congresso Nacional, é que o papel dos relatores era: (i) corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal e (ii) recompor dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto.

Desse modo, as emendas de relator sempre tiveram um volume pouco expressivo e um montante de recursos relativamente desimportante. Assim, não se prestava muita atenção a elas, que, como Vossa Excelência observou, Presidente, não eram sequer identificadas por rubrica própria, como passou a ser a RP 9.

No entanto, a partir de 2019, deu-se interpretação expansiva à resolução do Congresso de 2006, para incluir a possibilidade de o relator atender aos pareceres preliminares da Comissão Mista de Orçamento, pareceres dele próprio. Portanto, ele passou a poder incluir, no orçamento remetido pelo Executivo, obras e programas totalmente diferentes dos que chegaram e, com isso, produzir alterações substanciais no orçamento, deliberadas apenas na Comissão Mista e nem sequer levadas a Plenário para aprovação, salvo no momento final, para aprovação global do

**ADPF 850 / DF**

orçamento.

Essa prática, a partir de 2019, trouxe um desequilíbrio imenso à separação de Poderes. O orçamento figura dentro do contexto constitucional e institucional brasileiro.

Veja Vossa Excelência, Presidente, que as emendas parlamentares representavam, em 2014, 4,7% do total do orçamento discricionário, entendido como a alocação não vinculada das obrigações constitucionais, que já têm que ser cumpridas. Portanto, no Congresso, em 2014, as emendas parlamentares respondiam por 4,7% do orçamento discricionário. Em 2020, passaram a representar 34% do orçamento discricionário. Este foi o impacto que as emendas de relator trouxeram para a governabilidade no Brasil e para a alocação de poderes entre o Executivo e o Legislativo.

Como disse anteriormente, em uma democracia, os Poderes não podem ser hegemônicos e, portanto, tem que haver uma repartição proporcional de competências. A alocação de recursos, sobretudo para investimentos, é uma das competências mais importantes que os Poderes podem exercer. Mas veja Vossa Excelência, em 2020, representou 34%.

Vamos olhar como isso figura no plano geral dos países democráticos. Vamos verificar - e Vossa Excelência também pontuou esse aspecto - que, nos Estados Unidos, a ingerência do Legislativo recai sobre 2,40% do orçamento. No país cujo índice de ingerência é o mais elevado, a Eslováquia, um pequeno país, esse índice de ingerência é de 5,5%.

Há um desequilíbrio evidente na alocação de recursos públicos, que retira do Poder Executivo a capacidade de planejamento global em troca de escolhas paroquiais - legítimas em alguma medida, mas que não podem ser atendidas pelo mecanismo de emendas do relator. Para atender a esse mecanismo da participação parlamentar, muito importante para atender suas bases políticas, a Constituição prevê as emendas individuais, as emendas de bancadas estaduais e, até mesmo, as emendas de comissão. Incluir as emendas de relator nesse montante, para atender a interesses paroquiais - não quero minimizar a importância disso, apenas tudo na vida tem o limite do razoável - e subtrair do Presidente da

**ADPF 850 / DF**

República e do Poder Executivo a capacidade de fazer o planejamento global dos investimentos ou da parte mais substantiva dos investimentos, em troca de uma alocação fragmentada para atender a interesses locais, cria um *deficit* republicano no país e um *deficit* democrático relevante que acho que não deve passar despercebido.

Em um sistema de harmonia e independência dos Poderes, em que deve haver equilíbrio, nem o Congresso deve ser subordinado ao Presidente da República, nem o Presidente da República deve ser refém do Congresso. Há um ponto ótimo nessa equação.

Para evitar que o Congresso ficasse subordinado a caprichos do Presidente é que se tornaram as emendas individuais e as emendas de bancada obrigatórias e impositivas, de modo que o Presidente não pode mais barganhar apoio em troca de liberar ou não, discricionariamente, essas verbas. Elas são impositivas. Acho que há virtude nisso de permitir a independência de convicção dos parlamentares sem ter que participar de barganhas. Mas, por outro lado, não se pode tirar do Presidente da República a possibilidade de escolhas alocativas nem de prestigiar a composição de sua coalizão política dentro do modelo presidencialista que criamos. As emendas de relator sem limites materiais ou percentuais esvaziam imensamente a capacidade do Poder Executivo de conduzir a governabilidade em nosso modelo de presidencialismo de coalizão. Presidente fraco, presidente fragilizado, é um risco democrático, assim como presidente hipertrófiado em seus poderes. Existe um ponto de equilíbrio. Presidente frágil é o caminho para a erosão democrática. De Weimar à Constituição de 1946, a fragilização, muitas vezes, impede as agendas de interesse público e estimula, muitas vezes, comportamentos de baixa institucionalidade, Presidente.

Por essas razões, quis traçar um conceito fático e institucional mais amplo para chegar às razões pelas quais também eu, pedindo vênia aos entendimentos contrários, entendo que há constitucionalidade no modo como se estruturou a figura das emendas do relator. Primeiro, em consenso com Vossa Excelência, com o Ministro Fachin, e, nessa parte, penso que integralmente com o Ministro Alexandre e com o Ministro

**ADPF 850 / DF**

André, na questão da falta de transparência. Em uma democracia e em uma república não existe alocação de recurso público sem a clara indicação de onde provém a proposta, de onde chega o dinheiro e da verificação de onde se chega o dinheiro - também uma de minhas preocupações básicas. A publicidade, como demonstrado ontem no exímio voto de Vossa Excelência, atende não apenas ao mandamento constitucional expresso do art. 37 da Constituição, que exige publicidade, mas também a decisões da Corte Interamericana e a tratados internacionais. O orçamento não pode evidentemente ser secreto em nenhuma das suas dimensões.

Aliás, há uma coisa muito importante que precisamos conquistar ainda no Brasil, e é uma coisa curiosa. No Brasil, há uma grande discussão acerca da judicialização da vida. De fato, a vida brasileira se judicializou amplamente. Judicializou-se em termos quantitativos - temos quase oitenta milhões de processos em tramitação - e em termos qualitativos, na medida em que quase tudo hoje no Brasil tem o último capítulo no Poder Judiciário - não por vontade do Poder Judiciário, mas pelo arranjo institucional brasileiro que está na Constituição. Da importação de pneus até saber se o colarinho do chope faz parte da bebida ou não, isso é decidido hoje no Brasil pelo Poder Judiciário.

A judicialização se tornou uma faceta muito distintiva da vida brasileira, mas há um momento mais importante ainda na vida democrática: o orçamento. No orçamento, fazem-se as grandes escolhas na vida de um país; no orçamento, vai-se definir quanto vai para a saúde, para a educação, para obras de infraestrutura, para a publicidade institucional. A opacidade do orçamento, a opacidade do debate sobre o orçamento, precisa ser vencida. É claro que há muitas tecnicidades envolvidas, mas é muito importante que as pessoas consigam, pelo menos em uma pizza figurativa, demonstrar à sociedade brasileira quais as grandes alocações feitas de recurso, para termos certeza de que as prioridades adotadas pelo Executivo e pelo Legislativo correspondem aos programas do governo e às demandas da sociedade.

No Brasil, o orçamento é historicamente opaco. É uma matéria

**ADPF 850 / DF**

historicamente negligenciada. Por ser muito complexa, exige muitos conhecimentos, mas, na vida, tudo que a gente é capaz de entender com qualidade a gente é capaz de explicar com simplicidade.

A população brasileira tinha que saber, pelo menos, as grandes linhas orçamentárias: o percentual que foi para a saúde e quanto de dinheiro aquilo representa; o percentual que foi para educação e quanto de dinheiro aquilo representa. Acho que a capacidade de a sociedade entender essas alocações vai ser uma mudança qualitativa na democracia brasileira. No dia em que a sociedade conseguir entender melhor essas alocações, talvez se possa, até mesmo, diminuir a judicialização. Na medida em que a gente compreenda as escolhas trágicas que, muitas vezes, têm que ser feitas, acaba essa distribuição, muitas vezes, voluntarista, de recursos pelo Poder Judiciário.

Presidente, em primeiro lugar, há falta de transparência.

Em segundo lugar, claramente, a meu ver, há burla à iniciativa do Presidente da República. A iniciativa do encaminhamento da proposta orçamentária, na medida em que só o Relator e a comissão podem fazer definições muito expressivas, que não são previamente submetidas ao Plenário, é uma violação do devido processo orçamentário.

Em terceiro lugar, como já destacado pelos demais, há excesso de discricionariedade. Não é possível que uma pessoa seja responsável pela alocação de 21 bilhões do orçamento. Simplesmente não é uma discricionariedade aceitável em uma democracia. É preciso questionar esse ponto e concluir que ele não é compatível nem com o princípio democrático, nem com o princípio representativo, nem com o princípio republicano.

Em quarto lugar, vislumbro uma violação da separação de Poderes. Há uma divisão constitucionalmente demarcada de competências entre o Executivo e o Legislativo na elaboração e aprovação do orçamento.

A participação parlamentar é importantíssima e está institucionalizada nas emendas individuais, nas emendas de bancada e mesmo nas emendas de comissão. Não há fundamento constitucional para se criar mais uma categoria de emenda que dê protagonismo ao

**ADPF 850 / DF**

Parlamento para além das que têm previsão constitucional.

Penso que interfere também com a separação de Poderes na medida em que o planejamento é um componente importante da vida democrática. O planejamento tem que ser feito por quem tem a visão do todo. É muito respeitável que o parlamentar queira atender a uma demanda do município da sua base eleitoral. Para isso, ele tem emendas individuais e, para isso, existem emendas de bancadas. Mas alguém tem que olhar a visão macro do país e cuidar do interesse público global, e não paroquial. Esse alguém é o Poder Executivo.

Na medida em que uma parcela muito expressiva da capacidade de investimento é transferida do Executivo para o Legislativo, sem planejamento global, evidentemente se compromete o papel do Executivo na elaboração e execução do orçamento e em seu papel de atender ao interesse público na forma constitucional.

Por fim, a Constituição, no art. 166, § 9º, previu o limite das emendas parlamentares. Diz o art. 166, § 9º:

"§ 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."

As emendas individuais têm um limite. Na medida em que o próprio relator-geral possa extrapolar largamente esse limite, temos uma clara violação da Constituição.

Recorri ao princípio democrático, recorri ao princípio republicano, mas há regras específicas relativas ao orçamento que também são, a meu ver, violadas pela modalidade de emenda de relator, em uma extensão muito maior do que a que sempre praticou, exacerbando o quadro de patologias que aflige a execução orçamentária no Brasil.

Desse modo, queria concluir reiterando respeito e apreço pelo Congresso Nacional e destacando a importância do Congresso Nacional na elaboração do orçamento e na alocação de recursos orçamentários. Essa importância foi demarcada adequadamente pela Constituição e por

**ADPF 850 / DF**

emendas à Constituição aprovadas pelo Congresso que tornaram impositivas as emendas individuais e as emendas de bancada. Penso que foram providências relevantes que institucionalizaram a relação entre Executivo e Congresso. Acho que as emendas de relator, nesta moldura, desinstitucionalizam essa relação e restabelecem um "toma lá, dá cá".

Acredito que cabe a nós zelar pela probidade, moralidade, integridade na alocação de verbas públicas e, sobretudo, pela capacidade de planejar e pensar um país para atender a suas prioridades globais, e não apenas a interesses paroquiais.

Por essa razão, compreendendo e respeitando as posições diferentes, entendo que nenhuma democracia no mundo concede ao Legislativo discricionariedade na aplicação de 30% do orçamento, vinte bilhões de reais. Isso desequilibra a separação de Poderes e dificulta a governabilidade.

Penso que o voto de Vossa Excelência equacionou de maneira adequada e equilibrada a matéria e é um passo para voltarmos a uma certa normalidade orçamentária, que, na minha visão, foi quebrada.

Presidente, companho, com louvor, o voto de Vossa Excelência.

15/12/2022

PLENÁRIO

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

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhora Presidente, ilustre representante do Ministério Público, Senhores Integrantes da Corte, em primeiro lugar, eu gostaria de destacar que o voto de Vossa Excelência - ontem até eu comentava com uma linguagem mais coloquial - não deixou pedra sobre pedra. Poderíamos apenas nos limitar a acompanhá-la.

Entretanto, há alguns argumentos utilizados aqui que causaram uma primeira impressão sobre a possibilidade jurídica das emendas de relator, e os outros argumentos no sentido oposto, que nos levam a fazer digressões sobre ambas as correntes.

Em um primeiro momento, eu fiquei bastante impressionado com o fato de que, se cabe ao Congresso analisar o orçamento, poder-se-ia aplicar a teoria dos *implied powers* e permitir também que ele regulasse como é que se vai trabalhar com esse orçamento à luz da possibilidade de emendas.

Contudo, como aqui foi muito bem destacado, e isso é muito importante que se observe, conforme o Ministro Luís Roberto Barroso destacou, as emendas individuais e as emendas de bancadas já são suficientes à satisfação dos interesses locais.

Por outro lado, nós somos Juízes da Constituição. Então, temos que seguir aquilo que a Constituição estabelece. A Constituição hoje é composta de regras e princípios. Daí que, na denominação originária do Professor Dworkin, na sua obra *Freedom's Law*, nós temos hoje normas jurídicas. E tanto os princípios quanto as regras têm a sua eficácia e a sua efetividade. Os princípios têm tanta eficácia quanto as regras constitucionais. Os princípios só não superam as regras constitucionais, como por exemplo ocorreu quando nós tivemos o cotejo do princípio da moralidade das eleições com a regra do art. 16 da anualidade, que deveria ser respeitada em relação à Lei da Ficha Limpa. Então, naquele momento,

**ADPF 850 / DF**

a Lei da Ficha Limpa fora votada em junho, e as eleições eram em outubro. Então prevalecia a regra do art. 16, nada obstante o princípio da moralidade eleitoral.

Aqui também nós temos os princípios do art. 37, acrescido, com a Emenda nº 19, do princípio da eficiência na atuação do poder público no sentido genérico. E esses princípios devem ser obedecidos por todos os atos daqueles que exercem uma função pública dos Poderes Executivo, Legislativo e do Poder Judiciário.

Hoje, muito embora o Brasil importe muitas denominações do Direito estrangeiro, fala-se muito em *accountability*, que significa, basicamente, transparência e eficiência. E nós verificamos - aqui isso ficou assente, mesmo nos votos que divergiram - que essas emendas não apresentavam transparência. Elas não revelavam o destino, não revelavam a proporcionalidade. Enfim elas violavam de tal forma o princípio da transparência, que acabaram sendo cognominadas de orçamento secreto, que é algo, digamos assim, à luz do sentimento constitucional do povo, é algo inadmissível, porque quando nós falamos em orçamento, nós falamos em dinheiro do povo que serviu à satisfação das necessidades coletivas. Então, evidentemente, isso não pode ser secreto; isso tem de ser, ao contrário, publicizado, como exige a própria Constituição Federal.

Eu destaco que, nesse nosso novo regime democrático brasileiro - foi muito bem exposto, nós adotamos os *checks and balances*, a Lei Orçamentária é de iniciativa do Executivo, mas passa pela comissão do Legislativo -, a nossa ordem jurídica deve ser interpretada à luz do regime democrático brasileiro, que tem no princípio republicano seu pilar fundamental, que se desdobra, no meu modo de ver: na elegibilidade e temporariedade dos mandatos políticos; na isonomia entre as autoridades e os cidadãos, sobretudo na aplicação da lei; no sistema de liberdade contra atos autoritários do poder público; na responsabilidade dos governantes por seus atos; e na impessoalidade, transparência e controle na gestão da coisa pública.

Hoje, até em razão dessa necessidade da transparência e da adição

**ADPF 850 / DF**

da eficiência pela Emenda Constitucional nº 19, o Tribunal de Contas passou a ser também um tribunal que avalia a *performance* do administrador público, não só as contas, mas a boa aplicação dos recursos públicos.

Aqui, Senhora Presidente, trago, digamos assim, algumas manifestações oriundas do nosso Plenário, como *verbi gratia* na ADI 6.032, abordando o tema da ampla publicidade dos atos públicos - e Vossa Excelência destacou um capítulo próprio da opacidade dessa revelação do que consta dessas emendas de relator -, em que destaquei: *É imprescindível, num Estado Democrático de Direito, que exista a possibilidade de controle sobre o recebimento e a aplicação dos recursos públicos, não apenas por haver aí implicações no Erário, mas, igualmente, porque à sociedade é devida explicaçāo quanto às prioridades e à probidade adotada durante a gestão da coisa pública e do orçamento nacional.*

Trago também um trecho sobre essa questão de transparência e *accountability* em uma passagem do voto do Ministro - eterno Decano - Celso de Mello, no Mandado de Segurança 24.725:

"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.

(...)

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."

