

Voto

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

2 . A controvérsia posta diz com a análise da compatibilidade dos procedimentos legislativos e executivos pertinentes às **emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual** com os ideais republicanos da **transparência** e do **controle social** dos gastos públicos.

Legitimidade ativa

3 . Presente a legitimidade ativa *ad causam* da agremiação partidária autora da arguição de descumprimento, nos termos dos arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999 e 103, VIII, da Constituição da República.

Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

4 . Reputo cabível, **em parte** , a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental na medida em que visa, na forma do **art. 1º, caput, da Lei 9.882/1999** , a evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de ato do Poder Público.

Consabido que a arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

O descumprimento de preceito fundamental, acionador do singular mecanismo de defesa da ordem constitucional (**art. 102, § 1º, da Carta Política**) que é a ADPF, manifesta-se na contrariedade às linhas mestras da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela 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.

Nessa ordem de ideias, tenho por inequívoco que a lesão aos postulados fundamentais pertinentes **ao princípio republicano, à publicidade e à impessoalidade dos atos da Administração Pública e ao regime de transparência na aplicação de recursos financeiros do Estado**, considerada a posição de centralidade por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, mostra-se passível de desfigurar a própria essência do regime constitucional pátrio.

5 . Tendo em vista estarem em discussão **práticas institucionais** atribuídas ao Presidente da República e a membros do Congresso Nacional, impõe-se tecer algumas considerações quanto à possibilidade da subsunção dessa hipótese à noção de **atos de poder** (Lei nº 9.882/99, art. 1º, caput).

Não há dúvida de que todas as ações de controle concentrado de constitucionalidade, independentemente da via eleita (ADI, ADC, ADO ou ADPF), sempre instauram processo **objetivo** de fiscalização normativa abstrata, pois a própria Constituição exige que os atos estatais sujeitos a essa especial modalidade de controle judicial sejam **dotados de autonomia e de densidade normativa primária**.

Nessa linha, a jurisprudência desta Corte tem acentuado a inadmissibilidade da instauração do processo de controle de constitucionalidade em face de **atos de efeitos concretos** ou de **normas de caráter meramente regulamentar**, mesmo em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental. Confirmam-se os seguintes precedentes - **ADPF 93-AgR**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 20.5.2009, DJe 07.8.2009; **ADPF 169-AgR**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 19.9.2013, DJe 14.10.2013 -, de que transcrevo excerto:

“(…) 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou-se no sentido de que a ADPF é, via de regra, **meio inidôneo para processar questões controvertidas derivadas de normas secundárias e de caráter tipicamente regulamentar** (ADPF-AgR 93/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

(**ADPF 210 AgR**, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 20-06-2013 PUBLIC 21-06-2013)

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

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

“(…) 1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes.

(ADI 5449 MC-Ref, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-077 DIVULG 20-04-2016 PUBLIC 22-04-2016)

Aprofundando essa compreensão quanto aos limites do objeto do controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu possível o ajuizamento de arguição de descumprimento em face da **constatação objetiva** da existência, no âmbito do sistema penitenciário nacional, de quadro de violações massivas e persistentes a direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e ausência de políticas públicas eficientes, caracterizado como “*estado de coisas inconstitucional*”, a exigir a adoção de medidas amplas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09.9.2015, DJe 19.02.2016).

Naquele julgamento, o Supremo Tribunal Federal não se restringiu ao controle de leis ou atos normativos **específicos** em face do texto constitucional. Na realidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o quadro de inconstitucionalidades instaurado resultava de causas estruturais, **decorrentes de práticas institucionais** incompatíveis com a tutela dos direitos fundamentais das pessoas encarceradas e **de comportamentos, ativos ou omissivos, atribuídos aos Poderes Políticos** da União, dos Estados e do Distrito Federal.

A constatação objetiva da existência de um “*estado de coisas inconstitucional*” no sistema penitenciário brasileiro teve como fundamento não apenas a verificação da insuficiência de políticas públicas voltadas à tutela da população carcerária, **mas especialmente a ocorrência generalizada, em todo o território nacional, de práticas institucionais e omissões sistêmicas** violadoras dos direitos fundamentais dos presos quanto ao respeito à sua dignidade e ao dever de proteção à sua integridade física e moral.

