

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854**  
**DISTRITO FEDERAL**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. “ORÇAMENTO SECRETO”. EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS PELO IDENTIFICADOR ORÇAMENTÁRIO RP 9). CONSTATAÇÃO OBJETIVA DA OCORRÊNCIA DE EFETIVA TRANSGRESSÃO AOS POSTULADOS REPUBLICANOS DA TRANSPARÊNCIA, DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO ESTATAL DOS RECURSOS PÚBLICOS, ASSIM COMO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL.

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

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

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

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

5. O **elevado coeficiente de discricionariedade** existente na definição dos programas e ações estatais, assim como na escolha dos gastos necessários à sua execução, **acentua ainda mais o ônus que recai sobre os Poderes Públicos** de observarem o dever de transparência na execução do orçamento e a obrigatoriedade da divulgação de informações completas,

precisas, claras e sinceras quanto ao seu conteúdo, de modo a viabilizar a atuação efetiva e oportuna dos órgãos de **controle administrativo interno**, dos órgãos de **fiscalização externa** (Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário) e da **vigilância social** exercida pelas entidades da sociedade civil e pelos cidadãos em geral.

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

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

8. Também o destino final dos recursos alocados sob a rubrica RP 9 (emendas do

relator) encontra-se recoberto por um manto de névoas. Cuida-se de categoria orçamentária para a qual se destinam elevadas quantias (mais de R\$ 53 bilhões entre 2020 e 2022) **vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas**, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do **planejamento**, da **transparência** e da **responsabilidade fiscal**.

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

**10. A partilha secreta do orçamento público** operada por meio das emendas do relator configura prática institucional **inadmissível** diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º); **inaceitável** em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37,

*caput*); **inconciliável** com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000; **além de incompatível** com o direito fundamental à informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que norteiam os princípios da **máxima divulgação**, da **transparência ativa**, da **acessibilidade** das informações, do **fomento à cultura da transparência** e do **controle social** (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, *caput* e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V).

11. Conhecimento integral das ADPFs 850 e 851 e parcial das ADPFs 854 e 1014.

12. **No mérito**, pedidos acolhidos, nos limites em que formulados, nos seguintes termos:

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

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

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

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

(d) determinação, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, **da publicização dos dados referentes aos serviços, obras e**

**compras realizadas** com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno. Prazo: 90 (noventa) dias.

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

## VOTO

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

### **Considerações preliminares**

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

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

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

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

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

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

Retomo do meu relatório que, após a concessão de liminar, nas três primeiras ADPFs, em decisão monocrática referendada de forma unânime pelo Plenário em **novembro de 2021**, em que, dentre outras medidas, suspendi a execução dos recursos atribuídos ao identificador RP9 até o julgamento final das ações”, em nova decisão monocrática, também referendada pelo Plenário, ainda que desta vez não de forma

unânime, afastei a suspensão determinada, sensível à manifestação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em petição conjunta, quanto à adoção das “providências possíveis” para o cumprimento da liminar, e do alegado potencial risco à continuidade de serviços públicos essenciais à população, especialmente nas áreas voltadas à saúde e educação, e sem prejuízo do exame neste momento da idoneidade das medidas implementadas para atender o comando liminar.

### Questões preliminares

3. Como dito, a controvérsia posta diz com a constitucionalidade dos atos do Poder Público relativos à execução de despesas discricionárias decorrentes de emenda do Relator-Geral do orçamento (identificadas pelo indicador de resultado primário (RP 9), no que não correspondem à recomposição e correção de erros e omissões, à luz dos princípios republicanos e democráticos que conformam a atividade administrativa do Estado e o exercício dos Poderes estatais. Dito de outra forma, questionam, as presentes ADPFs, as emendas de relator RP 9 no que extrapolam a finalidade, o escopo originário de proceder à recomposição e à correção de erros e omissões de ordem técnica.

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

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

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

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

geral do Orçamento de 2021;

(d) aditamento à ADPF 854: declaração de inconstitucionalidade (i) do Ato Conjunto n.º 1, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 25 de novembro de 2021; (ii) da Resolução n.º 02/2021, do Congresso Nacional, que deu nova redação da Resolução n.º 01/2006, do Congresso Nacional; e (iii) do Decreto n.º 11.190/2022.