Trago aqui também, Senhora Presidente, vários acórdãos da nossa Corte sobre essa necessidade de transparência - e a que Vossa Excelência também se referiu -, inclusive a ADPF 129, de relatoria de Sua Excelência Ministro Edson Fachin, que destaca:

**ADPF 850 / DF**

"O Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988 estabeleceu, como regra, a publicidade das informações referentes às despesas públicas, prescrevendo o sigilo como exceção, apenas quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado."

Ora, à luz de todas essas passagens de deliberações do Plenário, também na ADI 5.394, Sua Excelência o Ministro Alexandre Moraes também assentou:

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

Haja ou não intenção - e vamos presumir que não há nenhuma intenção -, a realidade é que essas emendas não perpassam por esses princípios republicanos e pelos princípios enunciados no art. 37 da Constituição Federal.

Nessa ADI 5.595, Sua Excelência, nosso atual Decano, também fez uma digressão nesse aspecto.

Então, não havendo transparência, evidentemente que se estimula o dispêndio ineficiente, porque se prioriza a alocação dos escassos recursos públicos sem planejamento e indicação da necessidade, tampouco dos benefícios que a medida apresenta. E o que é pior, não se publiciza adequadamente os custos dessa eventual alocação.

De sorte que não serei repetitivo, diante do voto de Vossa Excelência, extremamente minudente. Conforme disse ontem para uma pessoa, o voto da Ministra Rosa Weber não deixou pedra sobre pedra. Os

**ADPF 850 / DF**

antecedentes históricos são lamentáveis e, quando nós caminhamos, o que vai à frente é o nosso passado. É absolutamente impossível analisar esse tema sem uma visão retrospectiva do que até então se passou.

Por outro lado, e por fim, também ficou patente aqui, em todos os votos, que não há essa previsão constitucional - já há as emendas de bancadas, as emendas individuais. O art. 166, § 3º, admite as emendas individuais, de bancadas e as emendas de comissões, mas essas emendas têm de estar necessariamente, segundo a Constituição Federal - porque nós somos juízes da Constituição -, relacionadas, em primeiro lugar, evidentemente, com uma correção de erros ou omissões, ou então com os dispositivos do texto do projeto de lei, como está aqui na Constituição Federal.

Então, eu também estou aderindo a essa afirmação unívoca, até então, de que não há fundamento constitucional. Se não há fundamento constitucional, se nós estamos no campo de uma interpretação restrita da Constituição Federal e se não há essa transparência, nós poderíamos sintetizar o voto com uma frase só: com o dinheiro público, o segredo não é a alma do negócio.

Diante de todas essas manifestações dos Colegas e do voto de Vossa Excelência, em que eu apenas acrescentei em homenagem à dedicação que Vossa Excelência teve ao tema, apresentando um resumo de um voto de cem laudas, manifesto, no meu voto, a minha integral concordância com todos os itens do voto de Vossa Excelência.

15/12/2022

PLENÁRIO

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

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

**OBSERVAÇÃO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Boa tarde, Senhora Presidente, Senhora Ministra Cármem Lúcia; nosso Decano, Ministro Gilmar Mendes; Vice-Decano, Ministro Ricardo Lewandowski; Ministro Luiz Fux; Ministro Luís Roberto Barroso; Ministro Edson Fachin; Ministro Alexandre de Moraes; Ministro Nunes Marques; Ministro André Mendonça; Senhor Vice-Procurador-Geral Eleitoral, aqui representando a Procuradoria-Geral da República, Dr. Paulo Gonçalves; Senhores Advogados, especialmente aqueles que se manifestaram na causa; Senhoras e Senhores e a imprensa que nos acompanha.

Esse é um tema extremamente importante e complexo, e isso já o

**ADPF 850 / DF**

mostram desde logo o voto de Vossa Excelência, que entra para história deste Tribunal - independentemente do eventual resultado desse julgamento que ainda está a se definir -, e também os votos todos já proferidos até o presente momento.

Lembro também que, de imediato, Vossa Excelência suspendeu e foram referendadas, por unanimidade, posições imediatas que já corrigiram e adequaram uma série de questões. Mas há outras que temos que enfrentar e estamos a fazê-lo neste exato momento.

Geralmente, Senhora Presidente, costumo ser bastante sintético em meus votos. Aqui, não vou conseguir ser, porque estou abrindo posição diversa das já proferidas - sem prejuízo, evidentemente, de, dependendo da somatória de votos ou de eventual voto médio, debatermos a matéria e fazermos eventuais reajustes.

O voto que trouxe, com as reflexões que fiz, não é longo - não tomarei muito tempo de Vossas Excelências -, mas tenho a necessidade de fazer sua leitura.

15/12/2022

PLENÁRIO

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

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Trata-se de arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas contra atos do Poder Público relativos à execução do indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) referentes às Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de 2021 e 2022.

As chamadas emendas do relator-geral do orçamento são questionadas nas ações especialmente quanto à ausência de transparência na alocação dos recursos públicos, aspecto muito bem dimensionado e articulado tanto na medida cautelar referendada pelo Plenário quanto no douto voto da Relatora, Ministra Rosa Weber.

No entanto, na análise do tema, entendo que é preciso associar o basilar princípio da transparência ao disposto nos arts. 3º, incisos II e III, e 165, § 7º, da Constituição de 1988. Com efeito, precisamos nos atentar aos **objetivos fundamentais da república de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades nacionais e inter-regionais**, bem como ao comando constitucional segundo o qual, dentre as funções do orçamento fiscal dos Poderes da União, compreende-se **reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional**.

Em meu entendimento, o alcance desses objetivos constitucionais exige **planejamento de âmbito nacional e priorização da aplicação dos recursos orçamentários escassos em sua consecução**, tanto na programação orçamentária do Poder Executivo quanto na do Poder Legislativo — nesse último caso, com as emendas parlamentares que não sejam individuais (é o caso das emendas RP 09) e as emendas de bancada e de comissões.

**ADPF 850 / DF**

Ademais, devemos ter em conta o art. 166, § 9º, da Constituição de 1988, com a redação da Emenda Constitucional nº 86/15, que fixa **um limite para as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária da União** no montante de 1,2% da receita corrente líquida prevista. Eis o teor do dispositivo constitucional:

“§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% 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”.

No entanto, ao longo do tempo, ocorreu um movimento destinado a contornar esse limite constitucional imposto às emendas individuais, dado seu alto impacto político e eleitoral. O instrumento criado mais recentemente com esse fim foram as chamadas emendas de relator, ora questionadas. Essas emendas aumentaram expressivamente o volume de recursos orçamentários que dependem basicamente do critério político “individual” para sua alocação.

**Na prática, em sua forma atual, as emendas de relator se confundem com as emendas individuais de parlamentares, contornando o limite constitucional estabelecido para esse fim e, o mais grave, pulverizando a aplicação dos escassos recursos em projetos paroquiais, sem atender a uma programação estratégica e de alcance nacional destinada à consecução dos objetivos fundamentais da República.** Ademais, não há isonomia em sua distribuição, possibilitando o atendimento seletivo de demandas.

Ressalto, ainda, que as emendas individuais em si são legítimas. Elas têm a finalidade de atender demandas locais e específicas das bases eleitorais dos parlamentares, as quais eventualmente não seriam contempladas no contexto de programações prioritárias e estratégicas de âmbito nacional. Pela sua própria natureza, essas emendas individuais são aplicadas de forma pulverizada, não sendo orientadas por um planejamento estratégico e de âmbito nacional, o que, no entanto, não

**ADPF 850 / DF**

reduz sua relevância.

No entanto, a partir do momento em que – devido a um concertamento político – se define que, por meio de emendas parlamentares (do relator, de comissões ou bancadas), se alocará no orçamento da União **recursos muito mais expressivos** – especialmente em cenários quase que permanentes na realidade de um país em desenvolvimento, como é o caso do Brasil –, é fundamental que se estabeleça **um regramento para que os recursos assim alocados não sejam dispersos e aplicados em projetos que não contribuam para o alcance dos mencionados objetivos fundamentais estabelecidos por nossa Carta Magna**.

Dessa forma, é necessário não apenas assegurar a transparência alocativa dos recursos provenientes de emendas do relator (PR 9), com a identificação do parlamentar e do município ou entidade beneficiada. É também fundamental que os Poderes Executivo e Legislativo delimitem seus papéis no âmbito do processo orçamentário e **regulamentem os critérios populacionais e socioeconômicos para a indicação e a execução das emendas de relator, de modo a alinhá-las aos planos e às prioridades estratégicas nacionais**.

Posto isso, concluo que as chamadas emendas de relator serão compatíveis com a Constituição de 1988 desde que ostentem os seguintes atributos: (i) atendam ao princípio da transparência, com a indicação do responsável político pela indicação e o beneficiário direto dela; e (ii) sejam direcionadas ao atendimento dos objetivos previstos nos arts. 3º, incisos II e III, e 165, § 7º, da Constituição de 1988. Em suma, as emendas de relator-geral do orçamento não podem ser alocadas sem o atendimento à programação estratégica voltada à consecução das prioridades do país, a partir de critérios a serem estabelecidos mediante os instrumentos devidos.

Pelo exposto, divirjo parcialmente da eminente Relatora e julgo **parcialmente procedente** os pedidos para assentar que a execução das verbas orçamentárias constantes do indicador de resultado primário (RP)

**ADPF 850 / DF**

nº 09 devem observar os princípios da transparência, da proporcionalidade, da imparcialidade e da isonomia entre os entes federativos, devendo, ainda, os Poderes Executivo e Legislativo, no âmbito de suas competências, regulamentar, no prazo de **90 dias**, a execução da RP-09, observando os seguintes critérios: 1) o Poder Executivo Federal deve publicar, anualmente, para cada estado e para o Distrito Federal, a relação dos programas estratégicos e projetos prioritários nos quais, exclusivamente, devem ser alocadas as emendas de relator, observada a compatibilidade dessa programação com: (i) o disposto nos arts. 3º, incisos II e III, e 165, § 7º, da Constituição de 1988 (objetivos de promover o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais); e (ii) o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), os planos nacionais, regionais e setoriais e os indicadores socioeconômicos pertinentes; 2) para assegurar o pacto federativo e a isonomia no tratamento dos entes municipais, o conjunto de transferências discricionárias destinadas a cada município não pode ultrapassar, em cada exercício, o limite correspondente a 50 % do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) recebido pela localidade; e 3) as emendas parlamentares destinadas ao atendimento local devem ter papel subsidiário no planejamento nacional e não podem inviabilizar as políticas públicas para atendimento de todo o território nacional, segundo indicadores populacionais e socioeconômicos.

É como voto.

**15/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CARMEN LÚCIA** - Senhora Presidente, Senhores Ministros, Senhor Vice-Procurador-Geral da República, Senhores advogados - meus cumprimentos muito especiais àqueles que assomaram à tribuna, trazendo achegas tão importantes para todos nós -, Senhores servidores públicos, Senhores da imprensa, cidadãos e todos que nos acompanham.

Senhora Presidente, não posso deixar de cumprimentar Vossa Excelência, em que pese todos os cumprimentos antes formulados, pela excelência própria do trabalho desempenhado por Vossa Excelência. Entretanto, neste caso, por ser um tema sensível, grave e sério, tantas vezes e hoje, discutido até mesmo fora dos espaços do Direito e da economia, Vossa Excelência traz um voto primoroso e denso. Fez com que relembremos fatos tristes e melancólicos da República.

No caso que agora se apresenta, nessas quatro arguições de descumprimento de preceito fundamental, estou inicialmente acompanhando Vossa Excelência no que se refere às preliminares. Vou deixar de fazer considerações, até porque farei a juntada de voto escrito, Senhora Presidente, detalhando os fundamentos da conclusão a que cheguei após análise do quadro questionado.

Gostaria apenas de pontuar alguns dados e também tornar públicos os fundamentos deste meu voto, que não são diferentes dos que já foram aqui apresentados pelos juízes que me antecederam em voto.

Como disse agora o Ministro Dias Toffoli, parte-se sempre da Constituição para a interpretação constitucional. Mas gostaria de iniciar

**ADPF 850 / DF**

fazendo referência - e faço isso em meu voto - do absoluto respeito desta Casa, historicamente - também aqui já afirmado - ao Parlamento e às suas competências. Especialmente ao princípio da harmonia entre os Poderes, que faz com que o sistema de repartição de competências seja o que foi dito pelo Ministro da Justiça do Governo Provisório, no início da República, Campos Salles: o coração do sistema, esse sistema de repartição de competências para que se tenha realmente um exercício de competências verticais e horizontais, neste último caso, entre os Poderes.

Lembrava, Senhora Presidente, agora mesmo, ao Ministro Gilmar Mendes, que, de onde estiver, o Ministro Aliomar Baleeiro, como doutrinador, deve estar prestando atenção, porque o orçamento público foi um dos temas da vida dele - há até votos dele aqui a respeito desta matéria. Ele afirmava exatamente a necessidade de ser público, no sentido mais alargado, o orçamento, ou seja, de se dar a público o que consta e como se executa o orçamento do Estado. Como também foi afirmado em outros votos, quero afirmar minha posição no sentido de que estamos aqui a exercer o papel de juíza constitucional.

O que se questiona é prática de formulação de emendas chamadas de "emenda do relator. Elas não são apenas do relator. Fosse assim e cada brasileiro saberia o responsável pelo recurso e seu pleito de uso e pelo controle de seu uso. Aqueles valores previstos em emendas são entregues ao relator, indicadas ao relator, mas não é possível se adotar uma emenda com barriga de aluguel. Quem é o responsável por isso? Quem indicou? Para quem indicou? Qual a finalidade? Qual o destino? Quer dizer, não há emenda que se possa fazer frutificar a partir desta contingência, desta condição de absoluta nebulosidade sobre quem, quanto e para que se destinam os valores orçados.

Por respeito ao Congresso Nacional, nossa geração sabe bem, como outras que vieram antes de nós, o absoluto respeito que há que se ter com o Parlamento, com o Congresso Nacional, para se ter uma democracia. É

**ADPF 850 / DF**

por respeito mesmo a ele que estamos, portanto, atendo-nos a afirmar, a analisar se esta prática chamada de emenda do relator, resultado primário com identificador RP 9, seria discricionária, se os recursos discricionariamente estabelecidos cumprem os princípios e as regras constitucionais postas a respeito do tema.

O que estamos fazendo é o que fazemos sempre: há enquadramento ou, no linguajar jurídico, há subsunção deste modelo ao que está posto na Constituição? Isso é matéria constitucional, é questão constitucional: a escolha política, o debate político de como se deve utilizar, para que se deve utilizar e tudo o mais é dos poderes políticos Executivo e Legislativo, sem nenhuma sombra de dúvida (em nenhuma linha foi aqui aventado como não sendo).

A despeito do que Vossa Excelência fez referência, relembrando todos os casos que acabaram levando às Comissões Parlamentares de Inquérito cujo objeto foi questão orçamentária, emendas orçamentárias, é de se encarecer que não estamos imaginando nem esperando que aqueles gravíssimos fatos ocorrem ainda e mais vezes, mas, como realçado por Vossa Excelência, há uma possibilidade de que sobrevenha, se não houver o controle constitucional e legal rigoroso das práticas, como está em alguns votos e em julgados do Tribunal de Contas da União.

Lembrei aqui, Senhora Presidente, de um dado filosófico que está na base da construção civilizatória que acompanhamos para dar publicidade aos atos do Estado: o famoso diálogo de Glauco e Sócrates, no Livro II da *República*, de Platão, quando ele narra o caso do anel de Giges.

Alguém põe um anel no dedo e descobre que, conforme o movimento feito com esse anel, pode tornar-se invisível e com isso pode praticar injustiças. Platão perguntava exatamente isso: a visibilidade é que faz com que o injusto não prevaleça? Quando Giges movimenta o anel e com isso se torna invisível - Giges era um pastor do Rei de Lídia,

**ADPF 850 / DF**

um bom pastor, tido como um homem justo -, sabendo que podia ficar invisível, adentra o palácio, na assembleia dos pastores observa o que se passa em sua ausência e, no palácio, seduz a rainha e assassina o Rei. Platão pergunta: se o ser humano soubesse ser invisível e, portanto, não submisso a um julgamento, ele seria sempre justo?

A visibilidade é necessária. Essa visibilidade veio com os sistemas de direitos que foram a base filosófica da criação do modelo civilizatório pela publicização do que se tem.

Nesse sentido, em meu voto, Senhora Presidente, parto não apenas de um dado filosófico, mas de uma frase extremamente conhecida por todos nós desde o segundo ano de Direito: a Administração é atividade de quem não é senhor absoluto (Ruy Cirne Lima).

