



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER, RELATORA DA
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº
854 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

REQUERENTES: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL)
INTERESSADOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA, CÂMARA DOS
DEPUTADOS e SENADO FEDERAL.

(Processo SF nº 00200.003778/2021-57)

ADPF 854. Deferimento de medida cautelar pela Relatora. Determinação de publicidade, de centralização das informações em plataforma própria e de suspensão da execução orçamentária das emendas do relator-geral (RP 9) de 2021. Grave violação ao princípio da separação de poderes. Desproporcionalidade da medida e ausência de adequação. Prejuízos incalculáveis e irreparáveis para obras e serviços autorizados e em andamento. Regime jurídico aplicável às emendas individuais e de bancada, de um lado, e às emendas do relator-geral, de outro. Distinções necessárias. Execução orçamentária que observa as normas concernentes às despesas discricionárias do Poder Executivo. Regularidade. Pela revogação da cautelar ou seu não referendo pelo Plenário do STF.

O **SENADO FEDERAL**, por intermédio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, e dos artigos 230, §§ 1º e 5º, 78 e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 58, de 1972, com a redação consolidada pela Resolução nº 13, de 2018), que recebe comunicações processuais pelo endereço eletrônico advocacia@senado.leg.br, em razão da decisão liminar proferida nos autos da ADPF 854, vem apresentar manifestação, a fim de que a eminente Ministra Relatora revogue a medida cautelar ou para que a mesma não seja referendada pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

1. SÍNTESE DA DEMANDA.

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL (ADPF nº 854). A ação discute a execução orçamentária, pelo Poder Público *“relativos a execução do indicador de Resultado Primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais que norteiam a Administração Pública e o Orçamento Público relativos à moralidade, à legalidade, à transparência, ao controle social das finanças públicas, a impessoalidade, isonomia e ao regime de emendas parlamentares ao Orçamento”* (ADPF nº 854).

O Partido postulante aduz preambularmente a legitimidade para a causa, a possibilidade e a pertinência do manejo para o caso específico, além de atestar o cumprimento do princípio da subsidiariedade da ADPF, bem como a fundamentalidade dos princípios constitucionais vulnerados. Posteriormente, alega que haveria um desvirtuamento da execução orçamentária referente às emendas de relator, identificadas pelo classificador RP 9, que supostamente estariam sendo executadas sem observância de critérios técnicos ou legais, afrontando, segundo entendem, os princípios da impessoalidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da CF). Aduz que as práticas noticiadas como “orçamento secreto” configurariam violação aos postulados constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88); do regime constitucional das emendas (art. 166 da CRFB/1988); da transparência do orçamento público e do dever constitucional de disponibilização de informações orçamentárias, contábeis e fiscais pela administração pública (art. 163-A da CRFB/1988).

Quanto ao princípio da legalidade e ao regime constitucional das emendas, alega-se que as emendas de relator deveriam prestar-se exclusivamente à realização de ajustes de ordem técnica e legal na proposta orçamentária. Já a alocação



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

de recursos às políticas públicas com base em avaliações de mérito estaria reservada constitucionalmente para as emendas individuais e de bancada. A prática de usar as emendas de relator para esta finalidade representaria, portanto, a criação de um “novo regime de exceção ao orçamento”, concebido para burlar os critérios equitativos de distribuição de recursos aplicáveis às emendas individuais e de bancada.

A Ministra Relatora, após quase cinco meses do ajuizamento da ação, deferiu a medida liminar solicitada nestes termos:

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.

29. Ante o exposto, **conheço em parte** da arguição de descumprimento e, nessa extensão, **defiro** o pedido de medida cautelar requerido, “*ad referendum*” do Plenário desta Corte – e para tanto estou a solicitar, nesta mesma data, ao Presidente do STF, a inclusão desta ADPF em sessão virtual extraordinária -, 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 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.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A medida deferida encontra óbice Constitucional para sua sustentabilidade e fere a autonomia dos Poderes Legislativo e Executivo sendo, portanto, uma afronta às estruturas institucionais dos Poderes da República. Merece, portanto, ser reconsiderada monocraticamente, ou não referendada pelo Pleno, pelas questões que se seguem.

2. LÓCUS DE DISCUSSÃO DO ORÇAMENTO NÃO É O PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO. GRAVE LESÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES POR DECISÃO MONOCRÁTICA.