(e) ADPF 1.014: (i) inconstitucionalidade do identificador de resultado primário (RP) n.º 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) e, por conseguinte, das emendas do relator-geral ao orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022; (ii) declaração de inconstitucionalidade do Ato Conjunto n.º 1, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 25 de novembro de 2021, no que diz respeito às rubricas orçamentárias consignadas ao indicador RP 9; e (iii) declaração de inconstitucionalidade do Decreto n.º 11.190/2022.

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

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

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

Aprecio, inicialmente, as preliminares suscitadas e já enfrentadas ao exame da liminar, reafirmando desde logo a legitimidade *ad causam* dos autores das ações em julgamento (ADPF 850, ADPF 851, ADPF 854 e ADPF 1014), nos termos dos arts. 103, VIII, da Constituição da

**República, 2º, VIII, da Lei nº 9.868/1999 e 2º, I, da Lei nº 9.882/1999, enquanto partidos políticos com representação no Congresso Nacional.**

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

Como amplamente reconhecido pela jurisprudência desta Casa, a tutela sobre o **descumprimento de preceito constitucional** alcança um universo de comportamentos estatais mais amplo do que a de **inconstitucionalidade** - a abranger a lesão à Constituição resultante de *“ato do Poder Público”* outro que não apenas a *“lei ou ato normativo”* -, sempre que traduza **efetivo e material descumprimento da Constituição**.

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

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

## ADPF 854 / DF

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

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

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

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

também o que estaria a autorizar o conhecimento, pelo menos em tese, de ADPF fundada em alegação de fraude à Constituição.

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

Vale ressaltar que esta Corte já reconheceu, em reiteradas ocasiões, o caráter de preceito fundamental dos princípios e regras do sistema orçamentário, tendo em vista a sua relação direta com a efetividade do modelo de organização da Administração Pública preconizado pela Lei Maior e com a dinâmica do pacto federativo. Nesse sentido, confirmam-se, entre outros, a **ADPF 405**, da minha relatoria (DJe 30.6.2021), a **ADPF 114** de que relator o Ministro Luís Roberto Barroso (DJe 06.9.19).

Anoto, ademais, e o faço diante das alegações trazidas nas manifestações do Presidente da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que, de fato, ao Poder Judiciário não compete definir os recursos para as políticas públicas estatais ou a sua alocação. **Não é disso, contudo, que aqui se trata, e sim do controle da observância das balizas constitucionais pelos agentes encarregados de tal tarefa.** Se é verdade que não compete ao Poder Judiciário interferir nas escolhas legitimamente feitas pelo legislador dentro do amplo espaço de discricionariedade próprio à atividade política, também o é que não se exclui do Poder Judiciário o controle do processo legislativo orçamentário em face das regras de envergadura constitucional que o conformam. Na expressa dicção do **art. 5º, XXXV, da Constituição, nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário.** E é disso que se cuida. Direitos dos entes federativos eventualmente prejudicados na distribuição de recursos orçamentários da União em desconformidade com o modelo constitucional. Direitos constitucionais

dos membros das Casas legislativas à participação equitativa no ajuste do orçamento. E, fundamentalmente, direitos dos cidadãos brasileiros a que se faça o uso racional e eficiente dos recursos públicos e à luz da transparência imposta pela Lei Fundamental.

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

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

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

Não bastasse, tem sido prestigiada, na interpretação desse dispositivo, a eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. Significa afirmar que a chamada cláusula de **subsidiariedade** da arguição de descumprimento impõe a inexistência de outro meio tão eficaz e

## ADPF 854 / DF

definitivo quanto a ADPF para sanar a lesividade, é dizer, de outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

Não obstante contidas, no objeto das ações, impugnações também a atos normativos (Lei nº 14.144/2021, Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 01/2021, Resolução nº 02/2021 do Congresso Nacional e Decreto nº 11.190/2022), aquele é, como já referido, mais amplo, voltando-se, precipuamente, contra uma percebida **prática reiterada, a configurar um conjunto de atos do Poder Público não redutíveis a atos normativos**. A circunstância dessa prática se manifestar, **parcialmente**, em dispositivos normativos inscritos em normas especiais de natureza orçamentária **não é suficiente a circunscrever a demanda nos limites de cognoscibilidade da ação direta de inconstitucionalidade**, notadamente diante do caráter marcadamente **concreto** e da **eficácia temporal determinada** da legislação especializada, e, sobretudo considerados o enfoque e a causa de pedir, da motivação, que aqui se veicula, amoldando-se ao caráter subsidiário da ADPF.