O senhor absoluto da Administração Pública é o cidadão, é o conjunto dos cidadãos, é o povo de um Estado. Portanto, ele quer saber: o que ele pagou? Como se gasta? Para que se gasta? Quem está gastando? E qual é a finalidade do gasto? A partir disso exatamente, menciono em meu voto passagem que não é de agora, não é desses últimos dias, nem se refere ao orçamento secreto, mas é uma lição permanente. Geraldo Ataliba escreve na sua obra sobre República e Democracia exatamente que:

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

**ADPF 850 / DF**

*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. p. 84 - grifos nossos).

Acho que todos os votos exarados até agora fazem referência, a partir do de Vossa Excelência, Ministra, exatamente à necessidade de se garantir o princípio republicano que faz com que o Brasil tenha, no que é público, a realização do nome desse Estado: República Federativa do Brasil.

Em meu voto, me baseio no que é matéria constitucional exclusivamente de princípios: o da democracia, que garante o equilíbrio entre os Poderes; o da legalidade, porque o art. 1º estabelece que a República Federativa constitui-se em Estado Democrático de Direito; o da juridicidade está presente - neste caso, o da legalidade especificamente -; o princípio republicano, sem o qual não temos possibilidade de garantir o direito à informação do cidadão sobre o que se passa, especialmente em matéria orçamentária - para se saber isto que Vossa Excelência perguntou em seu voto: quem gasta? Quem propõe? Para que propõe? Qual o uso dado a esse direito? Qual destinação? Se a resposta é negativa, a Constituição não está sendo cumprida por este princípio, mas é um princípio que tem densidade e concretude constitucionais.

Também fiz referência ao direito fundamental à informação. Tudo que for secreto, por óbvio, não se sabe do que cuida e há de ser considerado exceção. Temos um Estado que traz em sua escolha política fundamental é República. Não se escolheu, aqui, uma entidade estatal com nome de segredo. O segredo é dado ao sagrado. Como Vossa Excelência chega a mencionar, as coisas do Estado e do povo têm que ser de conhecimento do povo, de ciência do povo. O poder sem controle é

**ADPF 850 / DF**

sempre um poder autoritário e, neste caso, sem o conhecimento e a informação, não se tem o controle sobre a autoria e a destinação dos gastos públicos.

A Constituição também garante - aqui já foi mencionado - o princípio da igualdade, que se cumpre, neste caso, pelo princípio da proporcionalidade. Teria que ser averiguado o que e como se gastam os recursos públicos exatamente com conhecimento do que se tem em relação a formulações orçamentárias. É imperiosa a transparência ativa, que Vossa Excelência também menciona em seu voto, que está no meu, até por acordos internacionais que assinamos e aos quais aceitamos dar cumprimento integral - e a prevalecer o quadro questionado nesta arguição se estaria descumprindo. Mas, principalmente e para além dos princípios, faço menção, que também já foi feita, especialmente com ênfase a partir do voto de Vossa Excelência e no voto do Ministro Edson Fachin, ao art. 163-A, que é específico e que já tinha sido ventilado mais de uma vez em relação a essas emendas nas decisões e julgados do Tribunal de Contas da União, impondo exatamente que se desse acesso público - isso em julgamentos não desta semana ou deste mês. No art. 163-A se estabelece que haverá disponibilização dos:

*"[...] dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade," - ou seja, deve-se saber qual o caminho percorrido pelo recurso desde a formulação estabelecida na emenda - "a comparabilidade" - até mesmo para que se dê cumprimento a outros dispositivos constitucionais - "e a publicidade dos dados coletados [...]"*

Portanto, essa é uma exigência de regra específica, voltada ao orçamento, que proíbe, que impede, que invalida qualquer tipo de segredo nessa matéria. O secreto de um orçamento é, rigorosamente, a meu ver, fragorosamente, exemplarmente, modelarmente, contrário ao que está nessa norma constitucional, nessa regra constitucional.

**ADPF 850 / DF**

Da mesma forma, o art. 166, no § 3º, estabelece não apenas como se dá a emenda, a emenda específica do relator, mas também seus limites, sua finalidade de correção e o limite de percentuais - está no § 9º -, que, como Vossa Excelência mostrou e hoje também foi aqui repisado, de 3,4%, em 2014, passou a mais de 30%, em 2020, a demonstrar que esse percentual não é apenas descumprido, mas afrontado, de alguma forma, pela multiplicação que se teve.

Por tudo isso, Senhora Presidente, como disse, farei juntada de voto escrito, mas conlúcio no sentido exatamente do atendimento parcial, porque, quanto às Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 e 1.014, conhecemos em parte, na parte não referente ao Decreto nº 11.109, porque já há o prejuízo quanto a esse. Conheço, em parte, quanto a essas duas arguições, mas conheço das ações e conlúcio no sentido de julgá-las procedentes exatamente nos mesmos termos da conclusão de Vossa Excelência.

É como voto, Presidente.

**15/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

*Julgamento Conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ns. 850, 851, 854 e 1.014*

**V O T O**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):**

**1.** Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizadas pelo Partido Cidadania, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e pelo Partido Verde “*em face da execução do indicador de resultado primário (RP) n. 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e comissões) da Lei Orçamentária Anual - LOA de 2021 e 2022*”.

**2.** Argumentam os autores que as emendas do relator (classificadas pelo identificador orçamentário RP 9, resultado primário n. 9 – relativo à despesa discricionária decorrente de emenda do relator geral) afrontariam os princípios republicano, da impessoalidade, da moralidade, da transparência, da isonomia e, ainda, impediriam o controle social eficiente da gestão das finanças públicas, configurando-se, então, descumprimento direto do *caput* do art. 37, arts. 163-A, 165 e 166 da Constituição da República.

**3.** Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850 o Partido Cidadania pede:

*“a) a concessão de medida cautelar para suspender a execução das verbas orçamentárias constantes do indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, ou de qualquer outra despesa que não represente obrigação legal do Estado, até a edição de norma legal ou administrativa que preveja a transparência em relação*

**ADPF 850 / DF**

*às intervenções de agentes públicos e de terceiros e a observância de critérios objetivos e impessoais de distribuição entre beneficiários de recursos para a execução das políticas públicas, critérios estes que levem em conta exclusivamente indicadores socioeconômicos da população beneficiada, outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão e critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público, bem como a atribuição de publicidade aos autores dos convênios e contratos de repasse e termos de execução descentralizadas firmados pelo Governo com recursos de emenda de relator-geral (...).*

*c) ao final, a procedência do pedido para que seja declarado inconstitucional o indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 por ofensa aos preceitos fundamentais da impessoalidade e da ineficiência".*

**4. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 851, o Partido Socialista Brasileiro – PSB pede:**

*"a) Preliminarmente, seja concedida medida cautelar para determinar a suspensão imediata da execução das emendas do relator-geral (RP 9) previstas no orçamento de 2021 e a publicização das informações referentes à autoria das indicações e à destinação dos recursos das emendas do relator em 2020 e 2021, uma vez que presentes os requisitos da probabilidade do direito e do perigo na demora;*

*b) No mérito, seja julgada procedente a presente arguição, ratificando-se a liminar eventualmente concedida e declarando-se a inconstitucionalidade do reiterado desvirtuamento das emendas do relator, consubstanciado na captura de relevantes quantias do orçamento federal sem o atendimento às regras do regime constitucional de emendas e à transparência orçamentária".*

**5. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, o Partido Socialismo e Liberdade - PSOL pede:**

**ADPF 850 / DF**

*"a) conceda a medida cautelar, nos termos do §1º do art. 5º da Lei 9.882, inaudita altera pars e ad referendum do Plenário, ordenando-se:*

*1. A imediata suspensão da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9, as emendas do relator-geral (RP 9) ao orçamento de 2021.*

*2. Alternativamente, suspenda-se, até que sejam conhecidas e até que sejam constatadas por esse C. STF conformidade das emendas RP 9 à Constituição Federal e às leis orçamentárias.*

*3. Em complemento ao pedido anterior, requer-se liminarmente a ordem de publicação e/ou juntada nestes autos das informações pormenorizadas das emendas RP 9, dentre outros com as informações completas relativas aos parlamentares autores das indicações, o detalhamento da destinação dos recursos das emendas em 2020 e 2021 e os convênios e contratos de repasse e termos de execução descentralizadas firmados com recursos orçamentários de emenda de relator-geral (RP 9) (...).*

*c) procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) e, por conseguinte, das emendas do relator-geral do Orçamento de 2021, por lesão aos preceitos fundamentais expostos acima".*

**6. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.014, o Partido Verde pede:**

*"i. Seja conhecida a presente demanda;*

*ii. Não sendo reconhecida a SUBSIDIARIEDADE, seja recebida como Ação Direta de Inconstitucionalidade, dada a sua fungibilidade;*

*iii. Recebida a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) seja concedida a Medida Cautelar, com efeitos ex tunc (artigo 10, §1º, da Lei Federal 9.868/1999), garantindo, expressamente, a inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) e, por conseguinte, das emendas do relator-geral do orçamento, por lesão aos direitos e garantias fundamentais.*

*Alternativamente, pede-se, ainda, a concessão de Medida*

**ADPF 850 / DF**

*Cautelar, a fim de, imediatamente, ordenar a suspensão do empenho, execução, aprovisionamento e pagamento dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9, as emendas do relator-geral (RP 9) ao orçamento previsto na LOA 2022.*

*Subsidiariamente, a imediata suspensão dos efeitos de todo o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 25 de novembro de 2021, no que dizem respeito às rubricas orçamentárias da RP-9.*

*iv. Após, sejam solicitadas as informações às autoridades competentes, em atenção ao conteúdo dos arts. 6º e 9º da Lei Federal 9.868/1999 c/c o artigo 170, caput, do Regimento Interno do STF.*

*v. No mérito, seja julgada totalmente procedente a presente demanda para confirmar-se o teor da liminar e, consequentemente, concedendo-se a ordem em todos os seus termos para ratificar, no mérito, os pedidos formulados na Medida Cautelar, sem prejuízo de ordenar-se, imediatamente, a suspensão do empenho e execução, aprovisionamento e pagamento dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9, as emendas do relator-geral (RP-9) ao orçamento previsto na LOA 2022".*

**7.** O Presidente da República, o Presidente do Senado Federal, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Ministro da Economia e o Ministro do Desenvolvimento Regional prestaram informações.

**8.** O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento das arguições e, no mérito, pela improcedência dos pedidos:

*"Orçamento Público. Arguição dirigida contra atos relativos à execução do indicador de resultado primário (RP) nº 09 da LOA de 2022, contra o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e contra o Decreto nº 11.190/2022. Pretensão de que se suspenda a execução de despesas oriundas do referido indicador. Preliminar. Ausência de impugnação especificada. Mérito. A prerrogativa do Congresso Nacional para definir a alocação de recursos orçamentários por meio de emendas de relator-geral conta com amplo respaldo na legislação infraconstitucional. O ordenamento*

**ADPF 850 / DF**

*jurídico pátrio também oferece parâmetros e critérios para a boa gestão financeira e para a preservação do patrimônio público, afastando, assim, o risco de fraudes ou abusos no direcionamento de recursos orçamentários via emenda de relator-geral e em sua respectiva implementação. Existe, ademais, um extenso rol de atos que garantem a lisura, a publicidade e a transparência da execução das programações orçamentárias decorrentes dessas emendas, tais como o Ato Conjunto nº 1/2021; as Resoluções CN nº 1/2006 e nº 2/2021; o Decreto nº 10.888/2021; a Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965/2022; e a Portaria MDR nº 1.070/2022, conforme reconhecido em decisão dessa Suprema Corte (ADPFs nº 850, 851 e 854). Necessidade de autocontenção do Poder Judiciário. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao mérito, pelo indeferimento dos pedidos”(e-doc. 22 da ADPF n. 1.014).*

**9.** O Procurador-Geral da República opinou pelo não conhecimento das arguições e, no mérito, pela improcedência do pedido:

**“CONSTITUCIONAL. FINANCIERO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2021. EMENDAS DO RELATOR-GERAL (RP 9). SUBSIDIARIEDADE. FATOS E PROVAS. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. ORÇAMENTO SECRETO. INEXISTÊNCIA.**

**1.** *Não se conhece de arguição de descumprimento de preceito fundamental quando cabível, na hipótese, ação direta de inconstitucionalidade.*

**2.** *A pretensão de obrigar o Poder Público a divulgar, previamente, os critérios estabelecidos em lei (art. 86 da Lei 14.116/2020 - LDO de 2021) para a distribuição de recursos orçamentários, é inviável na ADPF, ante a inexistência de questão constitucional e ante o não atendimento da regra da subsidiariedade (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º).*

**3.** *Inviável proceder-se, em controle concentrado de constitucionalidade, à análise de fatos e provas.*

**4.** *Arguição de descumprimento de preceito fundamental não serve para impugnação de matéria interna corporis do Congresso*

**ADPF 850 / DF**

*Nacional, qual seja, o RP9.*

5. As programações orçamentárias incluídas na Lei Orçamentária Anual de 2021 pelo relator-geral (RP 9) observam o procedimento estabelecido na Constituição Federal e na Resolução 1/2006 do Congresso Nacional.

6. Inexiste ato normativo ou mesmo ato do poder público a revelar, prima facie, ocultamento de previsões orçamentárias, não havendo falar em 'orçamento secreto'.

7. Não se confundem previsões orçamentárias e a posterior execução de despesas delas decorrentes, cujos possíveis desvios estão sujeitos aos controles interno e externo, a demandar exame de atos concretos, sujeitos a instrução probatória, em procedimento que refoge à via do controle abstrato de constitucionalidade. — Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido".

**10.** Em Sessão Virtual de 9.11.2021 a 10.11.2021, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal referendou a medida cautelar deferida pela Ministra Relatora nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ns. 850, 851 e 854:

*"para determinar 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 as seguintes medidas:*

*(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*

**ADPF 850 / DF**

*Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei nº 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 nº 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar nº 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 o final do julgamento de mérito desta arguição de descumprimento”.*

**11.** Em 30.11.2021, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL protocolou petição de aditamento à inicial e relatou ter sido aprovado o “*Substitutivo ao PRN 4/2021 que altera as disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para, supostamente, ‘ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução das emendas de relator-geral’*”.

Informou que, antes do PRN, “*o Congresso Nacional redigiu o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, no qual se normatiza a não divulgação dos nomes dos deputados e senadores que direcionaram verbas do orçamento secreto até o momento (art. 2º e 3º) e que só se publicará informações sobre solicitações no futuro (art. 4º)*”.

Alegou que o Ato Conjunto do Congresso Nacional e o PRN n. 4/2021 não garantem transparência nem publicidade, especialmente porque não permitem revelar quem são os parlamentares requerentes das emendas ao relator-geral.

Pediu:

*“ii. A inclusão da impugnação do disposto no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 25 de novembro de 2021 e da nova redação da Resolução nº 1, de 2006, do*

**ADPF 850 / DF**

*Congresso Nacional (oriunda Resolução PRN nº 4, publicada em 29 de novembro de 2021).*

*iii. A concessão de Medida Cautelar, em sede liminar, inaudita altera pars, a fim de que se suspenda, imediatamente, os efeitos do inciso IV do artigo 53, e o seu parágrafo único, da Resolução nº 1, de 2006 do CN; do art. 2º da Resolução nº 1 de 2021, do CN (oriunda Resolução PRN nº 4, publicada em 29 de novembro de 2021); e, por arrastamento, do art. 69-A da Resolução nº 1, de 2006; do mesmo modo, a concessão de liminar para que se suspenda imediatamente os efeitos de todo o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 25 de novembro de 2021. (...)*

*viii. A confirmação da decisão concessiva da medida cautelar concedida e, no mérito, a total procedência da presente Ação ora aditada" (e-doc. 101 da ADPF n. 854).*

**12.** Em 17.12.2021, este Supremo Tribunal acolheu pedido formulado pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e afastou a suspensão determinada pelo item “c” da decisão cautelar antes proferida, autorizando a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9. Salientou, ainda, que deveriam ser observada 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.

Divergi da Ministra Relatora e votei pela manutenção da decisão antes exarada, permanecendo vencida juntamente com o Ministro Edson Fachin.

Essa a ementa do acórdão no referendo na medida cautelar nas ADPFs ns. 850, 851 e 854:

*“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*

**ADPF 850 / DF**

QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS PROVIDÊNCIAS CAUTELARES DETERMINADAS NAS ADPFS 850, 851 E 854. PEDIDO DE REVOGAÇÃO DA ORDEM DE SUSPENSÃO PROVISÓRIA DA EXECUÇÃO DAS VERBAS ORÇAMENTÁRIAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR. RISCO DE PREJUÍZO À CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS À COLETIVIDADE E À EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 'PERICULUM IN MORA' CARACTERIZADO. PEDIDO ACOLHIDO. REFERENDO.