Não cabe ao Poder Judiciário alterar as escolhas legitimamente feitas pelo legislador, como as decorrentes da deliberação do Congresso Nacional que estabeleceu a previsão legal e regimental de o relator-geral apresentar emendas para alocar verbas do orçamento, pois decorre de decisão típica e soberana de um Poder da República. Sabe-se que o Poder Judiciário não pode tutelar as escolhas de outros poderes. Rememore-se que o Judiciário ombréia com o Poder Legislativo e não é tutor das prerrogativas legiferantes. O Judiciário não pode determinar que o **Legislativo adote determinado procedimento na votação da lei orçamentária, muito menos suspender – em decisão monocrática e sem qualquer urgência – determinada forma de execução orçamentária**, porque tal ato constitui invasão das prerrogativas constitucionais estabelecidas, com ofensa, por corolário, ao princípio da separação dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Carta Constitucional. Nesse sentido, confira-se precedente do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E ADMINISTRATIVO.
GESTÃO COLETIVA DE DIREITOS AUTORAIS. LEI Nº 12.583/2013.
NOVO MARCO REGULATÓRIO SETORIAL. ARGUIÇÃO DE
VIOLAÇÕES FORMAIS E MATERIAIS À CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA.
ESCOLHAS REGULATÓRIAS TRANSPARENTES E
CONSISTENTES. MARGEM DE CONFORMAÇÃO



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

LEGISLATIVA RESPEITADA. DEFERÊNCIA JUDICIAL. PEDIDO CONHECIDO E JULGADO IMPROCEDENTE. 1. A interpretação ampliativa dos princípios constitucionais não deve se convolar em veto judicial absoluto à atuação do legislador ordinário, que também é um intérprete legítimo da Lei Maior, devendo, nesse mister, **atuar com prudência e cautela de modo que a alegação genérica dos direitos fundamentais não asfixiem o espaço político de deliberação coletiva.** (...). (ADI 5.062, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 21.6.2017) (grifos nossos)

A decisão proferida pela eminente Relatora acaba por interferir na formulação da política orçamentária a cargo dos Poderes Legislativo e Executivo. O STF, por decisão de um de seus membros, acaba por impedir a execução de uma parcela do gasto orçamentário do país, o que não se mostra compatível com o sistema de freios e contrapesos e com o princípio da separação dos três poderes, já que não cabe ao Poder Judiciário decidir qual política orçamentária é mais adequada ao país e qual deve ser o conteúdo das normas que disciplinam essa execução orçamentária.

Há de se respeitar as competências institucionais de cada poder, e o debate contido nesta ADPF é típico da seara dos Poderes Legislativo e Executivo.

A decisão que se pede para ser reconsiderada, ou não referendada, acarreta a drástica paralisação geral das execuções das emendas orçamentárias de relator aprovadas pelo Congresso Nacional. A via adequada para discutir essa questão, e para aperfeiçoar os marcos regulatórios, encontra-se nas Casas do Congresso Nacional.

A decisão tenta, de modo equivocado, transferir para o Poder Judiciário a competência para decidir sobre o aperfeiçoamento da legislação federal, que figura como atribuição típica do Poder Legislativo.

Portanto, impõe-se no caso o exercício de autocontenção, em respeito ao princípio da separação dos poderes, modificando por completo a decisão proferida ou postergando a sua produção de efeitos para análise do Plenário do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista as drásticas consequências que a decisão produz tanto no plano institucional, de relação entre os poderes da República, quanto no plano factual, porque suspende a execução orçamentária das emendas do relator (RP 9), com a paralisação de um número – até o momento – incalculável de obras e serviços, muitos



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

deles vinculados à saúde, à educação e à segurança pública, com danos irreparáveis às comunidades beneficiárias e com desperdício de recursos públicos já empregados, como se passa a demonstrar.

3. EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS DO RELATOR. CONJUNTO NORMATIVO APLICÁVEL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO A NORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS. DISTINÇÕES APLICÁVEIS EM RELAÇÃO ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS E DE BANCADA. MATÉRIA *INTERNA CORPORIS*.¹

Primeiramente, há que se ressaltar que as emendas parlamentares ao orçamento encontram assento no art. 166 e seguintes da Constituição Federal e constituem recurso legítimo de representação de interesses no desempenho da função legislativa. São instrumento importante de descentralização de recursos públicos da União para estados e municípios. E há, não apenas no âmbito dos Poderes Legislativos, mas também no Poder Executivo e no Ministério Público, instrumentos suficientes e adequados para a fiscalização da regularidade dos empregos dos recursos orçamentários.

Nesse sentido, e ainda que o regime jurídico aplicável às emendas do relator seja parcialmente distinto do regime aplicável às emendas individuais e de bancada, tal modelo foi aprovado pela maioria dos membros do Congresso Nacional e há de ser respeitado e preservado pelo Supremo Tribunal Federal, pois, com o máximo respeito, os fundamentos da decisão proferida pela Ministra Rosa Weber estão equivocados e merecem reforma.

Conforme se observa dos itens 16 ao 19 (primeiro parágrafo), a decisão cautelar faz correta descrição das normas que regem as emendas parlamentares, em

¹ Este tópico foi desenvolvido com a contribuição técnica da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

especial as de relator-geral, evidenciando não ter havido nenhum desrespeito constitucional ou legal no momento da elaboração orçamentária.

As emendas individuais e de bancada dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop, diferentemente das emendas de relator. Isso ocorre porque aquelas são reguladas pela Constituição e mais detalhadamente, em termos procedimentais, pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2021, arts. 74 a 76, por exemplo), as quais efetivamente ditam o rito a ser seguido ou determinam a necessidade de regulamentação infralegal. Para as emendas de relator-geral, diante da inexistência de norma expressa, não é obrigatório o mesmo procedimento.