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

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

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

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESPESAS PÚBLICAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FUNDADA TANTO EM

SITUAÇÕES VERIFICÁVEIS NO PLANO OBJETIVO-NORMATIVO (PRÁTICAS INSTITUCIONAIS) QUANTO EM ALEGAÇÕES SOMENTE PASSÍVEIS DE CONSTATAÇÃO POR MEIO DE INVESTIGAÇÃO FÁTICO-PROBATÓRIA (CONDUTAS INDIVIDUAIS). INADMISSIBILIDADE DO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO QUANTO AO SUPOSTO ESQUEMA DE DESVIO DE VERBAS PÚBLICAS DENOMINADO “TRATORAÇÃO”. CONTROVÉRSIA CUJA ANÁLISE DEMANDA APROFUNDADO EXAME DE FATOS E INSTAURAÇÃO INCIDENTAL DE FASE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME DE FATOS CONCRETOS E SITUAÇÕES ESPECÍFICAS EM SEDE DE PROCESSOS DE PERFIL OBJETIVO. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS PELO IDENTIFICADOR RP 9). CONSTATAÇÃO OBJETIVA DA OCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AOS POSTULADOS REPUBLICANOS DA TRANSPARÊNCIA, DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO ESTATAL DOS RECURSOS PÚBLICOS. PRÁTICAS INSTITUCIONAIS CONDESCENDENTES COM A OCULTAÇÃO DOS AUTORES E BENEFICIÁRIOS DAS DESPESAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR DO ORÇAMENTO FEDERAL. MODELO QUE INSTITUI INADMISSÍVEL EXCEÇÃO AO REGIME DE TRANSPARÊNCIA NO ÂMBITO DOS INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDO.

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

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

políticos e jurídicos socialmente relevantes. Precedentes.

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

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

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

6. Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o

segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos financeiros, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado. Precedentes.

7. Medida cautelar deferida, “ad referendum” do Plenário, para determinar a adoção das seguintes medidas: (a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, ampla publicização aos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9); (b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), implementação de medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência (CF, arts. 37, *caput*, e 163-A); e (c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, a suspensão integral e mediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento. 8. Medida liminar referendada.

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

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

## ADPF 854 / DF

residuais concretos dela decorrentes.

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

### I – ORÇAMENTO PÚBLICO

#### Funções do orçamento público

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

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

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

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

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

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

orçamento público, incorporando-se funções **políticas, econômicas e jurídicas**.

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

### Orçamento público no Brasil

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

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

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

---

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

orçamento federal, com ampla discricionariedade, por meio de decretos.

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

Estudos apontam evidências de descontrole no emprego das emendas parlamentares durante esse período. A utilização de emendas orçamentárias sem a necessária indicação dos recursos necessários instaurou quadro anárquico-legislativo no qual as verbas públicas eram utilizadas de modo casuístico sem que existissem parâmetros capazes de definir objetivos, diretrizes ou metas a serem seguidas<sup>2</sup>.

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

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

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

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

---

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

ampliação das despesas públicas, conforme os valores predominantes em um determinado momento entre os representantes do povo eleitos.

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

13. A atividade de planejamento, é cediço, encontra sua expressão financeira nos três principais diplomas legislativos orçamentários - **o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual** -, todos devidamente encadeados entre si.

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

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

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

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

15. Sob a égide da Constituição Federal de 1988, a alocação dos gastos, sem deixar de ser uma decisão de caráter sobretudo político, passa a se submeter ao primado da **racionalidade**. O orçamento público já não representa apenas mera autorização formal de gastos. Todo emprego de recursos públicos passa a pressupor, como condição de validade, **integração funcional** com os programas mais amplos (nacionais, regionais e setoriais), *“de sorte que os planos mais gerais ou globais abrangem os mais concretos e a execução destes leva à materialização daqueles”*.<sup>3</sup> Nesse sentido, *“Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual”* (CF, art. 165, § 4º).