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

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

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

4. As medidas adotadas pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo da União revelam a presença de um novo quadro, diverso daquele existente à época do julgamento plenário ocorrido nos dias 09 e 10 de novembro de 2021, apto a autorizar o afastamento dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade, tendo em vista que a maior parte das despesas suspensas envolve serviços de saúde e educação voltados ao

**ADPF 850 / DF**

*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” (e-doc. 120).*

Preliminares

Cabimento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental

**12.** As arguições de descumprimento de preceito fundamental devem ser conhecidas nos limites dos pedidos formulados, porque atendem os requisitos legais para tanto.

Dispõe-se no § 1º do art. 102 da Constituição da República:

*“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precípua mente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...) § 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.*

**ADPF 850 / DF**

Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental é “*evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público*”.

No § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999 se veda o ajuizamento da arguição “*quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

Conheço das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ns. 854 e 1014 em parte, por estarem prejudicadas no ponto em que nelas é impugnada a validade do Decreto n. 11.190/2022, por perda de objeto.

A garantia de eficácia desses princípios pode se dar pelo aproveitamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental como instrumento de controle abstrato de constitucionalidade, para impedir ou desfazer ato do poder público que ameace ou lese a efetividade de preceito fundamental.

A análise do caso posto à apreciação revela ser cabível a via eleita pela demonstração de atendimento, na espécie, do princípio da subsidiariedade, por não se demonstrar apto outro instrumento processual constitucional para se obter o efeito desejado, qual seja, discutir-se e julgar a validade constitucional das denominadas emendas de relator do orçamento (RP n. 9).

Mérito

As emendas do Relator-Geral do Orçamento (RP n. 9)

**13.** O objeto da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental é a validade constitucional dos atos do Poder Público relativos à execução de despesas ditas discricionárias inseridas em emenda do relator do orçamento. As emendas orçamentárias, sobre as quais cuidam as arguições de descumprimento de preceito fundamental,

**ADPF 850 / DF**

são aquelas identificadas pelo identificador de resultado primário (RP 9), não sendo, portanto, aquelas mencionadas como adotadas para recomposição e correção de erros e omissões.

Os argumentos trazidos na espécie harmonizam-se com os princípios republicano (de que emanam os da legalidade, da publicidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência) e democrático (soberania popular, controle do poder público e atuação autônoma dos órgãos encarregados de controle de uso e dispêndio de recursos públicos e realização de despesas com a eficiência das políticas públicas para o atingimento dos objetivos constitucionais da República).

Compete privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento (inc. XXII do art. 84 da Constituição da República).

Dispõe o *caput* do art. 166 da Constituição da República que “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”.

No § 1º do art. 166 tem-se caber a uma Comissão Mista permanente de Senadores e Deputados:

*“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*

**ADPF 850 / DF**

*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".*

Emendas orçamentárias constituem proposições legislativas tidas como acessórias, formuladas pelos parlamentares durante a tramitação do projeto de lei orçamentária. Por elas se sugere a definição da finalidade e da destinação e eventual remanejamento de recursos relativos a programas e ações governamentais a serem implementadas.

Nos termos das normas constitucionais e regimentais sobre o tema, tem-se que as emendas orçamentárias devem ser apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. Sobre elas será emitido parecer, sendo, então, apreciadas “*na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional*” (§ 2º do art. 166).

No § 3º do art. 166 prescrevem-se os requisitos para a apresentação e aprovação das emendas orçamentárias:

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

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

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

*a) dotações para pessoal e seus encargos;*

*b) serviço da dívida;*

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

*III - sejam relacionadas:*

**ADPF 850 / DF**

- a) com a correção de erros ou omissões; ou*
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei".*

As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual (§ 4º do art. 166).

**14.** A Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, estabelecendo ser competente aquela Comissão para emitir parecer e deliberar sobre “*projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas nos termos do art. 56, caput e § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*” (inc. I do art. 2º da Resolução n. 1/2006 do CN).

Naquela Resolução se dispõe sobre quatro tipos de emendas orçamentárias, a saber, *a)* Emendas de Comissão; *b)* Emendas de Bancada Estadual; *c)* Emendas Individuais, *d)* Emendas de Relator Geral e Setorial.

As emendas de comissão podem ser apresentadas pelas Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, “*cujas competências estejam direta e materialmente relacionadas à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal, poderão apresentar emendas ao projeto*” (art. 43 da Resolução n.1/2006 do CN).

As emendas de bancada estadual podem ser apresentadas pelas bancadas estaduais no Congresso Nacional relativamente a matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal (art. 46 da Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional).

Nos termos regimentais, cada parlamentar pode apresentar até vinte e cinco emendas individuais (art. 49 da Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional).

**ADPF 850 / DF**

As denominadas emendas de relator são aquelas de autoria do relator-geral do projeto de Lei Orçamentária Anual. Estão previstas nos arts. 143 e 144 da Resolução n.1/2006 do Congresso Nacional:

*"Art. 143. As modificações introduzidas pelos Relatores aos projetos de lei em tramitação na CMO dependerão da apresentação e publicação da respectiva emenda.*

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

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

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

*III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.*

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

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

Essas emendas, entregues à competência do relator do projeto de lei orçamentária, têm finalidade específica e expressa na norma de regência, voltando-se, nos termos constitucionalmente estabelecidos, à correção de erros ou de omissões, visando recompor dotações canceladas ou, ainda, para atender às especificações dos pareceres preliminares.

A Constituição de 1988 menciona, especificamente, apenas as emendas orçamentárias individuais e de bancada nos §§ 9º a 20º do art. 166 e no art. 166-A, inseridos pelas Emendas Constitucionais ns. 86/2015, 100/2019 e 105/2019. A execução dessas emendas passou a ser impositiva, salvo comprovado impedimento de ordem técnica.

Assim, as Emendas de Relator Geral e Setorial e as Emendas de Comissão são analisadas apenas na Resolução n. 1/2006 do Congresso

**ADPF 850 / DF**

Nacional, não sendo objeto de cuidado constitucional direto. Anote-se não serem elas de execução impositiva.

**15.** A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (Lei n. 12.919/2013) estabelece, no § 4º do art. 7º, o identificador de Resultado Primário, com isso possibilitando a discriminação das despesas previstas para serem executadas. O identificador Resultado Primário 6 (RP 6) passou, então, a referir-se às despesas relativas às emendas individuais:

*"Art. 7º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível, com as respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.*

*(...) § 4º O identificador de Resultado Primário (RP) tem como finalidade auxiliar a apuração do superávit primário previsto no art. 2º, devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2014 e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à Lei Orçamentária de 2014, nos termos do inciso IX do Anexo I, se a despesa é:*

*I - financeira (RP 0);*

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

- a) obrigatória quando constar do Anexo III (RP 1);*
- b) discricionária e não abrangida pelo PAC (RP 2);*
- c) discricionária e abrangida pelo PAC (RP 3); ou*
- d) discricionária e decorrente de emendas individuais (RP 6)".*

A Lei n. 13.989/2019 dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020, e, no item 6 do § 4º do art. 6º prescreveu que as despesas decorrentes de Emendas de Relator passariam a ser identificadas como Resultado Primário 9 (RP 9):

**ADPF 850 / DF**

*"Art. 6º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível, dotações respectivas, especificando a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa - GND, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.*

*(...) § 4º O identificador de Resultado Primário - RP auxilia a apuração do resultado primário previsto no art. 2º, o qual deve constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 e da respectiva Lei em todos os GNDs, e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2020, nos termos do disposto no inciso IX do Anexo IX, se a despesa é:*

*I - financeira (RP 0);*

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

*a) obrigatória (RP 1);*

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

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

*1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, §9º e §11 da Constituição (RP 6);*

*2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, §12 da Constituição e art. 2º da Emenda Constitucional n. 100 de 2019 (RP 7);*

*3. (VETADO); e*

*4. (VETADO); ou*

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

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

*III - primária discricionária constante do Orçamento de*

**ADPF 850 / DF**

*Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta (RP 4)".*

Assim, as emendas de relator são cabíveis apenas na forma e nas condições descritas nos incs. I, II e III do art. 144 da Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional, a dizer, para corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal, recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas ou atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

O Parecer Preliminar será apresentado pelo Relator-Geral e *"estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais"* (art. 51 da Resolução n. 1/2006-CN).

Em 2021, ao aprovar o Parecer Preliminar n. 2/2021 sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO autorizou o Relator-Geral, nos termos do inc. III do art. 144 da Resolução n. 1/2006-CN, a propor emendas destinadas a atender as seguintes finalidades:

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

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

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

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

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

*a. às ações e serviços públicos de saúde;*

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

**ADPF 850 / DF**

- 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 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,

**ADPF 850 / DF**

*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 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".*

Ampliou-se, então, o rol de situações autorizativas de emendas de relator-geral com fundamento no inc. III do art. 144 da Resolução n. 1/2006-CN.

Foram tidas como aceitáveis, nos termos daquelas normas, emendas de relator nas áreas de educação, infraestrutura, planejamento e desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, agricultura, cultura, ciência e tecnologia, turismo, ações e políticas voltadas à promoção da mulher, da família e dos direitos humanos, dentre outros.

Ampliadas em sua finalidade, aquelas emendas deixaram de ser utilizadas apenas em sua função acessória e técnica. Os valores a elas correspondentes, até então de menor expressão orçamentária, tornaram-se vultosos desde 2020, conforme os dados coletados pelo Tribunal de Contas da União.

*Decisões do Tribunal de Contas da União*

**17.** A sistemática das emendas de relator adotada desde 2020 foi objeto de exame pelo Tribunal de Contas da União.

**ADPF 850 / DF**

No TC n. 014.922/2021-5, aquele Tribunal analisou as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2020.

Em seu relatório, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, Relator, explicou 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” (fl. 301 do relatório no TC n. 014.922/2021-5).

Alertou, então, o Relator daquele processo, ser exponencial o aumento dos valores voltados às emendas de relator:

“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” (fl. 301 do relatório no TC n. 014.922/2021-5).

Em seu voto, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, Relator, realçou também a circunstância de que, “diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop, com ampla transparência de todas as fases da alocação dos recursos, verificou-se não haver uniformização de procedimentos para a distribuição ou alocação de despesas suportadas com recursos advindos de emendas RP-9” (fl. 21 do Acórdão TC n. 014.922/2021-5, grifos nossos).

Explicou que “o Ministério do Desenvolvimento Regional, destinatário da maior parte das emendas do Relator-Geral, aplicadas diretamente pela União, registrou em processo administrativo específico, por ação orçamentária, no

**ADPF 850 / DF**

*sistema eletrônico de informações da Pasta, 31 ações orçamentárias provenientes de emendas de relator-geral (RP-9)". (fl. 22 do Acórdão TC n. 014.922/2021-5). Por isso, acrescentou que:*

*"O MDR estabeleceu, por meio da Portaria MDR 1.081/2021, orientação para que os ordenadores de despesa do órgão, no caso de transferências voluntárias, divulgassem, no sítio eletrônico do ministério, os critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública.*

*No Ministério da Saúde foi editada a Portaria MS 488, de 23/3/20, com a finalidade de disciplinar a aplicação de emendas parlamentares que adicionam recursos ao SUS em 2020.*

*Verificou-se, porém, que, nos demais órgãos, foram adotados procedimentos diversos para distribuição de emendas RP-9. A ausência de procedimentos sistematizados dificulta o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, com riscos para a efetividade do planejamento governamental, bem como para a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal.*

*Apurou-se, ainda, que não se dispõe de informações centralizadas a respeito de como os órgãos e entidades federais promovem a alocação das emendas RP-9, o que não se coaduna com a obrigatoriedade de manter o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal" (fl. 22 do Voto do Relator no TC n. 014.922/2021-5, grifos nossos).*

No Parecer Prévio sobre as contas de 2020 exarado no TC n. 014.922/2021-5, o Tribunal de Contas concluiu:

*"3.11. 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, dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas parlamentares para distribuição das emendas de relator-geral (RP-9);*

*b. quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas*

**ADPF 850 / DF**

*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 (seção 4.1.4)” (fl. 8 do Parecer, grifos nossos).*

**18.** No TC 000.797/2021-9, apartado constituído em razão do Acórdão 2.701/2019 proferido no Processo n. TC 000.797/2021-9, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, Relator, salientou, ainda, que:

*“Os RPs 8 e 9, no entanto, trazem maior grau de obscuridade para a propositura de emendas. As emendas de relator supõem a indicação de vultosos montantes de recursos centralizada numa única pessoa, o que propicia a adoção de critérios personalistas com o atendimento a interesses de terceiros inominados, e prejudica a transparência orçamentária, que é pilar da governança pública e do combate à corrupção. Tais debilidades foram apontadas pelo próprio Poder Executivo, em sua mensagem de veto à LDO 2021 – o Congresso Nacional rejeitou os vetos relativos ao RP 9 na LDO 2021” (fls. 8-9 do voto no TC n. 000.797/2021-9, grifos nossos).*

*Os princípios republicano, da publicidade e do acesso às informações*

**19.** A República é princípio fundamental do sistema constitucional brasileiro. A adoção desse princípio determina a geometria jurídica da organização e do exercício do poder estatal no Brasil.

**ADPF 850 / DF**

O princípio republicano ultrapassa a função essencial de representação da “*forma política em que não existe Chefe do Estado ou em que o Chefe do Estado não é hereditário*” (CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política*. Lisboa: Coimbra Editora, 1987. Pg. 329). Como observei em estudo sobre o tema:

*“A República é o símbolo jurídico, tornado norma impositiva de um sistema de convivência política segundo o Direito, no qual a coisa do povo é exercida, efetiva, imediata e permanentemente, segundo o seu interesse, não podendo se consagrar, nesse exercício, peculiaridades decorrentes de condição pessoal específica e de privilégios, preferências ou preconceitos.*

*A República é o brasão jurídico da igualdade no trato e no retrato da coisa pública; o símbolo tornado princípio jurídico-normativo, de cumprimento impositivo e impostergável, da publicização dos negócios de todos os cidadãos, titulares não apenas do poder, mas senhores do seu exercício e do seu destino.*

*A vocação da República é a comunidade. A cidade é pública. A sua Constituição, República. O seu Governo, res pública” (ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: Traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. Pg. 93).*

O compromisso do Estado para dotar de efetividade jurídica, política e social o princípio republicano há de marcar todo ato do Poder Público, sob pena de erosão do modelo constitucional vigente em sua afirmação constitucional primeira (art. 1º da Constituição).

Em seu inafastável compromisso de guardar e preservar a ordem constitucional, este Supremo Tribunal atua no sentido de afastar por antijurídico qualquer comportamento, prática ou ato que impeça, dificulte ou embarace a plena publicidade do que se faz quanto a recursos públicos, que têm de se voltar para o interesse público objetivo e motivado, sujeito a controle pelo meio determinado constitucionalmente e legalmente, o que assegura a transparência do que se faz, para que se faz e buscando a finalidade do feito, cumprindo-se, assim, o princípio

**ADPF 850 / DF**

republicano.

**20.** É de Ruy Cirne Lima a celebrada frase de que “*administração é atividade de quem não é senhor absoluto*”. O senhor absoluto das burras estatais, nas quais se tem angariadas, mantidas, utilizadas e controladas pelo Estado a riqueza pública é o povo. Logo, a ele assegura-se o saber quanto é o total de seus recursos, como é dispendido, por que e para que se tem o gasto. Por isso é prevista a legislação sobre orçamento e o exame e decisão sobre gastos públicos. A lei é a manifestação que publiciza a proposta orçamentária, a apreciação do que é proposto e o que é legislado e, depois, como se executou, ou não, o que se teve como previsão legal.

Em nenhum sistema democrático, menos ainda nas Repúblicas, se poderia, então, cogitar de segredos sobre os dinheiros do povo, menos ainda se negar a ele ciência sobre o seu próprio patrimônio, seus recursos e seus gastos e investimentos.

No espaço público o segredo somente tem um fundamento válido, qual seja, algum direito fundamental que possa ser ofendido pela publicização de determinado comportamento. Assim, os processos judiciais, por exemplo, que se referem a menores ou que se relacionem à intimidade de uma pessoa, ao espaço constitucionalmente assegurado de sua privacidade, podem seguir sob o rótulo do sigilo. Mas, então, é subjetivo e responde-se, assim, a um valor maior resguardado pelo sistema constitucional, que é o da integridade digna da vida humana.

A República não se compadece com segredos, especialmente quanto a fatos, atos ou práticas relacionadas aos recursos públicos.

Geraldo Ataliba 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*

**ADPF 850 / DF**

*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, 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).*

Uma das mais celebradas e conhecidas (e repetidas tantas vezes) discussões travadas sobre a necessidade de se dar visibilidade para se garantir a justiça e a ética é a que Platão põe em sua obra “República”. O anel de Giges, mencionado a partir daquele debate, concede a quem o detenha o poder de tornar-se invisível segundo o seu querer. E tornando-se invisível o detentor daquele objeto pode agir, falar e atuar como quiser. A metáfora do anel, utilizada pelo filósofo, põe em causa se seria justa a pessoa que se soubesse invisível e, por força dessa qualidade, destemida e até mesmo ousada, por não temer alguma resposta social ou pública mesmo se viesse a praticar atos injustos.