Evidencia-se, desse modo, a **evolução jurisprudencial** desta Corte no sentido de reconhecer possível, no âmbito dos processos de controle concentrado de constitucionalidade, especialmente na arguição de descumprimento de preceito fundamental, o controle de **práticas institucionais e comportamentos, ativos ou omissivos, atribuídos aos Poderes Públicos**, quando os atos do poder público 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.

Na linha dessa orientação, o Supremo Tribunal Federal entendeu cabível o exercício do controle concentrado de constitucionalidade sobre

violações generalizadas e omissão estrutural do Poder Público na adoção de medidas para a redução da letalidade policial (ADPF 635-MC, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 18.8.2020, DJe 21.10.2020) e também em relação a **falhas e omissões do Poder Público** no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos Indígenas (ADPF 709-MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 05.8.2020, DJe 07.10.2020).

Em todos esses precedentes, esta Suprema Corte enfatizou a possibilidade da utilização das ações de fiscalização normativa abstrata, notadamente a ADPF, como instrumentos de **controle objetivo de práticas institucionais e comportamentos estatais** atentatórios aos preceitos constitucionais fundamentais.

No caso, anoto que a impugnação não se dirige contra ato específico ou omissão estatal determinada. Volta-se contra **práticas institucionalizadas e omissões sistêmicas** atribuídas a órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, pertinentes à execução financeira e orçamentária das despesas decorrentes de emendas do relator.

Reputa-se violado o **princípio republicano** em face de comportamentos institucionais incompatíveis com os **princípios da publicidade e da impessoalidade** dos atos da Administração Pública e com o **regime de transparência** no uso dos recursos financeiros do Estado.

Entendo, pois, diante do alegado na inicial, devidamente enquadrada a pretensão de inconstitucionalidade fundada em lesão a preceito fundamental.

Impossibilidade da apuração judicial da autoria e da materialidade de fatos criminosos e de atos de improbidade por meio das vias objetivas de controle de constitucionalidade

6 . Há a considerar, quanto aos limites desta demanda, que o pedido formulado pelo partido arguente diz respeito tanto a situações verificáveis no plano **objetivo-normativo** (práticas institucionais) quanto a alegações somente passíveis de constatação por meio de investigação **fático-probatória** (condutas individuais).

Refiro-me, na segunda hipótese, às alegações envolvendo supostos desvios financeiros e crimes contra a administração pública praticados no contexto do que o autor denominou de “*tratoração*” (suposto esquema de

aquisição de bens superfaturados com verbas oriundas de emendas do relator).

Nesse ponto, a violação de preceito fundamental apontada pelo autor consiste na alegação de que as transferências voluntárias da União decorrentes das emendas do relator estariam sendo destinadas a entes municipais para fins de **aquisição de bens superfaturados** em licitações fraudadas.

Diante da ausência de quaisquer **elementos objetivos de prova**, o autor requer a instauração de fase probatória nos autos desta arguição de descumprimento para que seja oportunizada a produção *“de toda modalidade de prova em direito admitido”*, inclusive pericial.

O autor, como se vê, não dispõe de elementos de informação aptos a veicular, no ponto, uma pretensão **de ordem objetiva**.

Ao contrário da impugnação dirigida contra o processo orçamentário de execução das emendas do relator (fundado em leis, resoluções, atos normativos e costumes administrativos verificáveis objetivamente), a pretensão voltada à apuração de fatos criminosos e atos ilícitos envolvendo o suposto esquema denominado *“tratoração”* não comporta análise compatível com o procedimento especial do controle concentrado de constitucionalidade.

Na realidade, quanto a esse aspecto, a arguição de descumprimento é veiculada com o propósito de instaurar verdadeira investigação em torno de **fatos incertos** (aquisição de bens superfaturados), **pessoas indeterminadas** (agentes estatais e particulares envolvidos na fraude à licitação) e **atos revestidos de elevado coeficiente político** (destinação de programações orçamentárias).

A natureza jurídica dos **processos de índole objetiva** não se mostra compatível 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.