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

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

---

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

## ADPF 854 / DF

A função de controle parlamentar abrange as atividades do Poder Executivo (CF, art. 49, X) e a execução dos planos de governo (CF, art. 49, IX). Essa fiscalização é realizada ordinariamente pelas comissões permanentes, como a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), costumeiramente referida como Comissão Mista do Orçamento, e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC). É possível, ainda, que o controle orçamentário venha a ser exercido por meio de investigação parlamentar conduzida pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CF, art. 58, § 3º). Tanto as comissões congressuais permanentes (CMO e CFFC) quanto as temporárias (CPI e CPMI) são investidas de poderes para convocar Ministros de Estado; solicitar depoimentos de quaisquer autoridades; receber denúncias; apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; entre outras atribuições (CF, art. 58, § 2º).

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

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

### **O ciclo orçamentário**

19. Todo esse conjunto de processos, envolvendo o planejamento e a execução do orçamento público federal, denomina-se ciclo orçamentário.

A concretização do **orçamento público anual** ocorre por meio de etapas sucessivas, classificadas como (a) fase de elaboração; (c) fase de autorização; (d) fase de execução; e (d) fase de controle;

**20.** A primeira etapa (fase de elaboração) inicia-se no âmbito do Poder Executivo (CF, art. 84, XXIII). Cada unidade orçamentária (órgão ou entidade da Administração Pública federal) elabora as respectivas estimativas de receitas e despesas para o ano seguinte e encaminha à unidade central de planejamento (Ministério da Economia). O órgão central reúne as propostas parciais, realiza compatibilizações (cortes e correções) e promove a integração com o plano plurianual e as metas e diretrizes orçamentárias, observando as orientações superiores do Presidente da República. Por fim, os órgãos dotados de autonomia orçamentária submetem suas propostas ao Executivo para consolidação da proposta orçamentária anual. O projeto unificado deve ser remetido ao Congresso Nacional, por meio de mensagem, até o dia 31 de agosto (ADCT, art. 35, § 2º, III).

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

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

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

O Regimento Comum do Congresso Nacional prevê quatro modalidades de emendas parlamentares, classificadas conforme a sua autoria: **emendas de comissão** (autoria das comissões permanentes),

**emendas de bancada estadual** (autoria das bancadas estaduais no Congresso), **emendas individuais** (autoria dos Congressistas em exercício) e **emendas de relator** (autoria do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual).

As emendas **individuais** destinam-se, essencialmente, ao atendimento dos interesses populares mais concretos verificados no plano local ou municipal; as emendas de **bancadas estaduais** visam à realização de obras e projetos estruturantes de importância estadual ou distrital; e as emendas de **comissões** acolhem demandas de amplitude nacional e de interesse institucional.

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

Já as emendas do **relator** foram instituídas **originariamente** com o propósito de conferir ao relator-geral do projeto de lei orçamentária os poderes necessários à **organização do conjunto de modificações introduzidas na proposta orçamentária do Executivo. Sua finalidade consistia apenas na correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal e na organização sistemática das despesas conforme suas finalidades, não contemplando a inclusão de novas despesas ou programações na peça orçamentária.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vigoraram na Comissão Mista de Orçamento, entre 1988 e 1991, apenas regras **informais**, fundadas em deliberações do Presidente da Comissão ou do Presidente do Congresso Nacional<sup>5</sup>. Somente em meados

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

5 MARTINS, Gustavo Veloso. Processo Legislativo Orçamentário Federal: Evolução

de 1991 surgiu primeiro ato normativo a disciplinar a atuação da Comissão, embora de conteúdo bastante vago (Resolução nº 01/1991-CN).