De fato, diante da inexistência de disposição legal que vincule a indicação do autor (seja o relator-geral ou alguém por ele indicado), é forçoso concluir que **a execução orçamentária dessas dotações deve seguir as mesmas regras utilizadas para as demais dotações discricionárias**. Isso significa, inclusive, **seguir os critérios e balizadores orçamentários utilizados por cada Ministério responsável para a execução das despesas sob sua alçada**, incluindo os arts. 77 e 142 da LDO 2020 (art. 86 e 162 da LDO 2021).

Em outras palavras, a decisão cautelar, ao pretender equiparar as emendas do relator às emendas individuais e de bancada, acaba por contrariar a legislação orçamentária atualmente em vigor, **porque as despesas marcadas com RP 9, por terem sido inseridas pela relatoria-geral do PLOA e por não haver normas específicas aplicáveis, devem observar o mesmo regime de execução do restante das dotações do Poder Executivo**. O RP 9 é apenas um marcador sobre a origem da dotação e não define o seu regime de execução orçamentária.

A decisão monocrática sustenta-se basicamente na crítica da diferença entre os regimes atualmente existentes para as emendas individuais e de bancada, regulados pela Constituição Federal e detalhados nas LDOs, e para as emendas de relator-geral, cujo regramento era até recentemente inexistente – mesmo nas LDOs.

Ocorre que, diante da inexistência de disposição normativa de se estender o regime jurídico das emendas individuais e de bancada às emendas do



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

relator, as dotações inseridas no orçamento por meio destas emendas (do relator-geral) necessariamente devem observar a legislação aplicável para toda e qualquer dotação constante do orçamento da União, ou seja, obedecem as regras que o próprio Poder Executivo observa para executar as demais despesas discricionárias (RP 2).

O fato de as dotações marcadas com RP 9 terem sido introduzidas pelo relator-geral do PLOA, ou seja, serem originárias de emendas, em face das normas atualmente aplicáveis, não impõe que o regime de execução seja o mesmo aplicável às demais emendas mencionadas.

Outro aspecto relevante da decisão cautelar é que, segundo a Ministra Relatora, deve-se criar uma sistemática centralizada em plataforma eletrônica para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral sejam registradas. Essa orientação, como já sustentado, pretende aproximar a execução das emendas do relator às emendas individuais e de bancada estadual, **desconsiderando o papel orçamentário e político muito distinto que tais emendas desempenham no processo orçamentário concebido no Congresso Nacional**, conforme a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006.

De acordo com a norma regradora do processo orçamentário no Congresso Nacional, as emendas individuais têm papel de atendimento pontual e local, sendo tipicamente pulverizadas, com atendimento especificamente voltado para diversos beneficiários locais. As emendas de bancada, por sua vez, visam atender às necessidades estaduais, de porte maior e tipicamente mais estruturantes, sem possibilidade de atendimento pelas emendas individuais. Em ambos os casos, há um sentido intrínseco de direcionamento dos recursos, pois as demandas são melhor individualizadas. É justamente por isso que essas emendas têm suas regulamentações constitucionais mais detalhadas nas LDOs.

De outro lado, as emendas de relator-geral, têm a função de fazer a concertação final do orçamento, bem como de reforçar dotações de abrangência nacional, que congregam interesses de diversos parlamentares e bancadas, não sendo condizentes com a pulverização de indicações. Por essa razão, não há regulação nas



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

LDOs quanto a procedimentos de execução/indicação, devendo a execução dessas dotações seguir, conforme demonstrado, a extensa base normativa orientadora de toda a execução orçamentária do Poder Executivo.

Adicionalmente, a Portaria Interministerial ME/Segov-PR nº 6.145/2021 já regulou minimamente a execução das emendas de relator-geral justamente nesse sentido. Segundo essa norma, caso seja necessário obter informações adicionais quanto ao detalhamento das dotações classificadas com RP 9, o Ministro da Pasta respectiva poderá solicitá-las ao autor da emenda, ou seja, ao relator-geral, muito embora as informações recebidas do relator-geral não sejam consideradas vinculantes à execução dessas programações, porque elas devem se conformar às prioridades do Poder Executivo quanto à execução de políticas públicas.

Ademais, e especificamente quanto à alocação de recursos públicos por meio das emendas do relator, tem-se matéria *interna corporis* das Casas do Congresso Nacional. A definição das razões ou da motivação do relator-geral para fazer uma emenda representa o próprio mérito da atividade parlamentar e dos instrumentos para a formação da coalizão governamental, que não pode ser suscetível de interferência ou revisão judicial, nem precisam ser declinadas para justificar a realização de emenda, à semelhança do que ocorre com a prolação de cada voto proferido pelo parlamentar nas Casas Legislativas.

Por fim, o regime jurídico aplicável às emendas do relator decorre de modelo aprovado pelo Congresso ao derrubar o veto às emendas do relator relacionadas à RP-9. Trata-se de matéria que se encontra prevista em Lei e cujo instrumento de impugnação em abstrato é a ação direta de inconstitucionalidade, e não a arguição de preceito fundamental, como já ressaltado nas informações anteriormente prestadas.