Inviável, desse modo, no âmbito da arguição de descumprimento, a apuração de ilícitos penais ou de violações funcionais decorrentes de comportamentos individuais ou multitudinários, dolosos ou culposos, cuja

análise exija cognição ampla e exauriente, em conformidade com os postulados informadores do contraditório substancial e da ampla defesa, inclusive do direito à prova. Nessa linha de entendimento, esta Corte tem afirmado que o processo de fiscalização normativa abstrata não pode ser utilizado como indevido sucedâneo alternativo às vias processuais ordinárias:

“ Descabe transformar estas arguições , porém, em sucedâneo de meios de impugnação próprios do processo penal e transferir para elas discussões que têm sede apropriada em investigações e ações penais, a fim de não se preparar subversão do devido processo legal . No momento adequado, se for o caso e houver necessidade de o Ministério Público Federal adotar medidas processuais penais em face do ex-Presidente ou de outros cidadãos brasileiros, nos respectivos procedimentos é que terão lugar discussões profundas sobre possíveis ilícitos penais, sobre validade de meios probatórios e sobre efeitos penais dos atos ali descritos.”

(**ADPF 390** , Relator(a): TEORI ZAVASCKI, decisão monocrática, julgado em 04.4.2016, DJ 05.4.2016)

“À parte a discussão sobre a validade das normas objetivas, as demais questões subjacentes, de natureza fática e concreta, deverão ser submetidas à apreciação das instâncias ordinárias. É impraticável na via processual da ação direta a instauração de dilação probatória profunda, para a averiguação de fatos que não dizem respeito à constitucionalidade em abstrato da norma objeto da ação .”

(**ADI 5.353-MC** , Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, decisão monocrática, julgado em 04.4.2016, DJ 05.4.2016)

“(…) 1 . Há impossibilidade de controle abstrato da constitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão , se mostra indispensável o exame do conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais de lei ou matéria de fato . Precedentes .

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Violação ao art. 33 do ADCT/CF-1988 e ao art. 5º da EC nº 3/93. Alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória . Inadequação da via eleita para exame da matéria fática .

3. Ato de efeito concreto, despido de normatividade, é insuscetível de ser apreciado pelo controle concentrado. Ação direta não conhecida .

(**ADI 1523** , Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 05.11.1997, DJ 14.5.2001 PP-00189 EMENT VOL-02030-01 PP-00203 REPUBLICAÇÃO: DJ 18-05-2001 PP-00063)

Nessa linha, a manifestação formulada nestes autos pelo Procurador-Geral da República, em parecer no qual enfatiza a necessidade de **análise de fatos e ampla produção probatória** para a efetiva demonstração da veracidade das alegação que dão suporte a esse pedido:

“ Outro ponto que conduz ao não conhecimento das ADPFs é a inviabilidade de se proceder, em controle concentrado de constitucionalidade, à análise de fatos e provas . Questão central das narrativas dos requerentes é o suposto favorecimento de parlamentares na execução, pelo Poder Executivo, das programações incluídas na lei orçamentária pelas emendas do relator-geral.

Acontece que a comprovação desse favorecimento indevido demanda, necessariamente, a análise de fatos e a produção de amplo acervo probatório . A execução orçamentária das emendas do relator-geral precisaria, por exemplo, **ser avaliada uma a uma .**

O Supremo Tribunal Federal não é, máxime na via da ADPF, a instância adequada para tal mister . Como reconheceu o próprio autor da ADPF 850, *“o cumprimento dessa exigência primordial de governança [requer] um longo e gradativo processo de superação”*. Processo que há de incluir, sem dúvida, o Tribunal de Contas da União – TCU, órgão constitucionalmente incumbido de auxiliar o Congresso Nacional na *“fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta”* (CF, art. 70, caput).

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.”

Por idênticas razões, ainda que em mandado de segurança, a eminente Ministra Cármen Lúcia, em recente decisão (proferida em 14.7.2021), **não conheceu** da ação constitucional, de sua relatoria (MS 37.964/DF), impetrado por Deputado Federal contra atos supostamente praticados pelo Presidente da República consistentes em confecção de **“ um orçamento secreto para a distribuição de verbas da União , previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para determinar emendas a parlamentares de sua**

base aliada, sem que isso estivesse especificado no Orçamento anual apresentado ao Congresso Nacional para aprovação”. Destaco a seguinte passagem de referida decisão:

“6. O impetrante fundamenta-se em notícias da imprensa , as quais não são sequer juntadas, apontando , de modo genérico e inespecífico , supostas negociações políticas levadas a efeito pelo Presidente da República para a execução de um orçamento secreto para a distribuição de verbas da União , previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para determinar emendas a parlamentares de sua base aliada, sem que isso estivesse especificado no Orçamento anual apresentado ao Congresso Nacional para aprovação (fl. 2, e-doc. 1).

Também afirma ser o Ministério do Desenvolvimento Regional, responsável pela liberação da verba solicitada e que atende prontamente aos parlamentares que, em tese, participaram de um acordo para a eleição das mesas de ambas as casas legislativas (fl. 3, e-doc. 1).

Assevera , ainda, suposta ilicitude atribuída ao relator do orçamento federal ao asseverar que *as emendas de relator são todas inconstitucionais,(...), mas cabe ao STF, se provocado, suspender de imediato a execução. Por serem regimes excepcionais ao Orçamento, somente poderiam ser permitidas as emendas individuais ou de bancadas de Estados, segundo as limitações previstas no art. 166 da Constituição (fl. 7, e-doc. 1).*

As graves imputações formuladas na inicial não têm densidade jurídica nem comprovação fática para fundamentar a impetração de mandado de segurança. **Para essa ação exige-se prova pré-constituída** , apresentada no ato da impetração, a descrição de ato coator de inequívoca atribuição da autoridade impetrada, que ameaçaria ou lesaria direito líquido e certo do impetrante, tudo demonstrado de plano. **Tais requisitos não são verificados neste caso .”** (destaquei)

Ao utilizar, na espécie, indevidamente, a via da arguição de descumprimento, objetivando a apuração de supostos ilícitos praticados por agentes públicos e particulares, a agremiação partidária busca, de maneira heterodoxa, a **condenação objetiva** dos acusados, com base em notícias jornalísticas, sem atenção aos postulados que informam o devido processo legal, sequer oferecido o direito de defesa,

Nesse contexto, por se mostrar inviável a apuração de responsabilidade civil, penal ou político-administrativa no âmbito de processo de controle concentrado de constitucionalidade, **não conheço** da arguição de descumprimento na parte em que impugna comportamentos **individuais e concretos** alegadamente configuradores de comportamentos ilícitos.

Requisito da subsidiariedade

7. A presente arguição tampouco 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 ”*).

Restou demonstrada, ao menos em juízo deliberatório, a insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia posta. É que prestigiada, na interpretação daquele 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. Nessa linha, a chamada cláusula de **subsidiariedade exige** a inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata, eficaz e definitiva, vale dizer, de outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional** (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29.10.2004, DJe 06.8.2004).

8 . Superadas as questões preliminares, analiso a pretensão **sob a perspectiva estritamente objetiva** da conformação, ou não, do modelo de elaboração e execução das despesas oriundas de emendas do relator geral do orçamento (RP 9) aos princípios constitucionais que informam a atuação da Administração Pública.

Emendas de relator

9 . Afirma-se inexistirem **critérios jurídicos definidos** quanto às despesas decorrentes de emendas do relator. Segundo alega o autor, essa indefinição daria ensejo à utilização indevida do indicador de despesa primária (RP nº 9) como instrumento do relator-geral do orçamento para alocar os recursos a serem utilizados no denominado esquema do *“orçamento paralelo”*.