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

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

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

---

das Resoluções Orçamentárias Pós Constituição de 1988”, p. 20, Cefor, SFC, SOF, Unilegis, TCU, ISC, Brasília, 2012)

**âmbito do Poder Executivo, mobilizam-se grupos interessados tão somente em vender seus produtos e serviços, alheios às necessidades do País e de cada região”<sup>6</sup>**

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

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

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

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

---

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

*fontes de cancelamento de despesas ou sem critérios adequados para a aferição de custos das ações propostas”<sup>7</sup>.*

**Tamanha era a disfuncionalidade** do uso de emendas orçamentárias (individuais ou de relator) que, **em 1991**, o projeto de lei orçamentária anual **sofreu 71.543 (setenta e uma mil, quinhentos e quarenta e três) emendas<sup>8</sup>**, havendo esse número se “estabilizado”, nos anos seguintes, em torno de 30.000 (trinta mil) emendas orçamentárias a cada ano<sup>9</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

9

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

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

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

(a) reinstitucionalizar **a função de planejamento**, de modo a articular as macropolíticas públicas de curto e médio prazos;

(b) assegurar que o PPA **quantifique as necessidades e carências públicas motivadoras** de sua inclusão no plano e **os resultados pretendidos**;

(c) avaliar se a programação proposta é coerente com a situação econômica e social do País e com as possibilidades de financiamento;

(d) **definir claramente as esferas de governo responsáveis por cada tipo de ação**, de forma a evitar a dissipação de recursos federais em ações tipicamente estaduais ou municipais, *“eliminando assim a confusão hoje reinante, que favorece o tráfico de influência de grupos interessados em obras locais”*<sup>10</sup>;

---

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

(e) **instituir processos de avaliação das ações realizadas pelo Governo com vista a otimizar a alocação dos recursos.**

Nas palavras do Rel. Senador Amir Lando:

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

e, por fim,

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

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

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

Encerraram-se os trabalhos da CPMI do PC, **em 26.8.1992**, com a aprovação do relatório que considerou as denúncias procedentes. Não se cumpriu, contudo, o prognóstico do seu ilustre Presidente, Deputado

---

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

Benito Gama, expresso no vaticínio de que “*após essa CPI, o Brasil não será o mesmo*”. Na realidade, pouco tempo depois, **em 1993**, o povo brasileiro seria apresentado a um grupo de parlamentares conhecidos como os “*anões do orçamento*”.

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

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

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

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

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

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

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

Esse grupo atuou com desenvoltura até o orçamento de 1992. Os grupos de pressão garantiam a aprovação de emendas de seu interesse mediante o oferecimento de vantagens indevidas. Cada sub-relator tinha a função de negociar com os parlamentares as emendas apresentadas. Quando se tratava de um dos integrantes do esquema, esse sub-relator participava diretamente das negociações, contactando empreiteiras e representantes dos grupos de pressão, segundo a denúncia do Sr. José Carlos Alves dos Santos. Para garantir o sucesso das negociações e a aprovação das emendas de seu interesse, o membro do esquema que fazia as vezes de relator assegurava a aprovação de razoável número de emendas de outros parlamentares conquistando-lhes o apoio.

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

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

Os *lobbies* agiam, ainda, junto aos Ministérios e ao DOU, para obterem o descontingenciamento e a liberação de verbas.

Havia aí um duplo fluxo de ação desses grupos de pressão: quando sabiam da existência de disponibilidade de recursos, indicavam o teor das emendas para apropriação de recursos; quando sabiam da emenda, buscavam o descontingenciamento da verba.

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

.....  
Faz-se necessário, na nova sistemática orçamentária, **eliminar a 'orgia dos prazos', o mistério de certas rubricas, verdadeiras 'caixas-pretas',** o sistemático descumprimento das regras da LDO sobre créditos suplementares, **a arbitrariedade no contingenciamento** de verbas e a possibilidade de ações de retaliação ou de acumpliciamento dos congressistas, tantas vezes forçados a votar sem tempo para exame, superficial que seja, da matéria."

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

“(…) não obstante os esforços dos membros do Parlamento no sentido de limitar os papéis decisórios do Relator-Geral, por intermédio da Resolução nº 2/95-CN (sobretudo as do art. 23), que o situa basicamente como um coordenador dos relatores responsáveis pelas decisões, **na prática ele continua a concentrar grande poder, às expensas do esvaziamento das Relatorias Setoriais.** A principal determinante disso são as normas do Parecer Preliminar que têm reservado ao Relator-Geral os recursos derivados de cortes nas despesas de custeio (GND 3), dos erros de alocação (como, por exemplo, nas transferências legais, reservas de contingências e sentenças judiciais) e dos adicionais de receitas (novas ou reestimadas) em relação às previsões do Executivo. Neste último exercício, enquanto as Relatorias Setoriais só conseguiram mobilizar algo como R\$ 1,0 bilhão com base no que lhes autorizava o Parecer Preliminar, a Relatoria-Geral trabalhou com 3,3 bilhões (...). **Tal se traduz em muito poder para um órgão que, segundo o art. 23 da Resolução nº 2/95-CN, deveria apenas adequar os pareceres das Relatorias Setoriais**”.

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

---

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

III – RELAÇÕES PATRIMONIALISTAS DE PODER

**A sangria do orçamento público**

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

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

“A CPMI ‘das Ambulâncias’ foi instalada a partir da denominada ‘Operação Sanguessuga’ deflagrada pela Polícia Federal, em 4 de maio de 2006, para desarticular um esquema de fraudes em licitações na área de saúde. **De acordo com a PF, a quadrilha negociava com assessores de parlamentares a liberação de emendas individuais ao Orçamento da União para que fossem destinadas a municípios específicos.** Com recursos garantidos, o grupo - que também tinha um integrante ocupando cargo no Ministério da Saúde - manipulava as licitações valendo-se de empresas de fachada. Dessa maneira, os preços da licitação eram superfaturados, chegando a ser até 120% superiores aos valores de mercado. O ‘lucro’ era distribuído entre os participantes do esquema, dentre os quais foram acusadas dezenas de parlamentares, especialmente deputados federais.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Indaga-se, diante das conclusões da CPMI: **se não existirem**, além de simples interesses eleitorais e patrimonialistas, **padrões objetivos e racionais** capazes de justificar as despesas públicas ordenadas pelos congressistas, com base em quais parâmetros os órgãos de fiscalização poderão avaliar a **legalidade, legitimidade e economicidade** do dispêndio dos recursos públicos federais?

#### IV - O ORÇAMENTO SECRETO

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

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

Segundo reportagem intitulada *“Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso”*<sup>17</sup>,

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

17 PIRES, Breno, SHALDERS, André e AFFONSO, Julia. *Orçamento secreto bilionário de*

publicada em 08.5.2021, **indícios apontariam para a existência de um esquema de barganha política** entre o Executivo e sua base parlamentar, envolvendo a liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional.

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

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

47. Tal como já observado em tempos passados, **a figura do Relator-Geral do orçamento – reestabelecido** nos poderes que o Congresso Nacional, após a CPMI do Orçamento, buscou, sem sucesso, abolir – **emerge, uma vez mais, como pivô das articulações** entre o Executivo e o Congresso Nacional **e guardião dos segredos da caixa-preta orçamentária**.

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

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

---

*Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso.* O Estado de S. Paulo. 08.5.2021. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>>.

do Executivo.

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

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

48. A controvérsia sobre o “*orçamento secreto*” não se restringe, entretanto, à exorbitância dos valores consignados ao Relator-Geral do orçamento. Mais alarmante do que a amplitude do orçamento federal posto sob o domínio de um único parlamentar somente o **mistério das negociações** em torno do destino a ser dado a esses recursos.

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

Não apenas a identidade dos efetivos solicitadores, **mas também o próprio destino** desses recursos acha-se recoberto por um manto de névoas. Isso porque não há efetiva programação orçamentária. As dotações consignam elevadas quantias vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas. **Somente no momento do empenho, às vésperas da liquidação e do pagamento**, torna-se possível identificar quem será o beneficiário dos recursos e o objeto das despesas. Desse modo, **não é**

---

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

**possível saber, com antecipação**, quais Municípios ou Estados brasileiros serão contemplados, muito menos qual tipo de obra, serviço ou ação estatal será efetivada com tais recursos. **Não há**, realmente, **oportunidade para o exercício do controle orçamentário preventivo**.

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

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

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

50. Ainda que a celebração de **acordos informais** para a distribuição de recursos públicos da União, em benefício de interesses eleitorais dos próprios congressistas, **mediante entabulações políticas secretas**, não configure, sob o prisma do direito penal, fato tipificado como crime contra a Administração Pública, certamente essa prática político-institucional **cria circunstâncias favoráveis para que ocorram delitos**, tal

como já verificado no passado.