Essa discussão filosófica está na base das formulações de controle e publicidade dos atos, especialmente os estatais. Para Seabra Fagundes, administrar é aplicar a lei de ofício, mas quem a aplicará se souber-se a salvo de qualquer controle, admoestação ou responsabilização em detrimento de seus interesses pessoais?

A luta e todos os esforços pela publicidade no Brasil tem sido para levar luz aos cantos de espaço estatal nos quais se teima em manter

**ADPF 850 / DF**

sombrias e escuros, nos quais se podem conchavar e atuar contra o interesse do povo com a participação dos cidadãos.

**21. Ínsita ao princípio republicano, a publicidade dos atos estatais não pode ter seu atendimento afastado.**

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

Observei em estudo específico que o princípio da publicidade ser inerente à forma republicana de governo porque é ele que confere ciência, certeza e controlabilidade aos comportamentos estatais, dotando de segurança os indivíduos quanto a seus direitos fundamentais. Para que se dê a participação, até mesmo na atividade de controle dos atos estatais, é indispensável a luz que oferece o conhecimento público ao que e como atua o Estado. Somente então se pode ter como efetivo o controle e a fiscalização da juridicidade e da moralidade administrativa:

*"A publicidade da Administração é que confere certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Sem ela, a ambiguidade diante das práticas administrativas conduz à insegurança jurídica e à ruptura do elemento de confiança que o cidadão tem que depositar no Estado. (...)"*

*Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado.*

**ADPF 850 / DF**

*Não se exige que se fiscalize, se impugne o que não se conhece. O acesso a quanto praticado administrativamente pelo Estado é que oferece os elementos para o exercício dos direitos do cidadão. A publicidade é, pois, fundamental para que os direitos conferidos constitucional e legalmente ao cidadão possam ser mais que letra de norma jurídica, mas tenham efetividade jurídica e social. Sem a publicidade da conduta administrativa do Estado não há como se cogitar da juridicidade e da moralidade administrativa, logo, não se há pensar também na eficácia do princípio da responsabilidade pública” (Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 240-241).*

Decorre do princípio da publicidade o dever de dotar de transparência os comportamentos e atos da Administração Pública, pois “não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 84).

22. A Constituição da República não se limitou a estabelecer a publicidade como princípio informador da Administração Pública, estendendo-o também a todas as funções e atividades estatais, veiculando normas de cumprimento obrigatório e insuperável, sem a observância as quais não dá concretude a esse preceito. Sua base é, pois, o direito fundamental à informação e essa pode buscar o interesse particular, coletivo ou geral, estatuído no inc. XXXIII do art. 5º da Constituição:

*“Art. 5º (...)*

*XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.*

**ADPF 850 / DF**

Em obediência ao princípio constitucional, a norma constitucional garantidora do direito fundamental à informação teve a sua regulamentação prevista em alguns diplomas legais, especialmente a Lei nacional n. 12.527/2011, em cujo art. 3º se dispõe expressamente ser a publicidade preceito geral e o sigilo exceção.

Em seu art. 5º, a Constituição estabeleceu o dever do Estado de “garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (art. 5º); afirmando-se no inc. I do art. 6º que “cabe aos órgãos e entidades do poder público (...) assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação”.

Sem informação – o que o segredo nega e impede – a formulação do orçamento, os valores cuidados, quem dele participa, para que se propõe o encaminhamento dos gastos a serem feitos, o controle de sua execução para que o cidadão se informe e legitime ou manifeste-se e possa acompanhar os gastos propostos ou realizados pelos governantes.

Informação é direito fundamental do cidadão e não se pode retirá-lo do patrimônio de bens jurídicos constitucionalmente assegurados. Há que haver uma razão para que o cidadão seja decotado ou afastado do conhecimento e do acompanhamento da formulação daquelas normas. E se é preciso escondê-las, algo se impõe como dever perguntar: por que, para que, especialmente, para quem?

Assim, consolidou-se na jurisprudência deste Supremo Tribunal, o princípio da publicidade como corolário da escolha republicana como forma de governo. A publicidade e o acesso aos documentos públicos, atos, contratos, suas motivações e finalidade, de todos os poderes, impõe-se como imposição jurídica daquela opção constituinte. Segredo é exceção na República, somente se legitimando se devida e suficientemente justificada. E a justificativa mesma há de ser pública a demonstrar a

**ADPF 850 / DF**

coerência entre o feito e a finalidade buscada.

Conclusão

**22.** Os autores chamam atenção para o fato de que, apesar de o identificador RP 9 apontar a origem da dotação, os beneficiários desse valor não são identificáveis, assim como não se pode ter certeza da destinação das verbas.

O art. 163-A da Constituição da República, inserido pela Emenda Constitucional n. 108/2020 passou a exigir, em matéria orçamentária, a transparência ativa, para se ter assegurada a publicidade, a comparabilidade e a rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos:

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

É certo que o Ministério da Economia, com fundamento no art. 73 da LDO-2021, editou a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR n. 6.145/2021 a qual dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral.

No Título III cuida-se das emendas de relator-geral e, no art. 40 se tem que, *"caso seja necessário obter informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária objeto deste Título, poderá o Ministro da Pasta respectiva solicitá-las ao autor da emenda"*.

Entretanto, essa norma revelou-se insuficiente a atender os princípios da transparência e da publicidade. Conforme ressaltado pelo Relator do TC 000.797/2021-9 no Tribunal de Contas, nos demais órgãos,

**ADPF 850 / DF**

foram adotados procedimentos diversos para distribuição de emendas RP 9, neles ausentes informações centralizadas, objetivas e claras.

As emendas de relator não se fundamentam nem cumprem o regime constitucional das emendas individuais e não se submetem às regras constitucionais.

Tem-se, no caso, um desvirtuamento do uso das emendas de relator que, na prática, passaram a substituir as emendas individuais, sem o inconveniente vinculado a essas últimas, qual seja, passam ao largo da obrigatoriedade de observância dos §§ 9º a 11º do art. 166 da Constituição da República, nos quais são definidas limitações quanto à observância de percentual da receita corrente líquida do exercício anterior e de destinação de metade dos recursos à saúde.

A sistemática das emendas de relator, na forma que vem sendo praticada e que é objeto de questionamento na presente ação, conduziu à vinculação de vultosos montantes de recursos a uma pessoa, qual seja o relator-geral, para beneficiamento de terceiros não nominados, sem procedimentos uniformes, objetivos e impessoais quanto à distribuição desses recursos, de forma a que se tivesse assegurada a sua rastreabilidade e sem que seja dada a esses comportamentos a devida publicidade, pois não ocorrem registros no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOPE.

A utilização de emendas de relator sem a menor observância aos princípio da transparência e da publicidade afasta do olhar escrutinador do povo o gasto dos recursos públicos.

Em suas informações, o próprio Ministério do Desenvolvimento Regional esclareceu, que, para as emendas de relator “*não houve o estabelecimento de um rito para a sua execução, com cronograma definido, para análise e superação dos impedimentos técnicos, bem como inexiste disposição*

**ADPF 850 / DF**

*expressa acerca da indicação do beneficiário” (e-doc. 51 da ADPF n. 850) .*

A sistemática das emendas de relator podem vir a propiciar, ainda, favorecimentos injustificados ou perseguições políticas, em inobservância ao princípio da imparcialidade.

**23.** O controle de legalidade e da finalidade dos comportamentos e gastos dos recursos pela Administração Pública não pode ser escamoteado nem esvaziado, pois 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.

**24.** Registre-se que na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850 o Partido Cidadania pede “*seja declarado inconstitucional o indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021*”.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 851, o Partido Socialista Brasileiro – PSB pede seja confirmada a medida cautelar deferida para determinar a suspensão da execução das emendas de relator-geral (RP 9) e, ainda, seja declarada “*a inconstitucionalidade do reiterado desvirtuamento das emendas do relator, consubstanciado na captura de relevantes quantias do orçamento federal sem o atendimento às regras do regime constitucional de emendas e à transparência orçamentária*”.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, o Partido Socialismo e Liberdade - PSOL pede seja declarada a “*inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) e, por conseguinte, das*

**ADPF 850 / DF**

*emendas do relator-geral do Orçamento de 2021”.*

Em aditamento à inicial, pede, ainda, a suspensão do “*inciso IV do artigo 53, e o seu parágrafo único, da Resolução nº 1, de 2006 do CN; do art. 2º da Resolução nº 1 de 2021, do CN (oriunda Resolução PRN nº 4, publicada em 29 de novembro de 2021); e, por arrastamento, do art. 69-A da Resolução nº 1, de 2006*” e a suspensão dos “*efeitos de todo o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 25 de novembro de 2021*”.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.014 o Partido Verde pede, no mérito, seja confirmada a medida cautelar requerida no sentido de a) garantir “*a constitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) e, por conseguinte, das emendas do relator-geral do orçamento*”; b) “*ordenar a suspensão do empenho, execução, aprovisionamento e pagamento dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9, as emendas do relator-geral (RP 9) ao orçamento previsto na LOA 2022*” e; c) suspender “*os efeitos de todo o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 25 de novembro de 2021, no que dizem respeito às rubricas orçamentárias da RP-9*”.

A emenda do relator – como posto – é inconstitucional como formulada e praticada, pois desatende o direito fundamental à informação e à publicidade dos atos governamentais.

Cabe a este Supremo Tribunal Federal garantir a observância dos preceitos fundamentais postos no inc. XXXIII, do art. 5º, no *caput* do art. 37 e no 163-A, todos da Constituição da República.

**Voto no sentido de:**

**a) rejeitar as preliminares, conhecendo, em parte, das arguições de descumprimento de preceito fundamental ns. 854 e 1014, excluído delas o ponto referente ao questionamento do Decreto n. 11.190/2022;**

**ADPF 850 / DF**

**b) julgar procedentes as arguições de descumprimento de preceito fundamental pois, desatendidos os princípios da juridicidade, da impessoalidade, da publicidade, o direito à informação, o princípio da publicidade, conluo no sentido de ser incompatível com a Constituição da República as práticas orçamentárias conformadores do denominado “esquema de orçamento secreto” levadas a efeito pelas chamadas “emendas do relator”;**

**c) declarar inconstitucional materialmente o art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1/2021 e a Resolução CN n. 2/2021;**

**d) determinar ao Congresso Nacional, à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia e a todos os órgãos da Administração Pública que realizaram empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas pelo indicador RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras levadas a efeito com os recursos delas decorrentes, com a identificação dos solicitantes, dos beneficiários e dos órgãos que tenham recebido e realizado os gastos, em plataforma centralizada de acesso público claro, objetivo e completo.**

15/12/2022

PLENÁRIO

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

**OBSERVAÇÃO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (PRESIDENTE E RELATORA) - Consulto o Ministro Ricardo Lewandowski e o Ministro Gilmar Mendes com relação aos votos, só porque me fizeram chegar agora a notícia de que o Ministro Sepúlveda Pertence, o Ministro Marco Aurélio e o Ministro Ayres Britto já nos estão aguardando.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, na ordem de votação, manifesto-me, com o devido respeito, pela postergação deste julgamento para uma próxima sessão, inclusive para que nós - ou, pelo menos, eu - possamos analisar melhor as substanciosas ponderações veiculadas pelos diferentes Ministros. A questão é extremamente complexa e envolve o relacionamento entre os três Poderes da República.

Verifico que todos os Ministros trouxeram aportes extremamente válidos e também, Senhora Presidente, verifico que todos nós recebemos um ofício do eminente Senador Rodrigo Pacheco, Presidente do Congresso Nacional, portanto das duas Casas do Parlamento, em uma salutar iniciativa de diálogo entre os Poderes - temos de pressupor a boa-fé de Sua Excelência, que representa a soberania nacional.

Tem-se, nesse ofício, a informação de que está tramitando no Congresso Nacional a Resolução nº 3, de 2022, que visa ampliar a transparência e estabelecer o critério de proporcionalidade e imparcialidade na regulamentação da tramitação das emendas de relator-geral no âmbito do Congresso Nacional, alterando a Resolução nº 1, de 2006. O eminente Presidente do Congresso Nacional elenca uma série de dispositivos que constam desse projeto de resolução, que, a meu ver, vão ao encontro das preocupações manifestadas por vários Ministros nesta assentada.

Senhora Presidente, dado o adiantado da hora - já ultrapassamos quase uma hora do prazo regulamentar de término da sessão - e, tendo

**ADPF 850 / DF**

em conta a complexidade da matéria, Vossa Excelência fez essa indagação e, na ordem de votação, manifesto-me no sentido de que deixemos essa matéria complexa, de alto interesse social, político e até econômico para a próxima sessão.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu também, Presidente, aproveitando, gostaria de fazer esse registro. Concordo com o Ministro Lewandowski quanto à necessidade de que prossigamos na próxima sessão.

Estou já há muitos anos também na janela, acompanhando um pouco todo esse processo, desde as emendas não impositivas e dos contingenciamentos - ainda hoje conversava sobre isso com o Ministro Alexandre. Na verdade, as hoje chamadas emendas RP 9 sempre existiram sob uma outra roupagem, inclusive com um distintivo entre aqueles que estão na base de apoio do governo e aqueles que não estão na base de apoio do governo. Isso sempre existiu.

É bem interessante também que a gente perceba os movimentos políticos desde 2015. São quatro emendas constitucionais tratando dessa temática, o que sinaliza alguns aspectos interessantes.

No discurso sobre maior centralização no Poder Executivo ou não, maior liberalidade no poder de emenda, criação de despesas, a gente tem dois retratos. Vários estudiosos apontam a questão de que o excesso de participação parlamentar no modelo de 1946 os teria levado a 1964 - pode haver um exagero em relação a isso. Em 1966/1967, a gente vai para um modelo centralizado e conhecemos bem também o que é isso. É preciso ter essa perspectiva.

Em jogo aqui também está a questão da governabilidade. Embora seja fácil tecnicificar o discurso e dizer que o ideal é que, daqui a pouco, a gente tivesse um algoritmo para aplicação dos recursos, talvez fosse o modelo mais perfeito. Mas não é assim que ocorre aqui ou alhures, é preciso ter essa perspectiva.

Estamos falando de democracia no estágio em que ela se encontra, como somos capazes de manejá-la. Até aqui, graças a uma série de méritos e de virtudes e graças a Deus, temos conseguido manter a democracia.

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 299 de 384

## **ADPF 850 / DF**

Estamos a completar 35 anos da Constituição de 1988 em um quadro de relativa normalidade institucional. Recentemente - já falei isto aqui -, dois eminentes políticos lembravam que, a despeito desta estabilidade institucional, já vivenciamos dois *impeachments* presidenciais, levados a cabo integralmente, afora todas as tentativas várias de se fazê-lo. Normalmente, independentemente do juízo que se faça sobre os fatos, isso ocorreu porque essas pessoas, os presidentes, perderam o apoio parlamentar. Quem lembrava isso em Lisboa foi o Presidente Fernando Henrique Cardoso e Arlindo Chinaglia, ex-presidente da Câmara. É preciso que a gente tenha a leitura contextualizada deste tema.

Mas votarei na próxima sessão.

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 300 de 384

## **PLENÁRIO**

### **EXTRATO DE ATA**

#### **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 850**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. ROSA WEBER**

REQTE. (S) : CIDADANIA

ADV. (A/S) : RENATO CAMPOS GALUPPO (90819/MG)

INTDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

INTDO. (A/S) : CONGRESSO NACIONAL

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

INTDO. (A/S) : SENADO FEDERAL

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

ADV. (A/S) : ADVOGADO DO SENADO FEDERAL

INTDO. (A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

ADV. (A/S) : ADVOGADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

AM. CURIAE. : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO  
- PTB

ADV. (A/S) : LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA (28328/DF, 137677/RJ,  
462972/SP)

AM. CURIAE. : PARTIDO NOVO

ADV. (A/S) : PAULO ROBERTO ROQUE ANTONIO KHOURI (10671/DF,  
141408/MG, 202081/RJ, 370339/SP)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo interessado Presidente da República, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; pela interessada Câmara dos Deputados, o Dr. Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva, Advogado-Geral da Câmara dos Deputados; pelo interessado Senado Federal, o Dr. Thomaz Henrique Gomma de Azevedo, Advogado-Geral do Senado Federal; pelo *amicus curiae* Partido Novo, o Dr. Paulo Roberto Roque Antônio Khouri; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Lindôra Maria Araújo, Vice-Procuradora-Geral da República. Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 7.12.2022.

