



CONGRESSO NACIONAL

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RELATORA DAS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 854, 851 E 850.<sup>1</sup>**

Requerentes: (ADPF nº 850) PARTIDO CIDADANIA  
(ADPF nº 851) PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB)  
(ADPF nº 854) PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL)  
Requeridos: PRESIDENTE DA REPÚBLICA, CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL.

Cumprimento das alíneas “a” e “b” da medida cautelar. Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Implementação de mecanismos para ampliar a publicidade e a transparência ativa da execução orçamentária do indicador de Resultado Primário RP 9 (emendas do Relator-Geral). Rastreabilidade dos recursos e razoabilidade na distribuição entre os estados, o Distrito Federal e os municípios, cujos chefes dos Executivos são integrantes de diversos partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Impossibilidade fática e jurídica de cumprimento retroativo quanto às indicações dirigidas ao Relator-Geral e já encaminhadas ao Poder Executivo. Previsão no Ato Conjunto de publicidade das indicações a partir de sua vigência. Projeto de Resolução do Congresso Nacional que altera a Resolução CN n. 01, de 2006. Necessidade urgente de revogação do item “c” da medida cautelar. Marcos temporais da execução orçamentária do exercício de 2021. Prejuízo irreparável a políticas públicas. Judicialização em massa de relações jurídicas. Responsabilidade civil da União.

O **SENADO FEDERAL**, apresentado por seu Presidente, por intermédio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso XIII, da Constituição da República, e dos arts. 230, §§ 1º e 5º, 78 e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf) – Resolução do Senado Federal nº 58/1972, com a redação consolidada pela Resolução nº 13/2018 –, que recebe comunicações processuais pelo endereço eletrônico [advocacia@senado.leg.br](mailto:advocacia@senado.leg.br), e a **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, apresentada por seu Presidente, por intermédio dos advogados que esta

<sup>1</sup> Processo SF nº 00200.003778/2021-57



## CONGRESSO NACIONAL

subscvem, vêm informar e juntar documentos sobre as medidas já adotadas de competência do Congresso Nacional para o cumprimento da medida cautelar monocraticamente concedida nos autos das ADPFs nº 850, nº 851 e nº 854, e referendadas pelo Plenário da Corte, mais especificamente das alíneas “a” e “b”, bem como prestar novos esclarecimentos fáticos, para requerer, ao final, a revogação da determinação da suspensão da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), referente ao exercício de 2021, conforme segue.

### 1. BREVE SÍNTESE DOS FATOS.

As ADPFs nº 850, 851 e 854 discutem a execução orçamentária “*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*”.

No último dia 5 de novembro de 2021, Vossa Excelência deferiu pedido de medida liminar *ad referendum* do Plenário para que, em síntese: em 30 dias, seja dada ampla publicidade dos documentos que embasaram as demandas e distribuições de recursos de emendas oriundas de RP-9; sejam registradas em plataforma pública as demandas de parlamentares relacionadas com a execução de despesas do tipo emendas do Relator-Geral; e, quanto ao exercício de 2021, seja suspensa a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP-9).

Os demais Ministros da Corte, por maioria, referendaram a liminar em sessão extraordinária do plenário virtual, ocorrida entre os últimos dias 9 e 10 de novembro de 2021. O acórdão do julgamento ainda não foi publicado.

Sem prejuízo da adoção dos meios legais de impugnação da decisão, especialmente quanto à alínea “c” (suspensão integral e imediata da execução dos recursos orçamentários do indicador RP 9), as Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados estão adotando todas as medidas fática e juridicamente possíveis para o



## CONGRESSO NACIONAL

cumprimento das alíneas “a” e “b”, no âmbito de sua competência, conforme se passa a demonstrar.