O modelo adotado, em relação às verbas do resultado primário (RP) nº 9, decorre do aperfeiçoamento do sistema de alocação de recursos públicos, permitindo a maior participação do Poder Legislativo, considerando que o modelo anterior concentrava tal prerrogativa na figura do Chefe do Poder Executivo. A sistemática



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

atual, portanto, atendendo ao sistema de freios e contrapesos, permite ao Congresso Nacional influenciar com maior eficiência na alocação de tais recursos, de acordo com a formação da base de apoio ao governo federal e de acordo com as necessidades de suas bases eleitorais, observando-se, portanto, o regime democrático e a representação política.

Tal sistemática não significa um cheque em branco para o gasto da verba pública, uma vez que a realização da despesa deverá seguir as normas constitucionais e infraconstitucionais próprias da execução orçamentária do Poder Executivo, bem como a necessária fiscalização pelos órgãos de controle.

Conclui-se, portanto, que a execução das emendas do relator observam a legislação de regência e que é aplicável para toda e qualquer dotação constante do orçamento da União, ou seja, obedecem as regras que o próprio Poder Executivo observa para executar as demais despesas discricionárias, inexistindo inconstitucionalidade ou ilegalidade no proceder dos atores envolvidos, a demandar – também por essa razão – a modificação ou o não referendo da decisão cautelar.

4. MEDIDA LIMINAR SUBVERTE O RESULTADO LEGISLATIVO – JOGO DEMOCRÁTICO E REGRAS PROCEDIMENTAIS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA LEI ORÇAMENTÁRIA.

As alocações orçamentárias são resultado da intensa atividade política que envolve a aprovação da lei orçamentária, aberta regimentalmente a todos os partidos e que sofre variações a cada exercício financeiro. Durante o processo de discussão e aprovação da lei orçamentária, conforme consta da Resolução nº 01/2006-CN, que integra o Regimento Comum previsto no § 1º do art. 166 da Constituição, cabe a um Comitê de parlamentares garantir a admissibilidade prévia das emendas apresentadas, inclusive as de Relator.²

² Seção V - Do Comitê de Admissibilidade de Emendas



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Em caso de controvérsia sobre a constitucionalidade de emenda, é dada ainda a possibilidade de os parlamentares se valerem de mecanismos regimentais, destacando-se o instrumento denominado “Contestação Orçamentária” (art. 148 da Resolução nº1/2006-CN),³ que pode ser acionado para prevenir emendas que contrariem a Constituição ou norma regimental.

Nesse sentido, deve-se ressaltar que os partidos políticos e seus membros podem utilizar-se de instrumentos legislativos para contestar eventuais irregularidades surgidas ao longo do processo orçamentário. Esses instrumentos não foram usados pelos partidos postulantes. Houve preclusão consumativa.

Não cabe ao Judiciário exercer um papel que subverta o processo legislativo orçamentário a ponto de modificá-lo de forma significativa. O Supremo Tribunal Federal não pode ser revisor de atribuições exercidas em conformidade com os ditames constitucionais e com a observância das normas regimentais aplicáveis, cuja interpretação e aplicação revelam que a matéria é *interna corporis*, insuscetível de apreciação do Poder Judiciário. Não há relação de tutela entre Judiciário e Legislativo, sendo certo que a Corte Constitucional tem de guardar deferência ao legislador – o que importa em adotar a autocontenção e a subsidiariedade em sua atuação.

Art. 25. Ao Comitê de Admissibilidade de Emendas compete propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, **inclusive as de Relator**, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual.

Parágrafo único. Os relatórios das matérias de que trata o caput não poderão ser votados pela CMO sem votação prévia do relatório do Comitê, salvo deliberação em contrário do Plenário da CM. (grifo nosso)

³ **CAPÍTULO XV - DO CUMPRIMENTO DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS**

Art. 148. O membro da CMO poderá apresentar ao Presidente, com o apoio de 10% (dez por cento) dos membros da respectiva Casa na CMO, contestação relativa à estimativa de receita, à fixação da despesa, à **admissibilidade de emenda** ou à dispositivo do texto relativo aos projetos de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual e suas revisões.

§ 1º A contestação deverá ser apresentada por escrito, até o final da discussão, e será apreciada preliminarmente à votação da matéria à qual se refere.

§ 2º A contestação versará exclusivamente sobre o **descumprimento de normas constitucionais, legais ou regimentais pertinentes à matéria questionada, devendo ser indicados os dispositivos infringidos, apresentada fundamentação circunstanciada** e sugeridas medidas saneadoras. (...) (grifo nosso)



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A decisão proferida acaba por subverter toda a lógica legislativa em que há composição política para o aperfeiçoamento e para a feitura do orçamento. Assim é a prática de todos os legislativos mundiais. O que ocorre com a presente decisão é que uma minoria, que se frise é respeitável, acaba por subverter, a partir de um mandamento judicial monocrático, toda a lógica orçamentária de acordos e consensos políticos de destinação de verbas.

5. O PAPEL DO RELATOR-GERAL NO ORÇAMENTO. REGRAMENTO DAS EMENDAS DE RELATOR-GERAL. DEBATE DEMOCRÁTICO REALIZADO NO CONGRESSO NACIONAL.

A apresentação de quaisquer emendas ao projeto de lei orçamentária é prerrogativa constitucional dos membros do Congresso Nacional, na forma do Regimento Comum. As emendas de relator atenderam aos pressupostos de que trata o art. 166 da CF:

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.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

(...)

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (grifo nosso)



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

De acordo com a citada Resolução nº 01/2006-CN, as emendas de relator, acompanhadas dos fundamentos técnicos e legais, devem ser publicadas nos relatórios antes de sua aprovação, nos seguintes termos:

Art. 70. Os Relatores do projeto deverão, em seus relatórios:

(...)

IV - anexar os espelhos das emendas de Relator, acompanhados dos respectivos fundamentos técnicos e legais e do demonstrativo dessas emendas por modalidade.

(...)

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

Quanto ao conteúdo e mérito dessas programações, o art. 144 da Resolução determina que cabe ao **Parecer Preliminar aprovado em cada exercício financeiro** especificar os casos em que o Relator Geral pode apresentar emendas de sua iniciativa.

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. (grifo nosso)

Os Pareceres Preliminares têm concedido múltiplas atribuições aos relatores-gerais do PLOA, permitindo-lhes amplo raio de atuação na peça orçamentária. Tais atribuições, é importante observar, são-lhes delegadas pelos próprios membros da CMO, ao aprovarem as regras do Parecer Preliminar. Essa ampla delegação representa, de certa forma, uma reversão da pretérita tendência de desconcentração de poderes na tramitação da peça orçamentária, movimento que resultou na própria aprovação da Resolução nº 1, de 2006-CN⁴. Observe-se também

⁴ A título de exemplo quanto à expansão dos poderes conferidos ao relator-geral pelos pareceres preliminares - ParPré, pode-se tomar como referência as autorizações para alocação de recursos no



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

que, sendo definidos pelo Parecer Preliminar - instrumento do ciclo orçamentário anual -, tais poderes não necessariamente serão mantidos nos exercícios futuros.

Saliente-se o papel das emendas de relator geral no processo decisório orçamentário no Legislativo de conciliar, de forma tempestiva e democrática, as demandas da sociedade com os recursos orçamentários disponíveis. Além das demandas locais e estaduais (emendas individuais e de bancada), surgem durante o processo de discussão e aprovação inúmeras reivindicações de caráter nacional associadas a determinada área de governo (desenvolvimento regional, saúde, agricultura, educação, etc.), solicitadas inclusive pelo próprio governo federal, seja para recompor programações ou para ampliar atendimento em áreas prioritárias.

No esforço de compor tais demandas delega-se ao Relator Geral propor emendas em seu relatório que, uma vez aprovado, deve garantir o cumprimento da legislação fiscal (teto, resultado fiscal, regra de ouro, mínimos constitucionais, etc.) e o consenso necessário para a aprovação da lei orçamentária anual.

orçamento bem como para promover cortes em despesas. Quanto à alocação de recursos, no ParPré referente ao PLOA 2019, as autorizações conferidas ao relator-geral restringiam-se, no que importa nesta análise, a acréscimos em programações de caráter nacional vinculadas a determinadas políticas públicas (item 11, V, da Parte Especial do ParPré). No ParPré referente ao PLOA 2020, adicionalmente à autorização para direcionar recursos a programações de caráter nacional nas políticas públicas arroladas (item 12, V, da Parte Especial), incluiu-se a possibilidade de o relator-geral **reforçar dotações de investimentos constantes do projeto ou incluir obras que garantam a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade** (item 12.IV, da Parte Especial). Já para o PLOA 2021, além da corriqueira autorização para destinar recursos a programações de caráter nacional (item 12, V, da Parte Especial), Oo ParPré permitiu ao relator-geral **acrescer recursos em quaisquer programações constantes do projeto de lei orçamentária anual** (item 12, IV, da Parte Especial). Pelo lado dos cortes, no ParPré referente ao PLOA 2019, foi vedada a possibilidade de o relator-geral promover cortes em despesas primárias obrigatórias (RP 1), salvo no caso de erros ou omissões (item 13, II, do ParPré). Já no PLOA 2020, o ParPré permitiu que o corte realizado pelo relator-geral alcançasse despesas com **subsídios e subvenções econômicas classificadas como RP 1** (itens 14, II, e 14.1 da Parte Especial). Por fim, no ParPré referente ao PLOA 2021, **decidiu-se que a vedação a cortes em despesas obrigatórias não se aplicaria a emendas de relator-geral** (itens 13, II, e 13.1 da Parte Especial), abrindo caminho para que o corte em tais despesas fosse usado como cancelamento compensatório para acréscimos em outras programações pelo Relator-Geral (as quais são identificadas com RP 9).



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A título de exemplo das atribuições conferidas ao Relator-Geral no Parecer Preliminar, segue abaixo excerto daquele relativo ao PLOA 2021⁵:

11. Com fundamento no art. 144, III, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, **fica o relator-geral autorizado a apresentar emendas para:**

(...)

IV. acréscimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual;

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, de Hospitais Universitários, de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, prestação de ensino nos colégios militares, e à infraestrutura 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 da complementação da União ao Fundeb, de que trata o inciso IV do 212-A da Constituição Federal e às demais despesas de que trata o art. 107, § 6º, do ADCT, bem como 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;

⁵ Observe-se que o item IV permite ao Relator-Geral acrescentar recursos em qualquer programação orçamentária. Introduzido posteriormente, por meio da sua Alteração nº 2 do Parecer Preliminar (vide http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/parpre/Parecer_Preliminar_Alteracao_2.pdf), ele, dada a sua amplitude, na prática tornou desnecessária a relação de poderes específicos contidos nos subitens do item V.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

- 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.

As emendas, inclusive as de relator, somente podem ser aprovadas depois de atendidas todas as condições de admissibilidade. Em sua grande maioria apenas acrescentam recursos às programações do projeto, ou seja, não criam programação nova. Sua formatação e classificação segue os padrões da técnica orçamentária, veiculando ações que podem ser aplicadas em qualquer parte do território nacional ou regional, desde que compatíveis com os critérios de regionalização do plano plurianual, além daqueles dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

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). Tais comandos encontram-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e no texto da Lei Orçamentária Anual - LOA. Tanto a LDO 2021⁶ quanto a LOA 2021⁷ reproduzem, em linhas gerais, os mesmos comandos, dos quais destacamos os principais a seguir.

O primeiro dispositivo, constante da LDO 2021, estabelece que as emendas de relator-geral relativas a despesas discricionárias, excluídas as de ordem

⁶ Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14116.htm.

⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

técnica, receberão marcação específica na lei orçamentária, pelo uso do classificador orçamentário “identificador de Resultado Primário - RP” com o valor “9”. Isso 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. Transcreve-se a seguir este dispositivo da LDO 2021:

Art. 7º ...

§ 4º O identificador de Resultado Primário - RP auxilia a apuração do resultado primário previsto nos arts. 2º e 3º, o qual deve constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 e da respectiva Lei em todos os GNDs, e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2021, nos termos do disposto no inciso IX do Anexo I, se a despesa é:

...

II- primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

...

c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:

...

4. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9);
(negritamos)

Observe-se que a existência desses marcadores, cujo papel é identificar a origem das programações (projeto de lei ou emenda), permite maior transparência, ao facilitar a identificação, na peça orçamentária, das modificações introduzidas em função das deliberações do Congresso Nacional. Não existe uma relação, como sugerido na ADPF, entre a possibilidade de emendas de relator acrescentar recursos ao PLOA (permitida pela Resolução nº 01/2006-CN, desde que autorizado no Parecer Preliminar) e a existência de uma identificação própria (a partir de 2020). O parecer preliminar de 2010, por exemplo, já permitia o reforço de programações constantes da proposta⁸, ainda que com redação diversa da atual.

⁸ 18.1. Com base no art. 144, inciso III, da Resolução nº 01/2006-CN, o disposto no item 18 não se aplica às iniciativas do Relator-Geral para possibilitar:



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

6. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO E DO DEVER CONSTITUCIONAL DE DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.

Como já assentado nas informações prestadas pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, é descabida a conotação dada pela expressão “orçamento secreto”, ou “paralelo”, uma vez que, a teor dos incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal, quaisquer programas, ou projetos, bem assim a realização de despesas ou a assunção de obrigações pela administração pública, devem ser sempre precedidas de autorização orçamentária.

Fosse realmente secreto o orçamento das emendas de relator, no sentido de não constar da lei orçamentária, ou estar oculto, tampouco poderiam ser vetadas (como ocorreu, de forma parcial), executadas ou mesmo questionadas. O orçamento público aprovado é sempre uma síntese das programações propostas pelo Poder Executivo (mantidas total ou parcialmente pelo Legislativo) com aquelas incluídas ou acrescidas por emendas, sejam de quaisquer modalidades (individuais, de bancada estadual, de comissão e de relator).

Deve-se ressaltar que os atos legislativos durante o processo orçamentário, além do amplo contraditório, envolvem a edição de diversos demonstrativos, pareceres e outros itens, todos resguardados pelo princípio constitucional da publicidade, que rege a administração pública. Mais especificamente, as LDO's trazem anualmente seção específica destinada à publicidade na elaboração, na aprovação e na execução dos Orçamentos (arts. 151 e 152 na LDO 2021). Dentre os dispositivos, destaca-se o inciso II do § 1º do art. 151:

Art. 151. A elaboração e a aprovação dos Projetos de Lei Orçamentária de 2021 e dos créditos adicionais, e a execução das respectivas leis,

18.1.8. o reforço de dotações orçamentárias nas áreas de agricultura, saúde, defesa, educação e outras apontadas pelos relatores setoriais;



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

deverão ser realizadas de acordo com os **princípios da publicidade e da clareza**, além de promover a transparência da gestão fiscal e permitir o **amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas**.

§ 1º Serão divulgados nos respectivos sítios eletrônicos: (...)

II - pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição:

a) a relação atualizada dos contratos e convênios nos quais tenham sido identificados indícios de irregularidades graves;

b) o relatório e o parecer preliminar, os relatórios setoriais e final e o parecer final da Comissão, as emendas de cada fase e os pareceres e autógrafa respectivos, relativos ao Projeto de Lei Orçamentária de 2021;

c) o relatório e o parecer preliminar, o relatório e o parecer final da Comissão, as emendas de cada fase e os pareceres e autógrafa respectivos, relativos ao projeto desta Lei;

d) o relatório e o parecer da Comissão, as emendas e os pareceres e autógrafos respectivos, relativos aos projetos de lei e às medidas provisórias sobre créditos adicionais;

e) a relação das emendas aprovadas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2021, com a identificação, em cada emenda, do tipo de autor, do número e do ano da emenda, do autor e do respectivo código, da classificação funcional e programática, do subtítulo e da dotação aprovada pelo Congresso Nacional; e

f) a relação dos precatórios constantes das programações da Lei Orçamentária, no prazo de até trinta dias após a data de publicação da Lei Orçamentária de 2021; (negritamos)

Assim, todos os documentos finais produzidos durante a tramitação devem ter divulgação na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Além disso, os sistemas de elaboração e acompanhamento⁹ armazenam todas as informações relativas ao orçamento encaminhado ao Congresso Nacional, bem como àquele aprovado pelas Casas, incluindo todos os classificadores relativos às emendas.

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

⁹ A exemplo do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e do SIGA Brasil.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Por sua vez, a identificação das programações incluídas pelo relator geral na lei orçamentária (RP 9) é prevista expressamente na LDO 2021 (art. 7º), como já relatado, o que permite a rastreabilidade e o acompanhamento da execução orçamentária e financeira dessas programações

Assim, é imperioso concluir que a alegação de um suposto orçamento secreto, com as escusas de praxe, é totalmente incabível.

7. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS RESULTANTES DE EMENDAS DO RELATOR (RP 9). DANOS INCALCULÁVEIS E IRREPARÁVEIS ÀS OBRAS E SERVIÇOS EM ANDAMENTO. AUSÊNCIA DE ADEQUAÇÃO ENTRE A SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E O BEM JURÍDICO TUTELADO.

A decisão proferida pela eminente Ministra Relatora consubstancia interferência abrupta e inconstitucional em matéria que concerne precipuamente as Poderes Legislativo e Executivo, acarretando grave lesão à ordem, à estabilidade e à segurança públicas.

Ao determinar, monocraticamente, quanto ao orçamento do exercício de 2021, a suspensão integral e imediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9) até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento, a decisão incorre em erro de julgamento que merece ser corrigido pela própria Relatora ou pelo colegiado.

Em primeiro lugar, a decisão cautelar **sequer tece considerações sobre (e, portanto, desconsidera por completo) as gravíssimas consequências da interrupção da execução de obras e serviços públicos cujo andamento depende dessa execução orçamentária**. Ao tratar da matéria orçamentária em tese (o que apenas reforça a inadequação da via processual eleita), a eminente Relatora desconsidera que a execução orçamentária corresponde, na outra ponta, ao emprego de recursos públicos para finalidades constitucional e legalmente amparadas e que



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

significa uma alteração no mundo dos fatos (realização de obra, prestação de serviço etc.) que, diante da suspensão da execução da rubrica orçamentária, também acarreta uma paralisação dessas atividades, com enorme prejuízo às comunidades beneficiárias.

Não há na decisão qualquer referência às inúmeras de obras e serviços que serão suspensos para se dar cumprimento à decisão judicial, tampouco quanto à razoabilidade de tal suspensão. Muitas das obras, por exemplo, podem se encontrar em estágio final de execução. Parte dos serviços, de outro lado, se referem a atividades voltadas à garantia da saúde, da educação e da segurança pública (direitos fundamentais elementares) e, caso suspensos, podem representar um risco significativo de dano aos beneficiários.

Ademais, a paralisação de obras e serviços, cuja continuidade dependerá do julgamento definitivo desta ADPF, implicará o abandono de todas as atividades em andamento, com desperdício dos recursos públicos já empregados.

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. Veja-se o demonstrativo abaixo:

Órgão (Cod/Desc)	Valor Autorizado Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	7.510.000.000,00	2.481.399.301,63	2.447.283.682,32	2.447.283.682,32
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	5.350.000.000,00	1.607.635.242,17	160.323,00	160.323,00



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	1.235.000.000,00	612.432.318,69	4.898.255,97	4.458.564,19
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	1.100.000.000,00	49.231.160,49	0,00	0,00
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	950.000.000,00	108.814.768,10	25.361.850,86	25.361.850,86
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	350.000.000,00	317.757.058,49	232.510.379,93	232.482.936,34
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	350.000.000,00	55.312.697,71	272.591,09	272.591,09
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES	5.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Soma:	16.850.000.000,00	5.232.582.547,28	2.710.487.083,17	2.710.019.947,80

Nada há, na decisão cautelar, que considere os impactos reais e nefastos dessa suspensão, que afeta a execução orçamentária das emendas RP 9 de forma global, e não, por exemplo, apenas em relação ao manejo futuro do instrumento.