**Decisão:** Após o voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), que (i) assentava o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; (ii) conhecia integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014 e, no mérito, observada a fundamentação, e nos limites dos pedidos formulados: (a) julgava procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 301 de 384

inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) declarava a constitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021; (c) conferia interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, em consequência, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021); (d) determinava, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias; e (iii) fixava a seguinte tese: “As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea ‘a’, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”, o julgamento foi suspenso. Plenário, 14.12.2022.

**Decisão:** Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro André Mendonça, que conhecia, em parte, das arguições de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), porém, na parte conhecida, julgava parcialmente procedentes os pedidos, tão somente com a finalidade de declarar omissão parcial do Poder Público no que toca à regulamentação da execução do indicador de Resultado Primário nº 09 derivado das Leis Orçamentárias Anuais de 2021 e 2022; por intermédio do emprego da técnica de declaração de constitucionalidade sem a pronúncia da nulidade, fixava prazo de 60 dias, determinando aos arguidos que: (i) normatizem as emendas do Relator-Geral, de modo a explicitar *a priori* os fundamentos levados periodicamente em consideração para fixar o volume

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 302 de 384

financeiro da execução pertinente ao RP-9 e respectivos critérios de rateio desse montante entre as duas Casas do Congresso Nacional e respectivos órgãos, com especial atenção à CMO; e (ii) passem a garantir às emendas de relator identificadas pelo RP-9 o mesmo nível de transparência e de controle verificáveis na execução referente aos RP-6 (despesa primária decorrente de emendas individuais, de execução obrigatória) e RP-7 (despesa primária decorrente de emendas de bancada estadual, de execução obrigatória); e propunha a fixação de interpretação conforme à Constituição para assentar que, apesar de "ainda constitucional", encontra-se em trânsito para a inconstitucionalidade parcela do regime das Emendas do Relator-Geral do Orçamento, isto é, prescrições normativas a exemplo da expressão "e, exceto quanto à exigência de anulação integral a que se refere a alínea 'b' do inciso III, com 'RP 9'", contida no § 8º do art. 4º da Lei n. 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA de 2022); e (2) o art. 71 da Lei 14.194/2021 (LDO de 2022), naquilo que estabelece que o preceito não se aplica às programações com identificador de RP 9; no mesmo sentido, apelava ao Legislador para que se abstinha de estabelecer em relação ao regime jurídico das emendas de relator-geral da Comissão Mista de Orçamento a equiparação dos regimes jurídicos das emendas individuais e das emendas de relator, especialmente quanto à obrigatoriedade de execução dessas despesas pelo Poder Executivo, assim como o atendimento da legislação estruturante da respectiva política pública, sobretudo no que concerne aos critérios de distribuição de recursos – como população e índices socioeconômicos do ente da Federação; do voto do Ministro Nunes Marques, que a) não conhecia das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014; e, b) caso vencido na preliminar, no mérito, deferia parcialmente os pedidos formulados, de modo a, tão somente, reconhecendo a contrariedade aos princípios da transparência e da publicidade, determinar que o Congresso Nacional, no prazo de 30 (trinta) dias corridos, proceda aos ajustes necessários, no orçamento de 2022 e seguintes, quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), de modo que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam associadas aos respectivos parlamentares requerentes e 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, 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,

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 303 de 384

ressalvando os orçamentos dos exercícios 2020 e 2021, assim como todos os anteriores, por entender que a tramitação e a execução das respectivas leis orçamentárias, ainda que passíveis de críticas, atenderam à compreensão então vigente, que não apresentava controvérsia; do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava a Relatora, assentando o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto; acompanhava também a Relatora no conhecimento integral das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014; no mérito, divergia parcialmente da Relatora e julgava parcialmente procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para, afastando a possibilidade do denominado orçamento secreto: 1) declarar a constitucionalidade material do artigo 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021, determinando que se aplique o mesmo procedimento das emendas individuais (RP6) às emendas do relator (RP9), com a finalidade de garantia de total transparência e publicidade, devendo o relator, no tocante à divisão dos recursos destinados a RP9, respeitar a proporcionalidade entre a maioria e a minoria da Casa Legislativa, e, após essa divisão do montante de emendas, o relator deverá respeitar a proporcionalidade das respectivas bancadas dentro da maioria e da minoria; 2) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), somente autorizando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 quando for possível fazer a devida adaptação e aplicação do procedimento de publicidade e transparência relativo às emendas individuais (RP 6) e, caso não seja possível, acompanhava a Relatora, no sentido de determinar aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 que orientem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas; 3) determinava, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas nos exatos e idênticos termos das RP 6 (emendas individuais); do voto do Ministro Dias Toffoli, que conhecia integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014 e, nessa parte, julgava parcialmente procedentes os pedidos para conferir interpretação conforme aos dispositivos questionados no sentido de que eles devem observar os princípios da transparência, da proporcionalidade, da imparcialidade e da isonomia entre os entes federativos, devendo, ainda, os Poderes Executivo e Legislativo, no âmbito de suas competências, regulamentar, no prazo de 90 dias, a execução da RP-09, observando os seguintes critérios: 1.o Poder Executivo Federal deve publicar,

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 304 de 384

anualmente, para cada Estado e o Distrito Federal, a relação dos programas estratégicos e projetos prioritários nos quais, exclusivamente, devem ser alocadas as emendas de relator, observada a compatibilidade dessa programação com (i) a Constituição Federal, especialmente o disposto em seus arts. 3º, incisos II e III, e art. 165, § 7º (com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais); e (ii) com as demais normas pertinentes, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os planos nacionais, regionais e setoriais, e os indicadores socioeconômicos pertinentes; 2. para assegurar o pacto federativo e a isonomia no tratamento dos entes municipais, estabelecer que o conjunto de transferências discricionárias destinadas a cada Município não pode ultrapassar, em cada exercício, o limite correspondente a 50 % do FPM recebido pelo mesmo; e 3.as emendas parlamentares destinadas ao atendimento local devem ter papel subsidiário no planejamento nacional e não podem inviabilizar as políticas públicas para atendimento de todo o território nacional, segundo indicadores populacionais e socioeconômicos; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Luiz Fux e Cármén Lúcia, que acompanhavam o voto da Relatora, o julgamento foi suspenso. Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 15.12.2022.

Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármén Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

19/12/2022

PLENÁRIO

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

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

**OBSERVAÇÃO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, bom dia! Cumprimento Vossa Excelência, e em sua pessoa, cumprimento todos os demais eminentes Ministros desta Corte, os advogados presentes, o Senhor Procurador-Geral da República e os distintos funcionários que nos assistem.

Senhora Presidente, trago um longo voto, fruto de uma meditação vertical sobre esta tormentosa questão sobre a qual se debate a Suprema Corte do País. Tendo em conta que é nossa última sessão do ano, considerando que é uma sessão, conforme estabelece o Regimento, de prestação de contas, procurarei, dentro do possível, ser breve, mas a questão demanda que se ingresse em alguns detalhes que me parecem

**ADPF 850 / DF**

importantes.

Senhora Presidente, todos se recordam que, há cerca de um ano e pouco, esta Corte deferiu uma cautelar de relatoria de Vossa Excelência, em que se procurou corrigir as aparentes inconstitucionalidades do processo de orçamentação, de distribuição de recursos públicos que se faz no País, notadamente no âmbito do Congresso Nacional.

A partir da cautelar, referendada majoritariamente pelos Membros desta Casa, o Congresso Nacional, de forma absolutamente louvável, iniciou um processo de diálogo institucional com esta Corte, visando corrigir os eventuais vícios desvendados, em sede cautelar, no julgamento ainda provisório.

Farei então, Senhora Presidente, uma rápida resenha do diálogo institucional que o Congresso Nacional buscou travar com esta Corte. A mim me parece que, agora, em que pese os notáveis avanços logrados, é chegada a hora de darmos um paradeiro a este diálogo. É preciso que cheguemos a uma conclusão, um julgamento definitivo, uma vez que, a partir de janeiro, inicia-se o processo de execução orçamentária.

Com todo esforço feito pelo Congresso Nacional, insisto, louvável, sobretudo a partir das iniciativas do eminentíssimo Presidente da Casa Alta do Congresso Nacional, o Senado Federal, o Senador Rodrigo Pacheco e também do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira - fizeram esforços realmente muito grandes, sobretudo considerando que são Presidentes de um colegiado heterogêneo -, buscaram-se soluções de compromissos que pudessem, eventualmente, atender o que foi estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal em sede cautelar.

No entanto, Senhora Presidente, quero adiantar, desde logo, que entendo que, *data venia*, apesar dos esforços, o Congresso Nacional não conseguiu adequar-se às exigências estabelecidas por esta Suprema Corte no que tange aos parâmetros constitucionais aos quais se devem enquadrar todas as iniciativas que dizem respeito ao processo de orçamentação ora em curso no Congresso Nacional.

Vou fazer esta rápida resenha do que consistiu esse diálogo.

**19/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

**V O T O**

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

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

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Despesas públicas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual. Pretensão de constitucionalidade fundada tanto em situações verificáveis no plano objetivo-normativo (práticas institucionais) quanto em alegações somente passíveis de constatação por meio de investigação fático-probatória (condutas individuais). Inadmissibilidade do conhecimento da arguição de descumprimento quanto ao suposto esquema de desvio de verbas públicas denominado ‘tratoração’. Controvérsia cuja análise demanda aprofundado exame de fatos e instauração incidental de fase de diliação 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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

**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 impensoalidade, **o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distanciase desses ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério.**

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

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

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

(b) quanto à **execução das despesas** indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), **implementação de**

**ADPF 850 / DF**

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

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

8. Medida liminar referendada” (grifei).

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

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

**ADPF 850 / DF**

Referendo.

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

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

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

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

5. A nova disciplina jurídica da execução das emendas do relator (**Ato Conjunto nº 1/2021, Resolução nº 2/2021-CN e**

**ADPF 850 / DF**

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

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

7. Medida cautelar referendada” (grifei).

No voto condutor, a Ministra Rosa Weber salientou que

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

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

**ADPF 850 / DF**

vinculados para indicarem os beneficiários dos recursos federais (O Estado de S. Paulo, ‘Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso’, 08.5.2021).

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

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

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

[...]

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

**ADPF 850 / DF**

prestação de serviços essenciais a coletividade.

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

Pois bem.

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

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

Segundo já tive oportunidade de afirmar em sede doutrinária,

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

---

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

**ADPF 850 / DF**

Revolução Industrial e as lutas operárias desencadeadas em seu bojo, surgiram os chamados ‘direitos sociais’ [...], além de uma nova geração de direitos, desenvolvidos em meados do século passado, no contexto de um mundo globalizado, aos quais se denominou de ‘direitos de solidariedade ou fraternidade’ com destaque para a proteção do meio ambiente.”<sup>2</sup>

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

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

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

2 LEWANDOWSKI, E. R. *Reflexões em Torno do Princípio Republicano*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 100, 2005, pp. 506.526.

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

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

**ADPF 850 / DF**

descumprido, põe em risco a própria coesão da sociedade.

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

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

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

---

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

[...]

Com efeito, o fundamento que norteia a ideia de *accountability* é a necessidade de se controlar o poder político, e não o objetivo de eliminá-lo e/ou de se substituir a ele. Instituições de *accountability* buscam limitar, disciplinar e restringir o exercício da autoridade política, prevenindo arbitrariedades e procurando assegurar que sua atuação ocorre de maneira alinhada a regras e procedimentos previamente estabelecidos. Isso absolutamente não significa determinar a forma ou o conteúdo de determinadas decisões políticas, tampouco eliminar graus de discricionariedade próprios de burocracias estatais”<sup>8</sup> (grifei).

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

“[...]

---

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

8 *Idem*, p. 50-51.

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

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

3. **Ordem concedida" (grifei).**

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

Destarte, com o propósito de fortalecer essa cultura de transparência e controle social da gestão pública, a edição da Lei de Acesso à

## **ADPF 850 / DF**

Informação - LAI (Lei 12.527/2011) representou grande avanço na consagração do direito fundamental de acesso à informação e do princípio da publicidade, ao estabelecer procedimentos a serem observados por todos os poderes e entes da Federação.

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

agentes públicos ou por entidades não governamentais, incluindo-se aí a própria população.

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

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

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

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

Em 9/12/2021, a Advocacia-Geral da União atravessou petição nos autos com a finalidade de informar sobre o cumprimento da deliberação desta Suprema Corte, consignando que, de modo convergente com prévia determinação do Tribunal de Contas da União, consubstanciada no

**ADPF 850 / DF**

Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, e buscando dar cumprimento à decisão, editou-se o **Decreto 10.888/2021**, que “dispõe sobre a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o relator-geral do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas”.

Por oportuno, transcrevo o inteiro teor do referido ato:

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

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

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

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

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

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

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

§ 4º Excepcionalmente, para as transferências de recursos não operacionalizadas na Plataforma +Brasil, o registro das

**ADPF 850 / DF**

informações recebidas na forma do *caput* deverá ser efetuado em sistema próprio do órgão repassador dos recursos, observadas as disposições deste Decreto e as demais normas aplicáveis.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

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

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

Apesar das tentativas informadas nos autos, entendo que, **até o momento**, não foram adotadas todas as providências necessárias para uma adequada transparência do processo de repartição das verbas

**ADPF 850 / DF**

orçamentárias, haja vista que não se conseguiu dar a exigida translucidez às demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral e não logrou garantir a rastreabilidade das solicitações de distribuição de emendas e de suas execuções.

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

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

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

No referido ofício, o Presidente solicitou aos parlamentares que colaborassem com o levantamento das emendas RP 9, as quais contaram

**ADPF 850 / DF**

com o apoio destes, correspondentes aos exercícios financeiros de 2020 e 2021, dentro do prazo de 10 dias, a fim de que as respostas fossem encaminhadas a esta Suprema Corte, concluindo que,

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

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

“[...]

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

**97. Com efeito, consta do próprio teor das informações oficiais** prestadas pelo Presidente do Congresso Nacional que somente 70% dos Deputados Federais prestou contas sobre a indicação de despesas oriundas de emendas do relator. **Ou seja, a cada 10 (dez) Deputados Federais, pelo menos 03 (três)**

**ADPF 850 / DF**

**omitiram esclarecimentos, mantendo o sigilo sobre as despesas orçamentárias secretas.** Além disso, mesmo que maior a adesão no Senado Federal (pelo menos 85% dos Senadores), o fato é que o conteúdo das informações prestadas por Deputados e Senadores não é claro nem preciso.

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

[...]

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

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

**“[...] o SINDORC - Sistema de indicação orçamentária RP 9 já está sendo parametrizado para exigir, a partir do exercício financeiro de 2023, a identificação do parlamentar solicitante, ainda que em 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”** (grifei).

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

**ADPF 850 / DF**

referida Resolução:

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

'Art.53

[...]

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

**§ 2º Dos valores previstos no § 1º:**

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

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

[...]

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

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

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

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

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

**V - até 56,66% oriundas de indicações cadastradas pelos**

**ADPF 850 / DF**

**deputados, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral.'** (NR).

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

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

Sim, porque a ausência de quaisquer parâmetros dava ensejo à destinação das verbas orçamentárias ao exclusivo alvedrio do relator-geral, já que inexistia critério limitador desse tipo específico de emendas, quais sejam, as denominadas RP9, dando azo a favorecimentos imotivados e descolados das diretrizes constitucionais disciplinadoras da alocação de recursos públicos.

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

E, apesar de indicar um limite financeiro, a nova norma estabelece que este não poderá ser superior ao valor total das emendas RP6, RP7 e RP8 (nova redação do art. 53 da Resolução 1/2006-CN, dada pela Resolução 3/2022-CN), tratadas nos §§ 9º a 12 do art. 166 da Constituição Federal, quais sejam, as individuais e de bancadas, **permitindo que as emendas RP9 contemplem valores muito superiores aos correspondentes às demais espécies, quando avaliadas individualmente, não obstante o seu caráter anômalo considerada ausência de previsão constitucional.**

Constata-se, assim, que a nova regulamentação, apesar de constituir um progresso em relação à sistemática anterior, não resolve os vícios de inconstitucionalidade apontados nas iniciais das ações sob apreciação. Vejam-se, nesse sentido, as críticas formuladas pelos próprios

**ADPF 850 / DF**

parlamentares que participaram da votação da citada Resolução, conforma consta do portal do Senado, o quanto segue:<sup>9</sup>

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

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

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

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

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

---

9

Disponível em: <[www12.Senado.leg.br](http://www12.Senado.leg.br)> Acesso em 18/12/2022.

**ADPF 850 / DF**

os valores orçados em emendas do relator mantiveram-se no patamar de **16,5 bilhões de reais.**" (grifei)

Convém sublinhar que a Constituição Federal limita as demais espécies de emendas, como as individuais (RP6) e as de bancada (RP7 e RP8), nos seguintes termos:

"Art. 166. [...]