Sustenta-se, ainda, que as emendas do relator jamais poderiam ser utilizadas para efeito de alocação de despesas com aquisição de bens e

prestação de serviços públicos, pois essa modalidade de emenda parlamentar teria como finalidade exclusiva a correção de erros materiais e a formulação de ajustes técnicos no orçamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parecer (CN) nº 2/2021

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

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

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

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

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

a . às ações e serviços públicos de saúde;

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

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

d . à realização de estudos, projetos e investimentos de infraestrutura logística, social, urbana e hídrica;

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

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

g . à expansão e ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, prestação de ensino nos colégios militares, e ao desenvolvimento da educação básica;

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

i . ao desenvolvimento e promoção do turismo e da cultura; **j .** às ações abrangidas pelo Programa Moradia Digna;

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

l . às ações de defesa civil;

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

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

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

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

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

r . às ações de ciência e tecnologia;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Somente no exercício financeiro de 2020 , a lei orçamentária anual passou a contar com identificador de despesa próprio para as emendas do relator, em conformidade com o disposto na Lei nº 13.898/2019 (LDO 2020),

que, inovando quanto a esse aspecto, **instituiu o código de classificação orçamentária RP 9** , por meio do qual são especificadas as dotações pertinentes às emendas de relator.

Além de relacionar as despesas oriundas de emendas do relator, o identificador RP 9 também tem o propósito de **segregar** as verbas destinadas a **meros ajustes técnicos no orçamento** daquelas pertinentes às **ações e serviços previstos no parecer preliminar** .

13 . A partir da inserção do classificador RP 9 na lei orçamentária, tornou-se possível ao Tribunal de Contas da União realizar **análise específica e detalhada** quanto aos fatos referentes à execução orçamentária e financeira das emendas do relator.

Os resultados desse exame foram revelados pelo Tribunal de Contas da União no julgamento do TC 014.922/2021-5, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 30.6.2021, em cujo âmbito foi aprovado o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2020.

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

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

Apesar de constar do Parecer Preliminar, o perfil das emendas de 2020 suscita um exame mais detido, para que possam ser identificadas as possíveis causas de **tão substancial mudança de padrão** . Nota-se que, entre 2017 e 2019, a quantidade de emendas de relator-geral manteve a média de 3,0% em relação ao total de emendas apresentadas, em cada exercício, por tipo de autoria. Em 2020, foram apresentadas 1.621 emendas de relator-geral, quantitativo que representou 15,5% do total de emendas e **superou, em 523%, as emendas desse tipo apresentadas no exercício anterior** .

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

Não obstante o expressivo valor dos recursos públicos consignados sob a rubrica RP 9, verificou-se, ainda, a inobservância de quaisquer parâmetros de **equidade** ou padrões de **eficiência** na eleição dos órgãos e entidades beneficiários dos recursos alocados, restando constatada a **inexistência de critérios objetivos** , orientados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*), aptos a orientar a destinação dos recursos identificados pelo classificador RP 9:

"Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop – que permitem ampla transparência de todas as fases da alocação –, **não foram apresentadas evidências quanto à uniformização da sistemática adotada para a distribuição de recursos federais entre os entes subnacionais beneficiários de emendas de relator-geral, ou de bens adquiridos pela União com tais recursos, de forma que fosse assegurada a verificação da equidade na distribuição de bens (adquiridos de forma centralizada) e recursos de emendas RP-9 .**

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

O MDR, por exemplo, destinatário da maior parte das emendas aplicadas diretamente pela União, **esclareceu que toda comunicação com o relator-geral do orçamento ocorreu por meio da Assessoria Especial de Relações Institucionais (AESPRI)**, com registro em processo administrativo específico, por ação orçamentária, no sistema eletrônico de informações da Pasta (SEI) que, em 2020, geriu 31 ações orçamentárias provenientes de emendas de relator-geral (RP-9), totalizando R\$ 8,33 bilhões.

.....
Nos demais órgãos, há evidências de que foram adotados procedimentos diversos para distribuição de emendas RP-9 entre os entes subnacionais. Há casos em que o relator-geral tanto encaminhou

ofício com planilha ao Ministro-Chefe da Segov (peça 43, p. 58-64), quanto enviou ofício ao Ministro da Defesa com solicitação de abertura de programa na Plataforma +Brasil a fim de cadastrar propostas de pleiteantes (peça 33, p. 37). **Em outras situações, parlamentares – que não o relator-geral – encaminharam ofícios ou mensagens de suas assessorias aos ministérios responsáveis pela implementação da política pública ou à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), com indicação dos entes da Federação a serem aquinhoados com emendas RP9**. Evidências nesse sentido foram apresentadas, em resposta às diligências realizadas no âmbito do TC 000.797/2021-9, pelo Ministério da Defesa (peça 33, p. 35-44) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-Mapa (peça 42, p. 263-290).

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

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

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

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

Cumprir observar que a Carta Política não apenas consagrou a publicidade no art. 37, mas a definiu como valor constitucional a ser observado em todos os atos e atividades estatais, que têm na transparência a condição de legitimidade de seus próprios atos e resoluções. Em face de sua alta significação, a publicidade consta da declaração de direitos e garantias fundamentais reconhecidos e assegurados aos cidadãos em geral.

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

‘disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (grifos adicionados).’

A distribuição de emendas parlamentares por dezenas de ofícios e planilhas não se demonstra compatível com o arcabouço jurídico-constitucional. Não é razoável supor que emendas parlamentares sejam alocadas – no ente central que deve ser exemplo para toda a Federação – a partir de dezenas de ofícios, sem que sejam assegurados dados abertos em sistema de registro centralizado que permitam a

transparência ativa, a comparabilidade e a rastreabilidade por qualquer cidadão e órgãos de controle. A realidade identificada não reflete os princípios constitucionais, as regras de transparência e a noção de accountability, razão pela qual deve ser objeto de recomendação.”

14. Em síntese , estas as conclusões do Tribunal de Contas da União quanto à execução de despesas decorrentes de emendas do relator do orçamento em 2020:

(**a**) aumento expressivo na **quantidade** de emendas apresentadas pelo relator do orçamento (**aumento de 523%**) e no valor das dotações consignadas (**aumento de 379%**);

(**b**) inobservância de quaisquer parâmetros de **equidade** ou **eficiência** na eleição dos órgãos e entidades beneficiários dos recursos alocados;

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

(**d**) comprometimento do regime de transparência ante a **ausência de instrumentos de accountability** sobre as emendas do relator; e

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

Diante desse quadro, o Tribunal de Contas da União concluiu o julgamento formulando as seguintes recomendações:

“ RECOMENDAÇÕES :

Recomendar à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que:

a . quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9);

b . quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000.”

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

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

Execução financeira e orçamentária das emendas do relator

16 . A designação da expressão “*orçamento paralelo*” para a programação orçamentária referente ao classificador RP 9 resulta da circunstância das despesas decorrentes de emendas do relator não se sujeitarem à disciplina normativa própria às emendas individuais ou de

bancada (RP 6 e RP 7), que, além de possuírem assento constitucional, dispõem de procedimentos padronizados e centralizados que permitem ampla transparência em todas as fases de execução.

O exame comparativo enseja a constatação da existência de diferença substancial entre ambos os modelos. Enquanto a execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7) permite a verificação da autoria das despesas e da equidade na distribuição dos recursos, o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, **tornando imperscrutável** a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério.

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

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

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

A alocação de recursos por meio das emendas individuais e de bancada ocorre por meio de (**a**) **transferência especial** ou (**b**) **transferência com finalidade definida** (CF, art. 166-A, I e II, na redação dada pela EC nº 105 /2019), operacionalizadas de maneira sistematizada e centralizada pelas plataformas da internet criadas pelo Ministério da Economia, com ampla visibilidade e controle social.

A transferência especial permite aos parlamentares apenas a indicação genérica do ente federado beneficiário da despesa, que passará a ser titular dos recursos correspondentes e, conseqüentemente, responsável por sua execução. A transferência com finalidade definida amplia o âmbito de discricionariedade do autor da emenda (individual ou de bancada),

autorizando, desde logo, a indicação do próprio beneficiário da despesa, a localidade de destino do recurso e o objeto da execução.

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

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

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

Toda a normatização **legal** pertinente às emendas do relator encontra-se no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentária, cuja vigência restringe-se ao período de um único exercício financeiro. As únicas disposições normativas previstas no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) são objeto da **Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145**, de 24 de maio de 2021, que apenas estabelece previsões sobre impedimentos de ordem técnica.