### **2. DO CUMPRIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR PELAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL. ATO CONJUNTO. APERFEIÇOAMENTO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO N. 9 (RP 9), EMENDAS DO RELATOR-GERAL.**

A medida cautelar monocraticamente concedida nas ADPFs n. 850, 851 e 854, e referendada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, tem o seguinte dispositivo:

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



## CONGRESSO NACIONAL

**oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9)**, até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.

As Casas do Congresso Nacional, sem prejuízo da adoção dos meios legais de impugnação da decisão, especialmente quanto à alínea “c” (suspensão integral e imediata da execução dos recursos orçamentários do indicador RP 9), estão adotando todas as medidas fática e juridicamente possíveis para o cumprimento das alíneas “a” e “b”, no sentido de melhor esclarecer a Corte e a sociedade civil sobre os instrumentos já existentes para a publicidade, a fiscalização e o controle da execução orçamentária das emendas do Relator-Geral, bem como para ampliar esses instrumentos, de modo que não restem dúvidas quanto ao alinhamento institucional do Congresso Nacional com as diretrizes constitucionais para o processo legislativo orçamentário e sua execução.

Nesse sentido, foi editado Ato Conjunto pelas Mesas das Casas Legislativas para dispor sobre os mecanismos a serem adotados pelo Congresso Nacional para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária do indicador de Resultado Primário nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 e de 2021, em conformidade com as razões de decidir de Vossa Excelência.

Mais especificamente, o Ato Conjunto determina a publicação nos Diários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal do detalhamento da execução orçamentária do indicador de Resultado Primário nº 09 da Lei Orçamentária Anual de 2020 e de 2021 até a data de publicação do Ato.

Para fins de acompanhamento da execução orçamentária do indicador de Resultado Primário nº 09 da Lei Orçamentária Anual de 2021, o Ato Conjunto estabelece que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização fará o acompanhamento da execução orçamentária e adotará as providências necessárias para assegurar ampla publicidade e transparência em relação a cada emenda indicada pelo Relator-Geral e seus desdobramentos, mediante quatro instrumentos principais:

(1) **disponibilização de relatório atualizado periodicamente** com a execução por emenda do Relator-Geral, **contendo a identificação do beneficiário, do**



CONGRESSO NACIONAL

**instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos** (Anexo II do Ato Conjunto);

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

(3) **disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a identificação dos partidos políticos dos chefes do Poder Executivo em exercício dos estados, Distrito Federal e municípios beneficiários do indicador de Resultado Primário nº 09 da Lei Orçamentária Anual de 2021** (Anexo IV do Ato Conjunto);

(4) **identificação do link de acesso à consulta personalizada na Plataforma Mais Brasil**, instrumento já disponível para publicidade, fiscalização e controle das instituições e da sociedade civil, e que permite o acompanhamento da execução de emendas do Relator-Geral e demais recursos decorrentes de transferências voluntárias da União, por meio de diversos filtros, tais como ano da proposta, Unidade da Federação, Município, Órgão Superior e situação do convênio ou da proposta;

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

As medidas a serem adotadas no Ato Conjunto do Congresso Nacional, independentemente das medidas que venham a ser postas em execução por órgãos do Poder Executivo, atendem, em grande medida e no que é possível, ao quanto determinado nas alíneas “a” e “b” da medida cautelar, porque permitem a identificação de cada etapa da execução orçamentária do indicador RP 9 quanto aos exercícios de 2020 e 2021 a partir da indicação e alocação de recursos feitas pelo Relator-Geral do orçamento anual, bem como a identificação das indicações que embasaram a decisão do Relator-Geral a partir desse momento. Explica-se.

A Lei Orçamentária Anual contém as programações orçamentárias definidas pelo Poder Executivo e pelo Legislativo com finalidade e níveis de



## CONGRESSO NACIONAL

especificação adequados para que se permita identificar a destinação dos recursos, mas não há como se esgotarem todos os aspectos necessários à execução da despesa pelos gestores públicos, justamente porque os créditos orçamentários, em especial no âmbito das despesas discricionárias, devem conferir margem de discricionariedade ao gestor, tanto em relação ao detalhamento do escopo da intervenção, quanto em relação ao beneficiário final dos recursos (município, estado ou entidade beneficiada).<sup>2</sup>

**E isso ocorre com todas as programações que apresentam essas características, sejam originárias do PLOA, sejam incluídas por emendas individuais, coletivas ou de relator.**

A previsão detalhada da execução orçamentária em lei inviabilizaria a antecipação de todos os eventos necessários de contemplação (impossibilidade fática), bem como a acomodação de todos os interesses conflitantes durante o processo legislativo no prazo constitucional (impossibilidade política), além de ensejar dificuldades operacionais intransponíveis para a execução do orçamento (impossibilidade operacional).

No caso das ações originadas de emendas de relator, cada emenda pode corresponder a um número significativo de beneficiários e objetos atendidos, observadas as prescrições legais e regulamentares. Isso significa que durante a execução do recurso alocado são atendidas todas as exigências legais para a contratação ou para o convênio ou congêneres no caso concreto. As ações podem ser destinadas a qualquer município, estado, consórcio municipal ou até mesmo entidade privada, desde que compatíveis com o cadastro da ação e com os critérios de regionalização do plano plurianual, e de eventuais planos e programas nacionais, regionais e setoriais, e que não contrariem a legislação vigente (LDO e demais).

Todos esses dados relacionados à execução dos pré-convênios e convênios estão disponíveis aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade civil por meio da **Plataforma Mais Brasil** e são rotineiramente utilizados no acompanhamento e fiscalização do orçamento público. Há, aliás, um procedimento próprio que deve ser

---

<sup>2</sup> Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica-63-de-2021-emendas-de-relator-subsidios-aspectos-orcamentarios-versao-preliminar>



## CONGRESSO NACIONAL

observado e que se inicia com a aprovação preliminar da proposta ou plano de trabalho, até a prestação de contas.<sup>3</sup>

Esses dados relacionados às emendas do Relator-Geral serão, em decorrência do Ato Conjunto, agrupados, acompanhados e publicizados diretamente pelo Congresso Nacional em esforço conjunto das duas Casas para ampliar os mecanismos de publicidade e transparência ativa. E também haverá a publicização das solicitações que fundamentam as indicações do Relator-Geral encaminhadas ao Poder Executivo a partir da vigência do Ato Conjunto (efeitos prospectivos), em sítio eletrônico da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Entretanto, 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 de 2020 e 2021 não prevêm a formalização das solicitações encaminhadas ao Relator-Geral para fins de sugestão de alocação 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. A impossibilidade jurídica resulta dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito da legalidade, da irretroatividade da lei e da anterioridade da lei. A impossibilidade fática resulta da inexistência de documentos que registrem essas solicitações, em decorrência da maneira que se estabelecem as atividades de representação política e as negociações político-partidárias.

Os registros existentes, e que viabilizam o cumprimento da alínea “a” da decisão, referem-se ao momento em que o Relator-Geral, nos termos da LOA e dos

---

<sup>3</sup> Ver a visão geral do macroprocesso de execução orçamentária em [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma-mais-brasil/transferencias-discrecionarias-e-legais/convenios-e-contratos-de-repasse/legislacao/arquivos-e-imagens/Visao\\_GeralMacroprocessoConvenio.png](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma-mais-brasil/transferencias-discrecionarias-e-legais/convenios-e-contratos-de-repasse/legislacao/arquivos-e-imagens/Visao_GeralMacroprocessoConvenio.png)



## CONGRESSO NACIONAL

atos normativos, indica a alocação de recursos para uma finalidade específica, elencada como prioridade em face de decisão discricionária do Poder Legislativo. A partir desse momento, a execução orçamentária do indicador RP 9 observa o mesmo procedimento da execução orçamentária do indicador RP 2, que são as despesas discricionárias do Poder Executivo, e os mesmos sistemas de controle e fiscalização, como já esclarecido.

Dessa forma, não há como se aplicar retroativamente a determinação para que, quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, seja dada ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, às solicitações encaminhadas por ministros, governadores, prefeitos, parlamentares, associações e/ou cidadãos ao Relator-Geral que eventualmente embasaram sua decisão discricionária de formular as indicações para alocação de recursos para a execução de despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) nº 9, seja porque não há exigência legal de forma para o endereçamento dessas solicitações, seja porque, justamente em razão da inexistência de exigência legal, não havia um sistema para registro e armazenamento centralizado das solicitações realizadas, o que inviabiliza (no presente) a recuperação e o adequado tratamento documental para o fim determinado na decisão judicial.

Porém, os Anexos ao Ato Conjunto editado pela Câmara e pelo Senado Federal detalham as indicações feitas pelo Relator-Geral ao Poder Executivo, com a identificação da emenda, do órgão orçamentário, dotação atualizada, empenhada, liquidada e paga (Anexo I), bem como o nome do beneficiário, do instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos (Anexo II), do objeto e das respectivas notas de empenho (Anexo III), permitindo, assim, a fiscalização da sociedade e dos órgãos de controle.

Além disso, como demonstrado acima, todo o caminho da verba pública pode ser acompanhado por qualquer pessoa na Plataforma Mais Brasil.

As medidas de transparência já existentes e as a serem adotadas pelo Congresso Nacional permitem ampliar o controle interno e a fiscalização da execução das emendas do Relator-Geral, seja em relação à rastreabilidade de cada beneficiário





## CONGRESSO NACIONAL

e objeto contratado, seja em relação à identificação da origem das solicitações dirigidas ao Relator-Geral (para o futuro), seja quanto **à razoabilidade na distribuição dos recursos públicos.**

De fato, o Anexo IV do Ato Conjunto, com base nas informações extraídas do SIAFI e do sítio eletrônico do TSE, em 19/11/2021, identifica os partidos dos prefeitos em exercício dos municípios beneficiados (MDB, PP, PSD, PSDB, DEM, PL, PDT, PSB, Republicanos, PTB, PT, Cidadania, PSC, Podemos, Solidariedade, PSL, Avante, Patriota, PC do B, PV, PROS, PMN, PRTB, Rede, PSOL, Novo, PMB, DC, PTC) e dos governadores em exercício dos estados e do Distrito Federal beneficiados **(DEM, MDB, Novo, PC do B, PDT, PHS, Progressistas, PSB, PSC, PSD, PSDB, PSL e PT)** com **os recursos oriundos de emendas dos Relator-Geral, demonstrando que vários partidos políticos com representação no Congresso Nacional tiveram seus pleitos contemplados** e, considerado cada partido político individualmente, há no rol de beneficiários um percentual significativo de seus municípios contemplados.

Em 2020, foram contemplados todos os estados, o Distrito Federal e 3959 municípios de um universo de 5568 existentes, ou seja, 71,12%. Em 2021, foram contemplados 96,30% dos estados e 4838 municípios, ou seja, 86,89% dos municípios existentes.

Os dados demonstram, sem margem a dúvida, que houve uma distribuição razoável e nacional dos recursos orçamentários de emendas do Relator-Geral para atender aos pedidos de diversos entes federados, por meio de representantes de parcela expressiva partidos com representação no Congresso Nacional, **integrem ou não a base de apoio do governo.**

Com a edição do Ato Conjunto, as informações serão disponibilizadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização em relatório atualizado periodicamente, a fim de que não parem dúvidas quanto à razoabilidade dos critérios adotados no âmbito do Congresso Nacional para a aplicação dos recursos orçamentários do indicador RP 9 na execução de políticas públicas em prol do interesse da coletividade.



## CONGRESSO NACIONAL

### **3. RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. NOVA DISCIPLINA NORMATIVA. EFEITOS PROSPECTIVOS. ORÇAMENTO DE 2021, QUANTO AOS RECURSOS NÃO ALOCADOS, E ORÇAMENTOS DE EXERCÍCIOS FINANCEIROS SEGUINTE. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA.**

Também em cumprimento à medida cautelar, o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal estabelece que a determinação constante do seu art. 4º, consubstanciada na **publicação, em sítio eletrônico da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, das solicitações que fundamentam as indicações do Relator-Geral encaminhadas ao Poder Executivo**, seja submetida a referendo do Congresso Nacional, por meio do Projeto de Resolução de alteração da Resolução nº 01/2006-CN (Anexo V do Ato Conjunto), apresentado nesta data pelas Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Com tal iniciativa, para além de se aplicar a obrigatoriedade de publicidade às solicitações dirigidas ao Relator-Geral a partir da vigência do Ato Conjunto, com o objetivo de atender à determinação judicial quanto à execução orçamentária de 2021, viabiliza-se o amplo debate dos parlamentares e a construção de soluções normativas que constarão do instrumento normativo próprio, qual seja a Resolução do Congresso Nacional n. 1, de 2006, que dispõe sobre a tramitação das matérias orçamentárias e sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, e que terão aplicação na execução orçamentária das emendas do Relator-Geral para os exercícios financeiros subsequentes.

Destaca-se que a previsão normativa das despesas classificadas com indicador RP 9 já decorre do aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, para viabilizar maior participação democrática na indicação das alocações dos recursos públicos, para a definição de uma política pública a ser atendida, tendo em vista que anteriormente tais verbas eram alocadas apenas por meio de despesas classificadas com indicador RP 2, cuja prerrogativa de alocação era exclusiva do Poder Executivo.



## CONGRESSO NACIONAL

As Casas do Congresso Nacional debatem novos mecanismos para o aperfeiçoamento de tal sistemática de alocação dos recursos e, também, de participação popular mais efetiva. Porém, a eventual retirada da prerrogativa parlamentar da RP-09 do ordenamento jurídico representaria verdadeiro retrocesso, por se atribuir novamente ao executivo a prerrogativa exclusiva de alocação de tais recursos, vulnerando o Estado Democrático de Direito e o sistema de freios e contrapesos.

#### **4. DA URGÊNCIA NA REVOGAÇÃO DO ITEM “C” DA MEDIDA CAUTELAR. DECRETO N. 10.699/2021. MARCO TEMPORAL DE 3 DE DEZEMBRO DE 2021. ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO. RESTITUIÇÃO DOS RECURSOS À CONTA DO TESOURO NACIONAL. SUPERÁVIT PRIMÁRIO. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA. RECURSOS QUE DEIXARÃO DE SER EMPREGADOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS IMPORTANTES AO CONGRESSO NACIONAL. PARALISAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS. JUDICIALIZAÇÃO EM MASSA. “DESPERDÍCIO” DE VERBA PÚBLICA.**

Tendo as Casas do Congresso Nacional demonstrado a adoção das medidas possíveis para, no âmbito de sua competência, cumprir com a determinação das alíneas “a” e “b” da medida cautelar, ampliando os instrumentos de publicidade e transparência ativa quanto à execução orçamentária das emendas do Relator-Geral, bem como demonstrando a razoabilidade na distribuição desses recursos, de modo a atender às solicitações de parcela expressiva dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, bem como de 96,30% dos estados e 86,89% dos municípios (Anexo IV do Ato Conjunto), **impõe-se o pedido urgente de revogação do item “c” da medida cautelar**, seja porque não há proporcionalidade na sua manutenção após o atendimento das alíneas anteriores, seja porque há risco real e iminente de judicialização em massa de situações concretas prejudicadas com a suspensão da execução orçamentária, seja porque os recursos orçamentários não executados até o



## CONGRESSO NACIONAL

fim do exercício comporão o resultado primário, sendo na prática utilizados para amortizar a dívida pública, ao invés de serem aplicados em políticas públicas essenciais à população brasileira, especialmente no contexto de crise social e econômica agravada pela pandemia da Covid-19, a demonstrar que **a determinação de suspensão se mostra satisfativa e mais drástica do que a própria tutela jurisdicional definitiva e de mérito vindicada na ADPF** (declaração de inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 e das emendas do Relator-Geral), e, portanto, inadequada para assegurar sua utilidade.

A questão é seríssima e precisa ser imediatamente equacionada por esse Supremo Tribunal Federal, sob pena de prejuízos incalculáveis e irreparáveis, como se passa a demonstrar.

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

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

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

3) a **impossibilidade de que o Congresso Nacional defina a destinação desses recursos públicos nos termos da Lei Orçamentária Anual**, na medida em que, **caso a decisão não seja modificada até o dia 3 de dezembro de 2021**, a autoridade competente deverá informar e disponibilizar os recursos não utilizados no exercício financeiro de 2021, privando o Poder Legislativo da prerrogativa de indicar a alocação dos recursos relativos às despesas classificadas com o indicador RP 9, cujo



## CONGRESSO NACIONAL

objetivo foi o de reduzir a discricionariedade do Poder Executivo na alocação dos recursos decorrentes do indicador RP 2, ao transferir parcela ao Congresso Nacional para indicar a alocação desses recursos segundo prioridades definidas pelo Parlamento/Relator-Geral, em atenção ao princípio democrático;

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

Diante da escassez de recursos públicos, tem-se como gravíssima a suspensão da execução de uma parcela expressiva do orçamento de 2021 **sem qualquer critério e por tempo indeterminado**, a fatalmente inviabilizar a adequada alocação desses recursos pelo advento do marco temporal do encerramento do exercício financeiro de 2021. Nessa situação encontram-se tanto os valores já empenhados (item 2) quanto os valores não empenhados (3 e 4), a despeito das diferenças normativas aplicáveis.

Não se pode privilegiar o congelamento dos recursos orçamentários em detrimento da execução de políticas públicas capazes de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e fomentar a atividade econômica, gerando emprego e renda. Repita-se: **os recursos destinados por meio do RP-9 só em 2021 perfazem o montante de R\$ 16,8 bilhões**. Atualmente, existem cerca de R\$ 9,2 bilhões empenhados e R\$ 3,5 bilhões pagos a partir da utilização de RP-9.

A suspensão pura e simples de todos os efeitos orçamentários das emendas RP-9 implicará verdadeiro “caos administrativo”, a judicialização em massa de relações jurídicas afetadas e o enriquecimento sem causa da Administração Pública em relação a obras e serviços já executados total ou parcialmente (empenhados e liquidados), mas não pagos.

---

<sup>4</sup> Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.



## CONGRESSO NACIONAL

A manutenção do item “c” da medida cautelar **esvazia a atuação de parte substancial da LOA 2021**, ao suspender recursos públicos que seriam destinados à realização de obras, serviços e políticas públicas cujos destinatários são os cidadãos, de maneira que, diante dos marcos temporais anteriormente citados ( 3 de dezembro de 2021 e 31 de dezembro de 2021), há *periculum in mora* inverso nos moldes já reconhecidos pelo STF como fundamento para indeferir o pedido de medida liminar, como ocorreu na ADI nº 2435-MC,<sup>5</sup> na qual se entendeu que a suspensão de lei que previa descontos a idosos na compra de medicamentos correria em prejuízo irreparável dos próprios idosos.

Urge obtemperar, com base nos arts. 20, 21 e 22 da LINDB, inseridos pela Lei nº 13.655/2018, que Vossa Excelência ou o Pleno da Corte, em razão dos fatos supervenientes aqui mencionados, modifique a decisão, diante de suas consequências práticas (interrupção de ações e programas governamentais e correlato risco de judicialização em massa de ações de responsabilidade civil contra o Poder Público por parte das empresas prejudicadas) e da irreversibilidade dos efeitos pelo advento dos prazos orçamentários preclusivos citados.

### 5. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, requer-se:

- a) a juntada aos autos do Ato Conjunto editado pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e seus Anexos;

---

<sup>5</sup> EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.542/01, do Estado do Rio de Janeiro, que obrigou farmácias e drogarias a conceder descontos a idosos na compra de medicamentos. Ausência do *periculum in mora*, tendo em vista que a irreparabilidade dos danos decorrentes da suspensão ou não dos efeitos da lei se dá, de forma irremediável, em prejuízo dos idosos, da sua saúde e da sua própria vida. *Periculum in mora* inverso. Relevância, ademais, do disposto no art. 230, caput da CF, que atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar as pessoas idosas, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. Precedentes: ADI nº 2.163/RJ e ADI nº 107-8/AM. Ausência de plausibilidade jurídica na alegação de ofensa ao § 7º do art. 150 da Constituição Federal, tendo em vista que esse dispositivo estabelece mecanismo de restituição do tributo eventualmente pago a maior, em decorrência da concessão do desconto ao consumidor final. Precedente: ADI nº 1.851/AL. Matéria relativa à intervenção de Estado-membro no domínio econômico relegada ao exame do mérito da ação. Medida liminar indeferida. (ADI 2435 MC, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2002, DJ 31-10-2003)



## CONGRESSO NACIONAL

- b) o reconhecimento do cumprimento dos itens “a” e “b” pelas Casas do Congresso Nacional, em face da implementação de medidas que ampliam a publicidade e a transparência da execução orçamentária do indicador de Resultado Primário nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral) da Lei Orçamentária Anual de 2020 e de 2021 em relação a todas as emendas do Relator-Geral, seja quanto à rastreabilidade, fiscalização e controle dos recursos, seja quanto à razoabilidade da distribuição entre os estados, o Distrito Federal e os municípios, cujos chefes dos Executivos integram parcela expressiva dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional;
- c) o reconhecimento do cumprimento dos itens “a” e “b” pelas Casas do Congresso Nacional quanto à publicação, em sítio eletrônico da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, das solicitações que fundamentam as indicações do Relator-Geral encaminhadas ao Poder Executivo, **a partir da vigência do Ato Conjunto;**
- d) o reconhecimento da **impossibilidade fática e jurídica de cumprimento dos itens “a” e “b” da medida cautelar retroativamente,** ou seja, quanto “aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de Relator-Geral (RP-9)” já indicados ao Poder Executivo;
- e) **em razão dos aludidos fatos supervenientes, a revogação do item “c” da medida cautelar,** por decisão monocrática da Ministra Relatora ou por decisão do Colegiado, considerando a urgência dessa providência em face da iminência do advento do **dia 3 de dezembro de 2021,** de modo a restabelecer a execução orçamentária do indicador RP 9 (emendas do Relator-Geral), evitando-se prejuízos irreparáveis à execução de políticas públicas importantes para a sociedade brasileira, além da judicialização em massa de relações jurídicas já constituídas e elevada probabilidade de responsabilidade civil da União em decorrência do descumprimento de tais obrigações.



**CONGRESSO NACIONAL**

Nesses termos, pede-se e aguarda-se deferimento.

Brasília – DF, 25 de novembro de 2021.

**RODRIGO PACHECO**

Presidente do Senado Federal

**ARTHUR LIRA**

Presidente da Câmara dos Deputados

**GABRIELLE TATITH PEREIRA**

Coordenadora do Núcleo de Assessoramento  
e Estudos Técnicos  
OAB/DF nº 30.252

**FÁBIO RAMOS DE ARAÚJO SILVA**

Chefe da Assessoria Técnico-Jurídica da  
Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados

**FERNANDO CESAR SOUZA**

Advogado-Geral Adjunto de Contencioso do Senado Federal  
OAB/DF nº 30.252

**JÚLIO ROBERTO DE SOUZA PINTO**

Assessor Jurídico da  
Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados

**THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO**

Advogado-Geral do Senado Federal

**JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA**

Advogado da Câmara dos Deputados  
OAB/DF 47.467