[...]

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

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

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

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

Ora, segundo decorre do art. 166, §§ 9º a 12 da Constituição Federal, as emendas individuais (RP6) e as de bancada (RP7 e RP8), que podem

**ADPF 850 / DF**

ser apresentadas por parlamentares e partidos de oposição ou da situação, são impositivas, obrigando o Poder Executivo a dar-lhes cumprimento, porém obedecem a limites constitucionalmente estabelecidos.

Já as emendas do relator-geral (RP9), embora não tendo disciplina constitucional, da maneira como vêm sendo utilizadas, subvertem a lógica do sistema de repartição dos recursos orçamentários, sobretudo porque retiram do Chefe do Executivo Federal a necessária discricionariedade na alocação das verbas, em prejuízo da governabilidade e em afronta ao mecanismo de freios e contrapesos que informa o princípio da separação dos Poderes.

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

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

[...]

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

[...]

Enquanto as sucessivas reformas constitucionais (EC nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019) **ampliaram**, exponencialmente, a

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

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

Sublinho que, ao discorrer sobre o art. 3º da Constituição Federal,

**ADPF 850 / DF**

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

É que, para o autor,

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

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

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

---

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

(iii) conferir interpretação conforme às Leis 14.144/2021 e 14.303/2022 (Leis Orçamentárias Anuais de 2021 e de 2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP9 com o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal; e

(iv) determinar às unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, no prazo de 90 dias, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários.

É como voto.

**19/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

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

**APARTE**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Ministro**

Ricardo Lewandowski, aqui há uma questão, pelo menos é o que tenho ouvido, de que o investimento público é baixíssimo, afora o cuidado com os serviços públicos, o considerado investimento público é baixíssimo. Historicamente, quando chega a um patamar muito elevado, chega a 1% do PIB - atualmente está muito abaixo disso. A parte do investimento que

**ADPF 850 / DF**

conta e que oscila entre 18, 19, podendo chegar a 20, é investimento privado.

O problema, parece-me, neste debate, e isso foi apontado em alguns votos - acho que no voto do Ministro Toffoli e também no voto do Ministro Alexandre -, é a aderência desses projetos a algum tipo de programa. Essa é a discussão porque, de fato, o investimento público, em geral, tem sido, ao longo desses anos, extremamente baixo, a ponto de não conseguir sequer fazer aquilo que se chama de mínima reposição dos próprios aparelhos públicos - muito abaixo de 1%. A quantia, de fato, é pouco significativa.

19/12/2022

PLENÁRIO

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

**V O T O**

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

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

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

É comum, na literatura, que o postulado da conformidade funcional seja ligado à atividade dos Tribunais Constitucionais, assumindo o papel de limite decisório. Essa consiste apenas em sua aplicação mais óbvia do princípio; longe está de encerrar, privativamente, o campo de incidência material da norma em comento. Afinal, também os outros Poderes não são impedidos de interpretar a Constituição, não havendo exclusividade

## ADPF 850 / DF

em favor do Poder Judiciário (FEINGOLD, Russ. "The Obligation of Members of Congress to Consider Constitutionality While Deliberating and Voting: The Deficiencies of House Rule XII and A Proposed Rule for the Senate". In: **Vanderbilt Law Review**. Vol. 67. Nashville: Vanderbilt University, 2014, p. 846-849)

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

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

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

Identificada a questão constitucional, examino, a seguir, se as

**ADPF 850 / DF**

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

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

No marco da separação de funções que orienta o Estado moderno, tem-se como próprio do Poder Executivo exercer a direção superior da administração, elaborar políticas públicas, desenvolver atividades de fomento, dentre outras. Plexo de funções que se conjuga com outra atribuição que lhe costuma ser imputada: a responsabilidade por gerir o orçamento público, instrumento vocacionado a fornecer as condições financeiras para a atuação estatal, ao mesmo tempo que a conforma (BARILE, Paolo et al. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. 15ª ed. Pádua: Cedam, 2016, p. 235).

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

O exercício precípua da função administrativa e o gerenciamento do orçamento público por parte do Poder Executivo explica a decisão política fundamental da Assembleia Constituinte de 1987/1988 de confiar ao respectivo Chefe de tal Poder a prerrogativa da iniciativa privativa para

## ADPF 850 / DF

algumas leis que veiculam matérias administrativas (art. 61, §1º, CF/88), bem assim para as leis orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (art. 84, XXIII; art. 165, *caput*, CF/88) (SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 323-325).

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

Não foi outra a principal fonte de disfuncionalidades do regime constitucional de 1946: o Congresso Nacional tinha o poder de criar despesa pública. A iniciativa de “leis sobre matéria financeira” era compartilhada entre a Câmara dos Deputados e o Presidente da República (art. 67, § 1º, CF/1946). Consequentemente, não havia limites relevantes ao exercício do poder de emenda parlamentar, para além do já consagrado princípio da exclusividade, presente entre nós desde a Reforma de 1925-1926, e que no texto fundamental de 1946 proibia dispositivo estranho à previsão da receita e fixação de despesa, mas excetuava de tal proibição: “I – a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita”, e “II – a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit” (art. 73, § 1º, CF/1946).

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

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

“A mensagem é bem clara. Os legisladores estavam autorizados a interpretar as demandas locais e a atendê-las mediante recursos orçamentários, por meio de operações de crédito com antecipação da receita ou pela aplicação de saldos.

## ADPF 850 / DF

O ponto relevante é que a autorização constitucional para tomar a iniciativa de políticas distributivas provoca um significativo impacto na produção legislativa da Câmara: (...) entre 1959 e 1963, mais de 50% da produção endógena da Câmara destinava algum tipo de recurso público a localidades, indivíduos e grupos." (SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 89)

Com acesso direto ao orçamento público, os Deputados Federais conseguiam capital político suficiente para atender aos seus redutos eleitorais, sem que fosse para tanto necessário demonstrar qualquer interesse em cooperar com o Presidente da República. Os efeitos no sistema político foram nefastos. O grau de disciplina partidária minguou: o período entre 1946 e 1964 mostra reduzido grau de coesão das bancadas; o Presidente da República precisava chegar ao ponto de firmar alianças pontuais (e efêmeras) com parlamentares do bloco de oposição, o que aumentou o grau de divisão interna dos partidos e, ao fim, os enfraqueceu (SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 80).

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

"A segunda experiência republicana foi a mais instável. Viveu a tensão permanente entre as pressões reformistas do

## ADPF 850 / DF

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

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

A **Constituição de 1967** positivou reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo para matéria financeira (art. 60, I) e, mais especificamente, para a iniciativa das “leis orçamentárias e das que abram créditos (...) ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública (art. 67, *caput*). Outrossim, prescreveu que “não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo” (art. 67, § 1º). Previu, ainda, a aprovação do orçamento por decurso de prazo – a ausência de deliberação obrigava o Presidente do Congresso a remeter o projeto, tal como estava, à sanção presidencial (art. 68). O mesmo arranjo, que desprestigiou por completo o Congresso Nacional, foi reproduzido na **Emenda Constitucional n. 1/1969**.

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

**ADPF 850 / DF**

Legislativo, durante a Segunda República:

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

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

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

Mesmo países que não contemplaram a reserva de iniciativa em favor do Executivo no plano constitucional-formal, acabaram fazendo-o por outras vias. É bem esse o caso dos Estados Unidos da América, cuja prerrogativa presidencial para iniciar o processo legislativo orçamentário passou a ser observada a partir da aprovação de uma lei ordinária, o *Budget and Accounting Act*, de 1921 (CHAFETZ, Josh. **The Congress's**

**ADPF 850 / DF**

**Constitution: Legislative Authority and the Separation of Powers.** New Haven: Yale University Press, 2017, p. 63).

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

De outra banda, em relação ao Congresso Nacional, a Constituição de 1988 afastou-se por completo do modelo adotado pelo Regime de 1964, que reduzia a função parlamentar, no processo legislativo orçamentário, a moldes cartoriais. Ao dispor sobre a tramitação legislativa, o Constituinte de 1987/1988 deferiu ao Poder Legislativo relevante papel na conformação do orçamento público. E as **emendas parlamentares** consistem, exatamente, no "*instrumento do qual se servem os membros do Poder Legislativo para interferir no conteúdo material dos projetos de lei que não sejam de sua autoria*"(BLIACHERIENE, Ana Carla. "Orçamento Impositivo à Brasileira". In: **Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 63).

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem invariavelmente afirmado que o poder de emenda do Congresso Nacional limita-se apenas às disposições constitucionais expressas (**ADI 1.050**, Rel. Min Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 1º.8.2018, DJe 28.8.2018). Esse racional conduziu esta Corte a reafirmar a legitimidade do emendamento parlamentar que acarrete aumento de despesa durante o processo legislativo orçamentário, observadas as condicionantes postas no mencionado art. 166 da Constituição (**ADI 2.810**, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 20.4.2016, DJe 10.5.2016).

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

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

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

“i. **emendas de comissão**: emendas apresentadas pelas Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos

**ADPF 850 / DF**

Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, no âmbito de suas competências regimentais (arts. 43 a 45).

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

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

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

Conservando a tônica de sua antecessora, a Resolução n. 2/1995, editada em reação ao escândalo dos “Anões do Orçamento”, a Resolução n. 1/2006 adotou algumas cautelas, como a indicação de que as emendas de bancada estadual apenas poderiam ser utilizadas para “obras e projetos estruturantes” (art. 47); já as emendas de comissão deveriam custear programas nacionais submetidos a critérios de política pública (art. 44, Resolução n. 1/2006).

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

A LDO-2014 (Lei 12.919/2013) trouxe a determinação de que deveria constar “*no Projeto de Lei Orçamentária de 2014 e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesa*” um “*identificador de Resultado Primário (RP)*” específico para as despesas que fossem decorrentes das emendas individuais, as quais passariam a receber o código de identificador de Resultado Primário 6 (RP – 6) (art. 7º, § 4º, alínea “d”). A rigor, o uso de um RP para fins de auxiliar na apuração do superávit primário não

**ADPF 850 / DF**

consiste propriamente em novidade. Na LDO-2007, por exemplo, o Poder Executivo o propôs para operacionalizar o controle da execução orçamentária do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI). A finalidade do instrumento era o de auxiliar o Poder Executivo na execução do orçamento – tarefa que lhe é precípua, como assinalado acima. A novidade, que verificamos a partir da criação do RP-6, é bem outra: a utilização de um indicador para os fins de controle da execução orçamentária em favor dos que aprovaram o orçamento público, os parlamentares (FARIA, Rodrigo Oliveira de. “O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política”. *Scielo Preprints*, p. 21-22).

As novidades da LDO-2014 não ficaram por aí. A peça também passou a definir que seria obrigatória a execução orçamentária e financeira, **de forma equitativa**, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária que teria identificador de Resultado Primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

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

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

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

## ADPF 850 / DF

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

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

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

A meu ver, os dois modelos tal como concebidos hoje dão margens a abusos e desvirtuamentos em termos de controle social e *accountability*, sobretudo porque, nem no regime de emendas individuais, nem no regime de emendas do relator, são transparentes, controláveis e tampouco motivadas as decisões do agente político de alocar recursos escassos para tal ou qual projeto em Estado ou Município.

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

Embora as emendas do relator-geral fossem historicamente editadas pelo Congresso Nacional, foi somente com a referida LDO 2020 que se passaram a utilizar identificadores e filtros na peça orçamentária que

## **ADPF 850 / DF**

pudessem identificar as despesas decorrentes dessas emendas: “*até o orçamento para 2019, as emendas de relator-geral, assim como as de comissão permanente, permaneceram sendo apresentadas e aprovadas com os mesmos indicadores de resultado primário usados pelo Poder Executivo no encaminhamento dos projetos de lei orçamentária anuais, ou seja, RP2 e RP3*”. (Nota Técnica 151/2022, a cargo da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal)

Além de criar esses identificadores, a LDO-2020 também previa que as indicações e priorizações das programações com identificador de resultado primário derivado dessas emendas deveriam ser feitas **pelos respectivos autores** (art. 64 da redação aprovada pelo Congresso Nacional da Lei 13.898/2019). Outrossim, ensaiou equiparação do regime das emendas de relator (RP 9) às emendas RP 6 (art. 64-A). Não cabe, aqui, narrar a sucessão de incidentes entre Executivo e Congresso Nacional quanto ao tópico, bastando informar que, ao final, tais disposições foram objeto de voto. Assim, não se estendeu, naquele momento, às emendas do relator-geral a natureza obrigatória da execução das despesas, tampouco indicação de beneficiário ou de priorização de emendas com RP 8 e 9.

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

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

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

“Art. 4º (...)

**ADPF 850 / DF**

(...)

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

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

II - haja solicitação ou concordância do autor da emenda;

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

a) outras emendas do autor; ou

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

IV - não ocorra redução do montante das dotações destinadas nesta Lei e em seus créditos adicionais, por autor, a ações e serviços públicos de saúde.

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

O poder parlamentar de emenda diz com o aperfeiçoamento da proposição legislativa (BENTHAM, Jeremy. *An Essay on Political Tactics*. Oxford: Oxford University Press, 2015, Cap. XII). Conseqüentemente, espera-se que o Relator-Geral proceda a adequações da peça orçamentária de modo a adaptá-la a eventos que normalmente sucedem durante a confecção da Lei de Meios, como um destaque aprovado, uma mensagem oriunda do Executivo que modifica a proposta inicial e, claro, a hipótese clássica (e constitucional) de corrigir erros ou omissões. Em todos esses casos, a atribuição do Relator-Geral é consequência de uma decisão política anteriormente realizada (às vezes pelo próprio Congresso, v. g. uma adaptação do orçamento tendo em vista a aprovação de uma Emenda de Comissão). Do Relator-Geral se espera, em casos que tais, uma adaptação, mas nunca uma modificação do quanto orçado.

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

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

- I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;
- II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto

**ADPF 850 / DF**

no projeto;

III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

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

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

Parecer (CN) nº 2/2021

---

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

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

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

IV. reforço de dotações destinadas à realização de

**ADPF 850 / DF**

investimentos constantes de projeto;

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

a. às ações e serviços públicos de saúde;

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

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

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

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

g. à expansão e ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, prestação de ensino nos colégios militares, e ao desenvolvimento da educação básica;

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

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

j. às ações abrangidas pelo Programa Moradia Digna;

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

l. às ações de defesa civil;

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

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

**ADPF 850 / DF**

aumento das exportações e ao cumprimento de acordos internacionais;

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

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

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

r. às ações de ciência e tecnologia;

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

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

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

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

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

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

## ADPF 850 / DF

exercício anterior.

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

É preciso analisar – e os processos em curso nesta Corte de Contas examinarão – a existência de eventuais fatores críticos no Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, regulamentado pela Lei 10.180/2001, que possam eventualmente constituir riscos e resultar em problemas de ordem técnica ou legal que levaram o relator-geral a propor emendas de ajuste no PLOA 2020 em patamar muito acima dos exercícios anteriores (R\$ 121,21 bilhões)”. (grifo nosso) (TC 014.922/2021-5, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, sessão de 30.6.2021)

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

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

Todo esse conjunto de medidas considerado, parece subtrair do Poder Executivo uma importante fonte de abertura de créditos adicionais, dado que a indicação de recursos para custeio do crédito requer anulação de despesa, mas despesa discricionária, nunca aquelas obrigatorias, a teor

## ADPF 850 / DF

do art. 166, § 3º, II, CF/88, que, por um lado, parece vulnerado pela prática orçamentária narrada.

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

Com efeito, é tradicional o posicionamento da doutrina que vislumbra na **autonomia dos parlamentos**, por um lado, uma **autonomia normativa**, materializada na competência para produzir atos normativos primários, e, por outro lado, uma **autonomia organizacional**, referente à atribuição para determinar seu funcionamento interno, seus procedimentos e suas próprias estruturas. (MIDIRI, Mario. *L'autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*. Pádua: Cedam, 1999, p. 93-95).