As emendas do relator, após aprovadas, passam a integrar o orçamento como uma **dotação conglobada ou complessiva**, na qual todas as despesas previstas nessa dotação estão atribuídas, indiscriminadamente, ao próprio relator-geral do orçamento, muito embora a alocação de despesas nessa rubrica orçamentária resulte, na realidade, de acordos parlamentares celebrados entre diversos membros do Congresso Nacional.

Diferentemente do sistema existente para as emendas individuais e de bancada, a definição de onde serão aplicados os recursos ocorre internamente, sem possibilidade de controle por meio das plataformas e sistemas de transparência da União na internet.

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

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

19 . Em suma, há uma **duplicidade de regimes** de execução das emendas parlamentares: o regime **transparente** próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema **anônimo** de execução das despesas decorrentes de emendas do relator.

Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada **vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas**, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da **ocultação dos congressistas requerentes da despesa** por meio do estratagema da rubrica RP 9, que atribui todas as despesas nela previstas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre grupo de parlamentares **incógnitos** e o orçamento público federal.

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

Como se pode perceber, essa dinâmica contrapõe-se ao ideal republicano e aos postulados constitucionais da publicidade e da impessoalidade no âmbito dos Poderes Públicos, pois introduz nas esferas do processo legislativo orçamentário e da execução orçamentária uma

categoria programática cuja **autoria material** não corresponde àquela declarada na **peça formal**.

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

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

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

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

Princípio republicano e transparência na execução financeira e orçamentária

20 . O constitucionalismo moderno tem reconhecido que o princípio republicano (CF, art. 1º, *caput*) – valor fundante da ordem constitucional brasileira desde a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889

(Decreto nº 01/1889) – encerra múltiplas dimensões de expressão, traduzindo uma pluralidade de significados que vão além das ideias essenciais 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 *amittitia* 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 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, 16ª 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 de 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.”

21 . Consagra o *caput* do art. 37 da Carta Republicana, entre os princípios regentes de Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a **publicidade**. Ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em leis editadas dentro dos limites materiais definidos na Constituição, portanto, os atos praticados pela Administração pública devem ser passíveis de conhecimento pelos cidadãos. Relembro, nesse sentido, as palavras sempre evocadas do Justice Louis D. Brandeis, ao recomendar a **publicidade** como remédio para males que afligem as sociedades: *“a luz solar é o melhor dos desinfetantes”*.

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

A obtenção de **informações detidas por órgãos e entidades do poder público**, vale ressaltar, é um **direito humano** protegido pelo **artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)**. Na jurisprudência da **Corte Interamericana de Direitos Humanos**, o precedente paradigmático é o caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, em que assentado:

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

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

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

“ DIREITO DE ACESSO A DOCUMENTOS PÚBLICOS. PRERROGATIVA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL (CF, ART. 5º, XXXIII). DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DE DESPESAS PÚBLICAS. VERBA INDENIZATÓRIA DO EXERCÍCIO PARLAMENTAR. IMPRENSA. PRETENSÃO DE ACESSO A TAIS DOCUMENTOS. LEGITIMIDADE. MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. PODER-DEVER DE TRANSMITIR, AO PÚBLICO, INFORMAÇÕES DE INTERESSE COLETIVO OU GERAL (CF, ART. 220, § 1º, C/C O ART. 5º, IV E XIV). LIMINAR MANDAMENTAL DEFERIDA.

- Assiste, aos cidadãos e aos meios de comunicação social ("*mass media*"), a prerrogativa de fiscalizar e de controlar a destinação, a utilização e a prestação de contas relativas a verbas públicas. O direito de receber, dos órgãos integrantes da estrutura institucional do Estado, informações revestidas de interesse geral ou coletivo qualifica-se como prerrogativa de índole constitucional, sujeita, unicamente, às limitações fixadas no próprio texto da Carta Política (CF, art. 5º, XIV e XXXIII).

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

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

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

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

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

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

“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 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 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)

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.

23 . Ante o exposto, **conheço em parte** da arguição de descumprimento e, nessa extensão, **defiro** o pedido de medida cautelar requerido, 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 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.

É como voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/11/2021 00:00