O exercício da atividade jurisdicional impõe o reconhecimento e a assunção de responsabilidades em face das decisões judiciais, **cujas consequências não podem ser mais gravosas, ou mesmo desproporcionais e inadequadas, considerando o bem jurídico que se pretende tutelar.**

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 e serviços públicos, não sendo a medida judicial (suspensão) o meio adequado para concretizar o fim pretendido (transparência).

Nesse sentido, e em se tratando de questão constitucional complexa, é fundamental que as consequências da decisão judicial sejam corretamente sopesadas e que a intervenção do Poder Judiciário, especialmente em matéria de natureza orçamentária, que concerne primordialmente aos Poderes Executivo e Legislativo, seja



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

excepcional e **provoque o menor gravame possível (e não o maior gravame possível).**

Dessa forma, e considerando que a suspensão integral e imediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9) até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento consubstancia decisão que **promove interferência de consequências enormes e incalculáveis no exercício de competências constitucionais dos Poderes Legislativo e Executivo,** e que de outro lado, não se reveste do meio adequado para tutelar os princípios constitucionais da publicidade e da proporcionalidade nas emendas do orçamento, requer-se a reconsideração da decisão cautelar proferida para que se **restabeleça integralmente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9) até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento,** a até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.

8. DA NECESSIDADE URGENTE DE MODIFICAÇÃO DA DECISÃO. *PERICULUM IN MORA* REVERSO. DANOS IRREPARÁVEIS E INCALCULÁVEIS.

Conforme já antecipado em itens anteriores, não se sustentam os fundamentos jurídicos da decisão cautelar e tampouco havia perigo de demora. O próprio interregno entre a propositura da ação e o deferimento da medida cautelar, quase cinco meses depois, denotam que não se estava diante de uma urgência.

De outro lado, a determinação cautelar de suspensão da execução orçamentária das emendas do relator (RP 9) causa danos incalculáveis e irreparáveis, porque **impõe, sem qualquer consideração de ordem pragmática pela eminente Relatora, a paralisação de inúmeras obras e serviços em andamento, muitos deles relacionados às áreas de saúde, educação e segurança pública, direitos**



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

fundamentais elementares, com gravíssimos prejuízos às comunidades beneficiárias.

Conforme já antecipado nas informações conjuntas das Casas do Congresso Nacional, o montante de recursos movimentados pelas emendas de relator, que chegou a cerca de R\$ 30 bilhões em 2020, em benefício de inúmeras unidades orçamentárias, revelam os reflexos da decisão cautelar proferida.

E, segundo informado no item anterior, a paralisação da execução de R\$ 16,8 bilhões em despesas discricionárias do orçamento de 2021 prejudica diversos setores, sendo a saúde o principal, com R\$ 7,5 bilhões.

Ademais, decisão de suspensão do orçamento decorrente de emendas do relator, além de impor ônus e perdas para a população beneficiada e para a Administração Pública, **se mostra desproporcional, já que em nada contribui para efetivamente assegurar a publicidade e a transparência à execução de tais emendas, para o quê existem meios adequados e menos gravosos.**

Por fim, há diversos órgãos de controle externo e interno para fazer valer o cumprimento das disposições da lei de diretrizes orçamentárias quanto à publicação dos critérios alocativos, bem como para fiscalizar atos concretos de gastos do poder público e impedir eventuais irregularidades.

A liminar, portanto, deve ser modificada pela Ministra Relatora, ou não merece ser referendada, a fim de preservar as deliberações do Congresso Nacional sobre a matéria, em atenção ao princípio da separação dos Poderes, especialmente para viabilizar a continuidade do serviço público, a saúde e a segurança, impedindo a concretização de significativos, e ainda incalculáveis, danos irreparáveis ou de difícil reparação à população brasileira e ao interesse público.

Por fim, os mecanismos existentes são aptos a permitirem a identificação das emendas do relator e a fiscalização dos recursos, não sendo necessária a adoção de medidas judiciais para sua publicidade.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

9. DOS PEDIDOS.

Em face de todos os fundamentos expostos, requer-se a revogação integral da decisão cautelar, ou, caso não seja esse o entendimento de Vossa Excelência, o seu não referendo pelo Plenário.

Caso o pedido retro eventualmente não seja acolhido, requer seja restabelecida integralmente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9) até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.

Brasília – DF, 7 de novembro de 2021.

MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
Advogado do Senado
OAB/DF 36.455

GABRIELLE TATITH PEREIRA
Coordenador do Núcleo de Assessoramento
e Estudos Técnicos
OAB/DF 30.252

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

THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO
Advogado-Geral do Senado Federal
OAB/DF 18.121