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

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

A jurisprudência constitucional já reconheceu que a autonomia dos órgãos constitucionais ‘não se exaure na normatização, porquanto comprehende – coerentemente – o momento aplicativo das próprias normas, incluídas as escolhas pertinentes à concreta adoção das medidas apropriadas a assegurar sua observância’ (por último, Sentença n. 262, de

**ADPF 850 / DF**

2017). Tal momento aplicativo comprehende ‘os remédios contra os atos e os comportamentos que incidem negativamente sobre as funções de cada um dos parlamentares e que prejudicam o correto desenvolvimento dos trabalhos’’ (Sentença n. 379, de 1996) (**Corte Constitucional da Itália**, *Ordinanza* 17/2019, de 10.1.2019, Relatora Marta Cartabia, consideração de direito n. 3.5)

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

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

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

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

A rigor, a prática orçamentária atual do Congresso Nacional resulta

## ADPF 850 / DF

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

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

Trata-se de distorção sintomática decorrente da alteração levada a efeito ao longo da última década na forma de gerir e executar o orçamento público, à revelia do programa de governo, cuja condução cabe ao Poder Executivo Federal, como afiança Hartmut Maurer:

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

Penso que Harmut Maurer fornece a chave fundamental para a resolução da questão que se apresenta a esta Corte. Não obstante a modificação implementadas pelas Emendas Constitucionais 86, 100, 102 e 105, o orçamento público é autorizativo. Fornece os meios para se cumprir obrigações de responsabilidade do poder público. Essas

**ADPF 850 / DF**

obrigações, entretanto, são previamente estabelecidas em lei ou pela Constituição. E mesmo quando discricionárias, precisam obedecer a algum critério.

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

Do lado do Poder Executivo, esse precisa se comprometer com o desenvolvimento de regras setoriais que assegurem que apenas aqueles entes/entidades que possuam capacidade técnica de execução possam ser beneficiários de tais transferências – sem se chegar ao extremo de simplesmente se inviabilizar a execução de projetos locais pelo excesso de normas infralegais. A compatibilidade das emendas de Relator-Geral dependeria de um eixo de políticas públicas bem definido, em que não seria o recurso financeiro que atrairia entes/entidades, mas sim o contrário: entidades cadastradas pelo Ministério setorial, e com projetos prontos, lá já aprovados, é que poderiam ser indicadas pelos parlamentares. Claro, tudo isso, repito sendo guiado por critérios objetivos e, quando o caso, precedido por política pública.

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

## **ADPF 850 / DF**

distribuição de recursos – como população e índices socioeconômicos do ente da Federação.

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

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

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

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

O princípio da transparência guarda estreita ligação com o

## ADPF 850 / DF

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

“A transparência informacional é entendida aqui como um território para o qual confluem práticas informacionais do Estado e da sociedade. Território, por sua vez, construído e demarcado por essas mesmas práticas. A opacidade informacional do Estado sinaliza, ao contrário, um hiato entre este e a sociedade, configurando-se como processo e produto das características de geração e uso da informação pelos diversos atores aí envolvidos como o administrador público, o profissional da informação e o cidadão. Trata-se, como tal, de uma arena de tensão e distensão ordenada na base do conflito e do jogo democrático. Qualquer projeto de reforma do Estado inclui, portanto, esta problemática na sua pauta de prioridades”. (JARDIM, José Maria. **A face oculta do Leviatã: gestão de informação e transparência administrativa**, Revista do Serviço Público, Brasília, v. 119, n. 1, p. 149, 1995)

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

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

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

**ADPF 850 / DF**

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

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

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

Somente não há uma total falta de rastreabilidade das despesas que decorrem dessas emendas justamente porque, a partir da LDO 2019, passou a ser empregado o código RP 9 para filtrar e sinalizar essas despesas.

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

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

Considerando esse enquadramento legal, verifica-se a existência de

**ADPF 850 / DF**

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

Daí porque, nas palavras da eminente relatora: “*há uma duplicitade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator*”.

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

Todavia, a força normativa do princípio constitucional republicano e do princípio constitucional da publicidade administrativa impõe que deve ser transparente e mapeável todo o processo de tomada de decisão do Congresso Nacional que resulta na alocação de recursos públicos – seja essa alocação feita pelas mãos do relator-geral do orçamento após acordos políticos, seja ela feita pelas mãos de um parlamentar individual no exercício da sua prerrogativa constitucional.

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

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

“Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a

**ADPF 850 / DF**

comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”.

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

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

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

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

Assim, por todos os motivos expostos, reputo necessária, na linha do que assentado no julgamento cautelar, a procedência dos pedidos para que, **quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9** (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), **sejam adotadas as providências necessárias** para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de

**ADPF 850 / DF**

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

Além disso, comprehendo que deve a pasta ministerial, além de divulgar as solicitações feitas pelos parlamentares, motivar as razões de interesse público de eventual acolhimento ou de rejeição das solicitações apresentadas pelos autores das emendas, dando publicidade a essas razões em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001.

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

Por fim, adiro à conclusão da eminente Ministra Relatora para determinar a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 dias.

Anoto que eventuais medidas adotadas pelo Congresso Nacional ao longo da tramitação deste processo não afastam a procedência das

## **ADPF 850 / DF**

arguições, porquanto adotadas apenas após o deferimento de pedido cautelar neste processo.

### **4. Dispositivo**

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

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

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

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

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

(iii) quanto ao regime de publicidade e transparência na execução orçamentária das Emendas, determinar que o Congresso Nacional

**ADPF 850 / DF**

(Senado Federal e Câmara dos Deputados), a Presidência da República, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Economia observem as seguintes diretrizes:

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 373 de 384

**ADPF 850 / DF**

É como voto.

**19/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

**ADITAMENTO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É assim que voto, Presidente, entendendo que esta é uma decisão extremamente importante, mas que ainda é um capítulo no quadro de evolução que estamos a vivenciar. Não só é um capítulo que diz respeito ao direito financeiro, mas também um capítulo que concerne à nossa evolução política.

A rigor, se olharmos e fizermos um recorte a partir dos últimos dez anos - ou menos, talvez -, vamos verificar que tudo isso compõe um construto, uma tessitura, que conta um pouco da evolução dessa história. Tem a ver, inclusive, conforme disse na sessão anterior, com um debate sobre governança e governabilidade.

Oxalá os debates aqui desenvolvidos inspirem mudanças construtivas nesse processo, mas tenho certeza de que não estamos encerrando este capítulo. Como disse o Ministro Lewandowski, estamos apenas escrevendo mais um capítulo dessa história.

19/12/2022

PLENÁRIO

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

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

**OBSERVAÇÃO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (PRESIDENTE) - Agradeço ao Ministro Gilmar Mendes, assim como agradeço, antes de passar a palavra ao Senhor Procurador-Geral da República, que a solicitou, a todos os meus ilustres Pares.

Igualmente, reputo este julgamento de suma importância. Também eu, Ministro Gilmar Mendes, ao ouvir o voto de Vossa Excelência, pensava no poeta espanhol Antônio Machado, quando dizia: "Caminhante, o caminho se faz ao andar", com eco nos versos de Mário Quintana, o poeta da minha terra: "São os passos que fazem o caminho"! Que bom que possamos todos caminhar em um sentido que se revele o mais adequado possível!

Pois não, Doutor Augusto Aras. A palavra está com Vossa

**ADPF 850 / DF**

Excelência.

O SENHOR AUGUSTO ARAS (PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - Obrigado, Excelência! Pedi a palavra a Vossa Excelência apenas para registrar que, em sede de cognição incompleta, há nos autos uma manifestação do Procurador-Geral da República em sentido contrário ao voto de Vossa Excelência.

Contudo, após o caminho ser trilhado, com todos os acréscimos trazidos nos debates, especialmente com os fatos novos, com o direito novo posto no Congresso Nacional, e com todos os acréscimos aqui declinados, parece-me relevante registrar que o Ministério Público Federal, na sessão de sustentação oral, acompanhou Vossa Excelência. Alterou sua posição inicial em sede de cognição incompleta, daí porque o Procurador-Geral, nesta assentada, requer a Vossa Excelência que conste em ata essa mudança de posicionamento. Creio que, como disse o Ministro Gilmar e o Ministro Lewandowski, é um capítulo que está apenas se realizando neste momento. Teremos que enfrentar outras fases mais adiante, e o Ministério Público não quer se comprometer com uma fase em que se manifestou anteriormente, no momento de uma cognição incompleta.

Feita esta observação, solicito a Vossa Excelência que conste em ata a mudança, já na sustentação oral, de manifestação, pela colega Vice-Procuradora-Geral da República, ao se associar ao voto de Vossa Excelência. Evidentemente, faço-o agora também, na esteira dos demais julgadores.

Muito obrigado, Senhora Presidente!

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 377 de 384

**19/12/2022**

**PLENÁRIO**

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

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

### **OBSERVAÇÃO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER

(PRESIDENTE) - Senhores Ministros, apresentei uma tese ao final do meu voto, que foi acompanhado por cinco integrantes da Corte, formando, com o meu voto, a maioria.

Como o Ministro André Mendonça observou na assentada anterior, o Plenário ainda não chegou a uma conclusão -

**ADPF 850 / DF**

postergamos a um debate futuro - sobre a emissão de uma tese de julgamento nas ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Consulto Vossas Excelências se não seria o caso de deixar a minha tese de julgamento como conclusão do voto que apresentei a todos, uma vez que o debate se fará, oportunamente, sobre a oportunidade de tese, também, na fiscalização abstrata.

Todos de acordo que fique como a conclusão do meu voto?

Então, vou proclamar o resultado.

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 379 de 384

## **PLENÁRIO**

### **EXTRATO DE ATA**

#### **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 850**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. ROSA WEBER**

REQTE. (S) : CIDADANIA

ADV. (A/S) : RENATO CAMPOS GALUPPO (90819/MG)

INTDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

INTDO. (A/S) : CONGRESSO NACIONAL

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

INTDO. (A/S) : SENADO FEDERAL

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

ADV. (A/S) : ADVOGADO DO SENADO FEDERAL

INTDO. (A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

ADV. (A/S) : ADVOGADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

AM. CURIAE. : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO  
- PTB

ADV. (A/S) : LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA (28328/DF, 137677/RJ,  
462972/SP)

AM. CURIAE. : PARTIDO NOVO

ADV. (A/S) : PAULO ROBERTO ROQUE ANTONIO KHOURI (10671/DF,  
141408/MG, 202081/RJ, 370339/SP)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo interessado Presidente da República, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; pela interessada Câmara dos Deputados, o Dr. Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva, Advogado-Geral da Câmara dos Deputados; pelo interessado Senado Federal, o Dr. Thomaz Henrique Gomma de Azevedo, Advogado-Geral do Senado Federal; pelo *amicus curiae* Partido Novo, o Dr. Paulo Roberto Roque Antônio Khouri; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Lindôra Maria Araújo, Vice-Procuradora-Geral da República. Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 7.12.2022.

**Decisão:** Após o voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), que (i) assentava o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; (ii) conhecia integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014 e, no mérito, observada a fundamentação, e nos limites dos pedidos formulados: (a) julgava procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 380 de 384

inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) declarava a constitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021; (c) conferia interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, em consequência, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021); (d) determinava, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias; e (iii) fixava a seguinte tese: “As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea ‘a’, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”, o julgamento foi suspenso. Plenário, 14.12.2022.

**Decisão:** Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro André Mendonça, que conhecia, em parte, das arguições de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), porém, na parte conhecida, julgava parcialmente procedentes os pedidos, tão somente com a finalidade de declarar omissão parcial do Poder Público no que toca à regulamentação da execução do indicador de Resultado Primário nº 09 derivado das Leis Orçamentárias Anuais de 2021 e 2022; por intermédio do emprego da técnica de declaração de constitucionalidade sem a pronúncia da nulidade, fixava prazo de 60 dias, determinando aos arguidos que: (i) normatizem as emendas do Relator-Geral, de modo a explicitar *a priori* os fundamentos levados periodicamente em consideração para fixar o volume

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 381 de 384

financeiro da execução pertinente ao RP-9 e respectivos critérios de rateio desse montante entre as duas Casas do Congresso Nacional e respectivos órgãos, com especial atenção à CMO; e (ii) passem a garantir às emendas de relator identificadas pelo RP-9 o mesmo nível de transparência e de controle verificáveis na execução referente aos RP-6 (despesa primária decorrente de emendas individuais, de execução obrigatória) e RP-7 (despesa primária decorrente de emendas de bancada estadual, de execução obrigatória); e propunha a fixação de interpretação conforme à Constituição para assentar que, apesar de "ainda constitucional", encontra-se em trânsito para a inconstitucionalidade parcela do regime das Emendas do Relator-Geral do Orçamento, isto é, prescrições normativas a exemplo da expressão "e, exceto quanto à exigência de anulação integral a que se refere a alínea 'b' do inciso III, com 'RP 9'", contida no § 8º do art. 4º da Lei n. 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA de 2022); e (2) o art. 71 da Lei 14.194/2021 (LDO de 2022), naquilo que estabelece que o preceito não se aplica às programações com identificador de RP 9; no mesmo sentido, apelava ao Legislador para que se abstinha de estabelecer em relação ao regime jurídico das emendas de relator-geral da Comissão Mista de Orçamento a equiparação dos regimes jurídicos das emendas individuais e das emendas de relator, especialmente quanto à obrigatoriedade de execução dessas despesas pelo Poder Executivo, assim como o atendimento da legislação estruturante da respectiva política pública, sobretudo no que concerne aos critérios de distribuição de recursos – como população e índices socioeconômicos do ente da Federação; do voto do Ministro Nunes Marques, que a) não conhecia das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014; e, b) caso vencido na preliminar, no mérito, deferia parcialmente os pedidos formulados, de modo a, tão somente, reconhecendo a contrariedade aos princípios da transparência e da publicidade, determinar que o Congresso Nacional, no prazo de 30 (trinta) dias corridos, proceda aos ajustes necessários, no orçamento de 2022 e seguintes, quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), de modo que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam associadas aos respectivos parlamentares requerentes e 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, 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,

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 382 de 384

ressalvando os orçamentos dos exercícios 2020 e 2021, assim como todos os anteriores, por entender que a tramitação e a execução das respectivas leis orçamentárias, ainda que passíveis de críticas, atenderam à compreensão então vigente, que não apresentava controvérsia; do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava a Relatora, assentando o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto; acompanhava também a Relatora no conhecimento integral das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014; no mérito, divergia parcialmente da Relatora e julgava parcialmente procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para, afastando a possibilidade do denominado orçamento secreto: 1) declarar a constitucionalidade material do artigo 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021, determinando que se aplique o mesmo procedimento das emendas individuais (RP6) às emendas do relator (RP9), com a finalidade de garantia de total transparência e publicidade, devendo o relator, no tocante à divisão dos recursos destinados a RP9, respeitar a proporcionalidade entre a maioria e a minoria da Casa Legislativa, e, após essa divisão do montante de emendas, o relator deverá respeitar a proporcionalidade das respectivas bancadas dentro da maioria e da minoria; 2) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), somente autorizando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 quando for possível fazer a devida adaptação e aplicação do procedimento de publicidade e transparência relativo às emendas individuais (RP 6) e, caso não seja possível, acompanhava a Relatora, no sentido de determinar aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 que orientem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas; 3) determinava, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas nos exatos e idênticos termos das RP 6 (emendas individuais); do voto do Ministro Dias Toffoli, que conhecia integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014 e, nessa parte, julgava parcialmente procedentes os pedidos para conferir interpretação conforme aos dispositivos questionados no sentido de que eles devem observar os princípios da transparência, da proporcionalidade, da imparcialidade e da isonomia entre os entes federativos, devendo, ainda, os Poderes Executivo e Legislativo, no âmbito de suas competências, regulamentar, no prazo de 90 dias, a execução da RP-09, observando os seguintes critérios: 1.o Poder Executivo Federal deve publicar,

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 383 de 384

anualmente, para cada Estado e o Distrito Federal, a relação dos programas estratégicos e projetos prioritários nos quais, exclusivamente, devem ser alocadas as emendas de relator, observada a compatibilidade dessa programação com (i) a Constituição Federal, especialmente o disposto em seus arts. 3º, incisos II e III, e art. 165, § 7º (com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais); e (ii) com as demais normas pertinentes, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os planos nacionais, regionais e setoriais, e os indicadores socioeconômicos pertinentes; 2. para assegurar o pacto federativo e a isonomia no tratamento dos entes municipais, estabelecer que o conjunto de transferências discricionárias destinadas a cada Município não pode ultrapassar, em cada exercício, o limite correspondente a 50 % do FPM recebido pelo mesmo; e 3.as emendas parlamentares destinadas ao atendimento local devem ter papel subsidiário no planejamento nacional e não podem inviabilizar as políticas públicas para atendimento de todo o território nacional, segundo indicadores populacionais e socioeconômicos; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Luiz Fux e Cármen Lúcia, que acompanhavam o voto da Relatora, o julgamento foi suspenso. Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 15.12.2022.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, (i) assentou o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; e (ii) conheceu integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, rejeitando todas as preliminares suscitadas, vencido o Ministro Nunes Marques. No mérito, por maioria, julgou procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para (a) declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) declarar a constitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021; (c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 384 de 384

(cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021); (d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias. Tudo nos termos do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), vencidos, em parte, nos termos dos votos proferidos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Nesta assentada, o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, requereu que restasse consignado em ata que alterou seu parecer, manifestando-se no mesmo sentido do voto da Relatora. Plenário, 19.12.2022.

Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário