

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: As agremiações partidárias Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Socialismo e Liberdade (P-Sol) formalizaram as ADPFs 850, 851 e 854, com pedido de medida cautelar, tendo por objeto a execução do indicador de Resultado Primário (RP) n. 9 – despesa discricionária decorrente de emenda do Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021.

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

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

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

Acionando o § 2º do art. 5º da Lei n. 9.882/1999, a Relatora, ministra Rosa Weber, solicitou informações ao Presidente da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Ministro do Desenvolvimento Regional, abrindo, na sequência, vista para a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República se pronunciarem nos autos.

Em comum, as sucessivas manifestações foram pelo não conhecimento das arguições e, no mérito, pela improcedência dos pedidos nelas formulados, ante, em apertada síntese, a regularidade do procedimento adotado, que encontraria base não apenas no art. 166 da Constituição, mas

principalmente na Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional, responsável por disciplinar especificamente a emenda do relator-geral.

Superada a instrução, a eminente Relatora deferiu o pedido cautelar para, *ad referendum* do Plenário desta Corte, determinar:

(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 30 (trinta) dias corridos; e

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

Adoto, no mais, o relatório da ministra Rosa Weber.

Saudando o entendimento de Sua Excelência, aponto desde logo que vou divergir parcialmente para conceder a liminar em menor extensão.

Explico.

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

Tenho que deve haver parcimônia na análise da questão, ante o tratamento constitucional da matéria, que confere ao Congresso Nacional a competência para disciplinar o procedimento alusivo ao orçamento.

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

Nesse sentido, adianto compreender que, no contexto em tela, o Relator do orçamento agiu com observância dos limites que lhe foram impostos pelo Congresso. É dizer, conforme previsto no art. 166, *caput* e § 2º, da Constituição Federal, o Congresso detém competência para regular a matéria na “forma regimental”, desde que atentando para as demais balizas ali traçadas. Eis o teor do dispositivo:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, **na forma do regimento comum**.

[...]

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, **na forma regimental**, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

(Grifei)

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

Nesse mesmo sentir, ressalto que as emendas impugnadas foram votadas e aprovadas no âmbito do Congresso Nacional, também seguindo tal sistemática.

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

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

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

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

Naquele momento, a mim, pareceu-me que várias delas tinham um nítido caráter emergencial, a exemplo de algumas situações que tratavam da saúde pública. Então, imaginei que talvez fosse o caso até

de fazermos um exame verticalizado de cada uma dessas rubricas e dizer o que seria emergencial e o que não seria, e, talvez, deferirmos a cautelar em parte.

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

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

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

Filio-me a tal entendimento.

Mesmo que fosse possível, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental, questionar atos de poder, à luz do que determina o art. 1º da Lei n. 9.882/1999, penso que ter como caracterizado o desvirtuamento do processo legislativo, ainda mais em sede cautelar, representa passo demasiado largo.

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

A propósito, como mencionou o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL em petição na ADPF 854 (documento eletrônico 46), o TCU já está atento à necessidade de “uniformização da sistemática de

transferência aos entes subnacionais beneficiários” dos recursos incluídos no orçamento da União pelas emendas do relator-geral (RP 9).

O tema, portanto, já é objeto de análise do TCU, órgão que exerce o controle orçamentário da União. Nesse cenário, qualquer decisão sobre o assunto, tomada nestas ADPFs, seria precipitada, pois ausentes elementos probatórios indispensáveis.

Pois bem. Muito embora reconheça a possibilidade de aperfeiçoamentos no processo legislativo voltado à emenda ao projeto de lei orçamentária, cumprindo ao Supremo avaliar o procedimento adotado em cotejo com o Texto Constitucional, não extraio de tal campo a pretendida atuação direcionada quer para eventual suspensão da execução de orçamento aprovado, quer para definição das práticas a serem adotadas pelo Congresso como procedimento com vistas a concretizar o disposto na Constituição.

Feita essa breve introdução, passo ao voto.

As emendas ao projeto de orçamento guardam assento constitucional, na medida em que representam a forma pela qual o Poder Legislativo pode vir a influir no direcionamento da despesa pública.

Embora traga detalhado regramento, a Constituição Federal, ao tratar do orçamento público, também atribui importante campo de disciplina para o Regimento Comum do Congresso Nacional, dirigido que é às minúcias da matéria.

Nesse sentido, dispõe o Texto Maior, já no *caput* do art. 166, que “os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, **na forma do regimento comum**”. Ainda nesses termos, aponta, no respectivo § 2º, que “as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, **na forma regimental**, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional”.

Atendendo ao mandamento constitucional, o tema hoje vem regulado na Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional, que versa sobre a tramitação

das matérias relativas ao orçamento e o funcionamento a Comissão Mista Permanente responsável.

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

Conquanto a Carta da República trate genericamente dos limites ao poder de emenda (§§ 3º e 4º do aludido art. 166) e especificamente do tratamento conferido às emendas individuais e de bancada estadual (§§ 9º ao 20 do art. 166, incluídos pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e 100/2019), **quando se cuida das emendas de relator**, observa-se que a disciplina posta se encontra toda na referida Resolução, nos seguintes termos:

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

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

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

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

III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

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

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

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

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

Cuida-se de atuação de maior envergadura atribuída ao relator, responsável que é por proceder à composição dos diferentes interesses envolvidos em torno do orçamento, coordenando os esforços para potencializar os escassos recursos na busca por maior efetividade das políticas públicas traçadas.

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

De início, cumpre destacar que a atuação do relator é limitada pelos próprios termos do relatório preliminar, por força do art. 52, II, “a”, da referida Resolução, que transcrevo:

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

[...]

II – Parte Especial, que conterà, no mínimo:

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

[...]

Para além das restrições impostas pelo parecer preliminar, há ainda o que dispõe o art. 25 da Resolução em comento, no que delega ao Comitê de Admissibilidade de Emendas atribuição para propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de relator, aos projetos de lei

orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual, podendo, nos termos do art. 146, rejeitar a proposta que venha a contrariar norma constitucional, legal ou regimental.

A par de tal disposição, o art. 148 prevê que qualquer membro da Comissão Mista do Orçamento (CMO) poderá apresentar ao presidente, com o apoio de 10% (dez por cento) dos membros da respectiva Casa na Comissão, contestação relativa à estimativa de receita, à fixação da despesa, à admissibilidade de emenda ou a dispositivo do texto relacionado aos projetos de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual, bem assim suas revisões.

Nota-se, pois, que, dentro do procedimento regimental, há detalhado regimento direcionado ao controle das emendas, justamente para que se evite o alegado desvirtuamento do processo.

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

E mais.

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

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

Parecer (CN) nº 2/2021

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

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

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

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

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

a. às ações e serviços públicos de saúde;

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

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

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

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

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

Nessa linha também foi o parecer da Procuradoria-Geral da República, ao afirmar que, “se nos anos de 2020 e 2021 cifras bilionárias passaram a integrar o orçamento da União pela via das emendas do relator-geral (RP 9), isso ocorreu porque seus próprios pares – membros da CMO – o autorizaram. Tudo de acordo com o art. 144, inciso III, da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional”.

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

Dito isso, entendo, com a devida vênia, que assumir o desvio no presente cenário envolveria não apenas verificar em que medida as disposições contidas na Resolução n. 1/2006-CN estariam sendo atendidas – o que demonstra, por si só, tratar-se de pleito que foge ao escopo do controle concentrado de constitucionalidade – como também examinar em que termos teriam sido desrespeitadas as autorizações contidas no parecer preliminar.

Para além da falta de envergadura constitucional, isso representaria a verticalização na análise de cada emenda, o que implicaria verdadeira ingerência do Poder Judiciário na atribuição alocativa inerente ao Legislativo.

Nesse sentido, deve-se ter em mente o que definido por este Tribunal ao julgar a ADI 5.468, quando assentou, a partir do voto do eminente Relator, ministro Luiz Fux, que:

Considerada a tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, a tarefa de coordenação entre o PPA e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), deve ser apreciada, no âmbito da jurisdição constitucional, de modo concreto – e não a partir de alegações generalistas.

No caso, **tenho por decisivo o aspecto de que, diante da ausência de abusividade, deve-se reconhecer a fixação de receitas e de despesas**

do aparato estatal – uma das mais clássicas e relevantes do Poder Legislativo. Tal atribuição institucional merece, na espécie, não somente deferência, mas também de ser preservada pelo Judiciário, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções parlamentares .

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

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

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

A fundamentação constante do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional – por mais polêmico que seja o seu conteúdo – não compromete a validade da redução legislativa, desempenhada por ambas as Casas Legislativas federais, quanto às dotações orçamentárias destinadas ao segmento judicial trabalhista para o exercício de 2016.

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

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

Importa destacar, uma vez mais, não se estar aqui ignorando a possibilidade de controle de leis orçamentárias pela via abstrata. Conforme reiterados pronunciamentos desta Corte, tem-se reconhecido tal linha de atuação a envolver o controle judicial do orçamento.

O que não se pode aceitar, por outro lado, é que o Poder Judiciário venha a interferir no processo político de alocação de recursos – determinando a suspensão da execução de emendas do orçamento – **na hipótese em que se verificou estritamente a observância à disciplina,**

constitucional e legal, para tanto, na linha das informações prestadas pelo Congresso

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

É dizer, ante o tratamento estritamente regimental da matéria, uma vez respeitadas as balizas trazidas pelo art. 166, § 3º, da Constituição, não haveria como o Supremo adentrar o controle da atuação parlamentar, em especial no que toca às escolhas envolvidas no orçamento.

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

Esse o quadro, sobretudo em cenário voltado ao prejuízo de execução das políticas em andamento, entendo que o controle exercido nas presentes arguições é por demais gravoso.

Por tal razão divirjo da eminente Relatora quando, na cautelar que ora se referenda, assenta a suspensão integral e imediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de Resultado Primário n. 9 (RP 9), referente ao exercício 2021.

Ora, o acolhimento do pleito, nesses termos, poderia ocasionar grave risco à execução das políticas públicas em todo o País, sendo capaz de gerar verdadeiro caos nas mais diversas áreas, desde saúde (mormente em situação de pandemia como a atual) e educação, até infraestrutura, em todos os níveis de governo.

Não é demais destacar que eventuais desvios existentes na execução do orçamento devem ser apurados a partir dos instrumentos próprios de

controle, interno e externo, mas não provocar a atuação desta Corte em sede abstrata, colocando em risco a continuidade de eventuais obras e serviços públicos.

Nesse sentido, colho manifestação do Senado Federal juntada à ADPF 854 (petição/STF n. 10.6924/2021), na qual a Casa Legislativa aduz:

De fato, o contexto das emendas de relator-geral para 2021 é bastante amplo, representando um valor autorizado atual na LOA de R\$ 16,8 bilhões. Para providenciar a execução orçamentária desse montante, ao longo dos diversos Ministérios, a administração pública certamente já mobilizou, em alguma medida, a sua estrutura, tendo iniciado o recebimento de propostas para a realização de convênios, contratos de repasse ou até mesmo iniciado ou concluído processos licitatórios. Eventuais partes contratadas ou conveniadas de boa-fé com a administração pública, e diretamente afetados por esta decisão, não podem ser prejudicadas.

A paralisação da execução de R\$ 16,8 bilhões em despesas discricionárias prejudica diversos setores, sendo a saúde o principal, com R\$ 7,5 bilhões. (...)

Se se pretende tutelar os princípios constitucionais da publicidade da moralidade e da isonomia na execução de emendas orçamentárias, a suspensão da execução orçamentária não é o meio hábil ou adequado para esse fim, porque apenas impede, de forma drástica, o repasse do orçamento aos beneficiários, mas nada altera sob a perspectiva normativa ou fática para promover os princípios que fundamentaram a decisão judicial.

E muito embora já existam mecanismos de transparência e controle da execução das emendas do relator (RP 9), certo é que a suspensão da execução orçamentária, na forma como determinada na cautelar, apenas constitui prejuízo aos cidadãos beneficiários das obras serviços públicos, não sendo a medida judicial (suspensão) o meio adequado para concretizar o fim pretendido (transparência).

Entendo que o caminho recomenda – e assim expus – a parcimônia na atuação do Poder Judiciário à luz da separação dos Poderes, com a deferência a processo deliberativo internamente regulamentado em conformidade com a delegação constitucional.

O que não significa dizer, por outro lado, que o procedimento adotado pelo Congresso Nacional quanto ao controle das chamadas “emendas de

relator” não possa vir a ser aperfeiçoado, em especial **ante as pertinentes críticas que recebe em virtude da falta de transparência e publicidade, mandamentos esses essenciais a um Estado que se pretenda democrático e de Direito.**

Ainda assim, a questão merece ser analisada sob a ótica do diálogo institucional, das atribuições constitucionalmente delimitadas e dos ajustes que se mostram necessários .

Antes de mais nada, **cabe ressaltar que as programações orçamentárias são públicas e que as informações a elas atinentes, de um modo geral, estão disponíveis a qualquer cidadão mediante consulta .** Ademais, conforme exposto, as emendas ora em análise foram aprovadas pelo Congresso por meio de procedimento altamente detalhado e sujeito a diversos meios de controle, tendo resultado na edição da própria lei orçamentária.

Nesse sentido, ainda, como forma de equalizar os mecanismos de execução do orçamento, o Poder Executivo federal editou a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR n. 6.145/2021, na qual disciplinou os procedimentos em relação às programações incluídas ou acrescidas à Lei Orçamentária de 2021 por meio de emendas do Relator-Geral (RP 9).

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

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

Como se pode observar, a legislação orçamentária veicula, em sede legal e regulamentar, um regramento claro e minucioso para a

execução das programações decorrentes das emendas de relator-geral, relativamente a (i) impedimentos de ordem técnica e justificativas para não execução de despesas, (ii) a cancelamentos para abertura de créditos suplementares e (iii) a contingenciamentos para garantir a obtenção das metas de resultado fiscal.

[...]

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

Acrescente-se que o artigo 40 da mencionada Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021 autoriza o Ministro da Pasta respectiva a solicitar ao relator-geral informações adicionais quanto ao detalhamento de dotações orçamentárias. Com o intuito de prevenir eventuais irregularidades na especificação de programações, os Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Regional elaboraram documentos voltados a auxiliar a apresentação de emendas parlamentares ao orçamento.

Todo esse arcabouço normativo oferece parâmetros e critérios para a boa gestão financeira e para a preservação do patrimônio público, afastando, assim, o risco de fraudes ou de abusos no direcionamento de recursos orçamentários via emenda de relator-geral e em sua respectiva implementação.

Por fim, cabe ressaltar que a própria disciplina das emendas de relator-geral foi objeto de modificação recente, de sorte que passaram a contar com identificadores próprios na execução orçamentária (RP 9).

Tal ponto foi inclusive objeto de ênfase nas informações prestadas pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, que assim fizeram consignar à fl. 11: “a identificação na lei orçamentária da parcela de recursos acrescida ou incluída por emendas de relator (identificador RP 9) tem como propósito permitir o acompanhamento segregado de sua execução, procedimento semelhante ao realizado com as programações com origem em emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7)”.

Realçando a promoção da transparência, ambas as Casas Legislativas afirmaram, ainda, que a identificação “representou uma importante mudança em relação à prática orçamentária preexistente: **antes, as emendas de relator-geral não recebiam marcação própria, sendo via de regra indistinguíveis das demais programações orçamentárias**” (fl. 12).

Ou seja, a marcação própria das emendas já se mostra um avanço na concretização, pelo Congresso Nacional, do princípio da transparência fiscal, conferindo, inclusive, maior possibilidade de serem questionadas.

Assim, sob esse ângulo, almejar o sempre salutar aprimoramento da técnica orçamentária, com a promoção de medidas direcionadas a garantir maior transparência, não pode, por si só, implicar o irrestrito afastamento de prática balizada na normativa ora vigente que foi seguida à risca pelos parlamentares.

E é a partir de tais balizas que entendo haver espaço para o aperfeiçoamento da matéria, **cumprindo ao Supremo exortar o Congresso Nacional** a, dentro de sua competência constitucionalmente delimitada, pôr o processo orçamentário, de maneira ampla, em harmonia com a Carta Maior.

Nesse sentido, saúdo a eminente Relatora no que tange à delimitação da controvérsia a partir do enfoque dos princípios da transparência e da publicidade.

Há necessidade de se proceder à divulgação das informações relacionadas às emendas de relator **em todas as fases do ciclo orçamentário**, inclusive como forma de garantir maior controle e fiscalização, quer dos demais parlamentares, quer da sociedade civil, quanto à origem e à destinação dos recursos públicos.

Ilustrativo do quadro é o julgamento pelo Tribunal de Contas da União do TC 014.922/2021-5, em que aprovado o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício 2020.

Em que pese a inovação na identificação das emendas de relator por meio da classificação RP 9, constatou-se, na Corte de Contas, a ausência de maior padronização no tratamento informacional quanto ao tema, em especial quando da execução orçamentária, cuja falta de transparência não passou despercebida pelo órgão.

A respeito, vale transcrever trecho do voto apresentado pelo Relator naquele feito, ministro Walton Alencar Rodrigues:

Com o advento da Lei 13.957/2019, foi criada modalidade de emenda do relator-geral ao projeto de lei orçamentária anual, inserida no art. 6º, § 4º, inciso II, item 6, da LDO 2020, que passou a ser identificada com codificação própria de identificador de resultado primário (RP-9).

Em 2020, a dotação das emendas RP-9 atingiu a cifra de R\$ 21,9 bilhões, dos quais foram empenhados cerca de 98%. Desse montante, 35% foram efetivamente utilizadas para custeio de outras despesas correntes (GND 3) e 63% para investimentos (GND 4).

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

A inovação legislativa, como sói acontecer, trouxe algumas perplexidades e dificuldades em sua operação. Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop, com ampla transparência de todas as fases da alocação dos recursos, verificou-se não haver uniformização de procedimentos para a distribuição ou alocação de despesas suportadas com recursos advindos de emendas RP-9.

O Ministério do Desenvolvimento Regional, destinatário da maior parte das emendas do Relator-Geral, aplicadas diretamente pela União, registrou em processo administrativo específico, por ação orçamentária, no sistema eletrônico de informações da Pasta, 31 ações orçamentárias provenientes de emendas de relator-geral (RP-9).

O MDR estabeleceu, por meio da Portaria MDR 1.081/2021, orientação para que os ordenadores de despesa do órgão, no caso de transferências voluntárias, divulgassem, no sítio eletrônico do ministério, os critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública.

No Ministério da Saúde foi editada a Portaria MS 488, de 23/3/20, com a finalidade de disciplinar a aplicação de emendas parlamentares que adicionam recursos ao SUS em 2020.

Verificou-se, porém, que, nos demais órgãos, foram adotados procedimentos diversos para distribuição de emendas RP-9. A ausência de procedimentos sistematizados dificulta o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, com riscos

para a efetividade do planejamento governamental, bem como para a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal.

Apurou-se, ainda, que não se dispõe de informações centralizadas a respeito de como os órgãos e entidades federais promovem a alocação das emendas RP-9, o que não se coaduna com a obrigatoriedade de manter o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Assim, pertinente as recomendações para se adotar mecanismos mais transparentes e racionais de alocação desses recursos.

Conforme bem assentado pela eminente Relatora, o quadro não se faz condizente com um ideal republicano de transparência no trato da coisa pública.

A existência de informações auditáveis, em que sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes à solicitação das emendas e à posterior execução no orçamento, se faz necessária para evoluirmos enquanto sociedade.

Em um contexto de grave restrição orçamentária, o controle político quanto às escolhas alocativas realizadas no âmbito do Poder Legislativo se mostra importante, inclusive como forma de possibilitar que a sociedade civil colabore com o Parlamento na busca pela concretização de maior eficiência no uso dos recursos públicos.

Assim, a falta de transparência inerente ao procedimento envolvendo referidas emendas, indicada até mesmo pelo Tribunal de Contas da União, atrai a necessidade de correção de rumos, com a exortação para que o Congresso proceda ao aprimoramento na busca pela concretização do princípio da publicidade.

Sob esse ângulo, todavia, ainda que concorde com os fundamentos lançados, **destaco divergir, agora parcialmente, quanto às conclusões alcançadas pela eminente Relatora na parte dispositiva de seu voto.**

Digo isso porque, embora entenda passível de críticas a falta de transparência inerente ao uso das ditas “emendas de relator”, compreendo ser passo demasiado largo a definição prévia, pelo Supremo, do tratamento

a ser dado ao tema – ainda que por analogia com as demais emendas –, definindo medidas e providências a serem adotadas, sem que seja conferida ao Congresso a oportunidade de regulamentar questão que a própria Constituição a ele atribuiu.

Em outras palavras, atribuir a adoção de providências, ainda que indiretamente e em caráter cautelar, **representaria reescrever não apenas o Regimento Comum do Congresso Nacional**, mas mesmo a legislação de regência, no que tange à disciplina orçamentária, impondo ao Legislativo e ao Executivo a adoção de providências sem a oportunidade de eventuais ajustes pelas vias próprias.

Conforme fiz ver, embora a disciplina do orçamento deite raízes diretamente no Texto Constitucional, a Carta de 1988 prevê amplo espaço ao tratamento infraconstitucional da questão, conferindo ao Legislativo que, ante a autonomia que lhe é inerente, venha a cuidar do tema.

É bem verdade que essa autonomia não é ampla, guardando estrita obediência à Lei Maior, com todas as regras e princípios nela contidos. Nesse contexto pode, inclusive, ser objeto de controle pelo Supremo, como ora realizado, em que se indica a contrariedade aos princípios da transparência e da publicidade.

Ainda assim, não se pode assumir que esta Corte venha a substituir-se ao legislador em prerrogativa constitucional própria, inclusive no que versada a tramitação de projetos de lei alusivos ao orçamento, a qual, de acordo com o art. 166, *caput* e § 2º, deve primeiramente ser tratada segundo **a forma regimental**. Transcrevo, uma vez mais, o teor dos preceitos:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, **na forma do regimento comum**.

[...]

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, **na forma regimental**, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

(Grifei)

Nada disso evita que, exercida a competência constitucional pelo Legislativo em vias de concretizar a transparência, em todas as fases do ciclo orçamentário, venha o Poder Judiciário a ser provocado para avaliar a questão à luz da Constituição Federal.

Como fiz ver, entendo que, em um ambiente democrático e republicano, a harmônica separação dos poderes assume condição fundamental, devendo ser por todos observada.

Por tal razão, também divirjo da eminente Relatora quanto aos itens (a) e (b) da parte dispositiva de seu bem lançado voto para, em substituição, exortar o Congresso Nacional a, nos termos do art. 166 da Constituição, exercer sua atribuição com vistas ao aperfeiçoamento das regras inerentes ao processo de emenda – em sentido amplo – do projeto de lei orçamentária, a fim de conferir-lhe maior publicidade e transparência.

Ante o quadro , com a devida vênia da eminente Relatora e daqueles que a acompanham, divirjo para deferir parcialmente o pedido de medida cautelar, de modo a, tão somente, reconhecendo a contrariedade aos princípios da transparência e da publicidade, exortar o Congresso Nacional a proceder, considerado o exercício 2022, ao aperfeiçoamento legislativo de tramitação das normas orçamentárias.

Com isso, ressalvo o orçamento dos exercícios 2020 e 2021, por entender que a tramitação e a execução das leis orçamentárias, ainda que passíveis de críticas, atenderam às normas então vigentes.

Afasto também a suspensão integral e imediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de Resultado Primário n. 9 (RP 9) referente ao orçamento do exercício 2021, por vislumbrar na medida potencial de acarretar severo prejuízo à continuidade das políticas públicas planejadas, especialmente às voltadas a saúde.

É como voto .