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

### O orçamento a serviço dos congressistas

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Observe-se que a medida, tendente à instituição da figura do orçamento impositivo no Brasil, **limitou-se a tornar obrigatória a execução das emendas individuais**, ou seja, daquelas relacionadas às

---

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

despesas destinadas pelos congressistas ao atendimento de suas bases eleitorais. Todo o restante do orçamento – inclusive as emendas de bancada, de comissão e do relator – permanecia sob o controle do Executivo, que poderia exercer o contingenciamento de tais despesas.

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

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

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

58. Em sequência, a **EC nº 105/2019** (pejorativamente apelidada pela imprensa de “*Emenda PIX*”) **promoveu a desvinculação das emendas individuais**, permitindo a transferência direta de recursos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Uma vez transferidas, as verbas passam a “pertencer” aos entes federados beneficiados, cabendo-lhes aplicá-las livremente em ações e programas locais. A transferência da titularidade desses valores aos Estados e Municípios, realizada sem as condicionantes próprias aos convênios, sem vinculação a qualquer

---

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

programa governamental, nem referibilidade a nenhuma meta ou objetivo, caracteriza verdadeiro *cheque em branco*, **expondo esses recursos à manipulação política e às práticas de corrupção.**

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

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

60. A garantia constitucional de execução obrigatória das emendas individuais e de bancada, portanto, **não significou o fim da barganha e da discriminação partidária no Brasil** – como prometido em 2013 pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Retrata apenas o fato de que a crise nas relações entre o Executivo e o Legislativo tornou ainda mais caros e dispendiosos a **manutenção de uma base presidencial de apoio parlamentar no Congresso** e o custo de governabilidade no contexto do que a ciência política tem convencionado denominar, na esteira da obra pioneira do Prof. Sérgio Abranches,<sup>22</sup> **presidencialismo de coalizão.**

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

O grande volume de recursos públicos **a serviço das emendas parlamentares** avança cada vez mais sobre a parcela disponível do

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

orçamento federal **destinada aos investimentos públicos**, a ponto da Secretaria do Tesouro Nacional registrar **índices negativos de investimento líquido** nessa esfera de atuação governamental<sup>23</sup> desde o renascimento das emendas de relator.

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

Enquanto as sucessivas reformas constitucionais (EC nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019) **ampliaram**, exponencialmente, **a participação do Congresso Nacional** na alocação dos recursos de destinação livre (despesas discricionárias), **concomitantemente**, em decorrência de fatores políticos e econômicos, o orçamento federal anual passou a destinar cada vez menos recursos aos investimentos estruturais, culminando na preocupante marca atingida pelo orçamento federal de 2022 correspondente ao **menor patamar de investimentos públicos federais em uma década** (equivalente a menos de ¼ do valor previsto no orçamento de 2012).

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

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

---

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

outros incontáveis prejuízos ao interesse público.

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

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

Analisando os dados de diversos países referentes às modificações realizadas anualmente pelo órgãos parlamentares, em relação às propostas orçamentárias apresentadas pelo Executivo, o estudo revelou que não apenas a extensão mas também a intensidade das intervenções do Legislativo brasileiro nas propostas orçamentárias do Executivo federal são muito superiores aos padrões verificados nos demais países comparados.

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

---

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

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

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

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

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

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

emprego do dinheiro público.

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

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

“Um esquema montado pelo presidente Jair Bolsonaro, no final do ano passado, para aumentar sua base de apoio no Congresso criou um orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões em emendas, boa parte delas destinada à compra de tratores e equipamentos agrícolas por preços até 259% acima dos valores de referência fixados pelo governo.<sup>25</sup>”

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

64. A Folha de S. Paulo, por sua vez, identificou transações envolvendo a quantia **de 146 milhões de Reais dos recursos do “Orçamento secreto” para a aquisição de “Kits de robótica”** destinados a escolas do interior do Estado do Alagoas. Observe-se que as unidades de

---

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

ensino beneficiadas pelos referidos equipamentos de robótica são escolas que sofrem com as mais básicas deficiências de infraestrutura, como a falta de salas de aula, internet, computadores, saneamento e até água encanada<sup>26</sup>.

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

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

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

Apurou-se que diversos Municípios de baixa densidade

---

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

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

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

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

Já em Santa Quitéria (25,8 mil habitantes), também no Estado do Maranhão, verificou-se o recorde nacional de exames de HIV. Enquanto o Município de São Paulo (12,8 milhões de habitantes), em 2020, realizou o total de 2.976 testes do tipo Western Blot, para confirmação de diagnósticos de infecção pelo vírus HIV, o pequeno Município de Santa Quitéria ultrapassou essa marca, atingindo o patamar de 3.101 exames da mesma espécie.

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

Reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, intitulada *“Governo abandona obras paradas e monta um esquema de ‘escolas fake’”*<sup>29</sup> revelou que

---

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

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

acordos informais com congressistas da base de apoio do Governo levaram o Ministério da Educação a autorizar a criação de 2.000 (duas mil) novas escolas, **embora insuficientes os recursos existentes esse fim.**

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

“Apesar da falta de recursos para terminar 3,5 mil escolas em construção há anos, o Ministério da Educação (MEC) autorizou a construção de outras 2 mil unidades. Bom para mostrar no palanque de campanha, **o projeto não tem recursos previstos no orçamento, o que deve aumentar o estoque de escolas não entregues pelo governo e esqueletos de obras inacabadas.** Mesmo assim, os colégios já são anunciados por deputados e senadores aos seus eleitores.”

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

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

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

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

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

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

69. Até o exercício financeiro de 2019, as despesas oriundas de emendas do relator **não possuíam indicador de classificação orçamentária próprio**, de modo que as despesas incluídas no projeto de

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

lei orçamentária por esse instrumento passavam a integrar a lei orçamentária sem que houvesse qualquer elemento individualizador capaz de distinguir essa específica modalidade de despesa das demais categorias de programação.

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

**Somente no exercício financeiro de 2020**, a lei orçamentária anual passou a contar com identificador de despesa próprio para as emendas do relator, em conformidade com o disposto na Lei nº 13.898/2019 (LDO 2020), que, inovando quanto a esse aspecto, **instituiu o código de classificação orçamentária RP 9**, por meio do qual são especificadas as dotações pertinentes às emendas de relator.

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

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

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

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

“Embora em 2020 as emendas de relator-geral tenham totalizado R\$ 151,33 bilhões, cumpre registrar que 80% deste valor (R\$ 121,21 bilhões) se referem a emendas de ordem

técnica (mudança de fonte e outros ajustes previstos no art. 144 da Resolução 1/2006-CN), não classificadas com identificador de resultado primário específico. **Os 20% restantes (R\$ 30,12 bilhões) dizem respeito a emendas RP-9, que decorreram de especificações havidas no Parecer Preliminar do relator-geral, submetido e apreciado pela CMO.**

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

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

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

"Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e

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

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

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

.....  
Nos demais órgãos, há evidências de que foram adotados procedimentos diversos para distribuição de emendas RP-9 entre os entes subnacionais. Há casos em que o relator-geral tanto encaminhou ofício com planilha ao Ministro-Chefe da Segov (peça 43, p. 58-64), quanto enviou ofício ao Ministro da Defesa com solicitação de abertura de programa na Plataforma +Brasil a fim de cadastrar propostas de pleiteantes (peça 33, p. 37). **Em outras situações, parlamentares – que não o relator-geral – encaminharam ofícios ou mensagens de suas assessorias aos ministérios responsáveis pela implementação da política pública ou à Secretaria de Governo da Presidência**

da República (Segov), com indicação dos entes da Federação a serem aquinhoados com emendas RP 9. Evidências nesse sentido foram apresentadas, em resposta às diligências realizadas no âmbito do TC 000.797/2021-9, pelo Ministério da Defesa (peça 33, p. 35-44) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-Mapa (peça 42, p. 263-290).

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

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

“A Casa Civil e o Ministério da Economia não dispõem de informações centralizadas sobre como os órgãos e entidades federais recebem e atendem as demandas dos parlamentares para alocação das emendas RP-9. Tal realidade não se revela compatível com a finalidade de se manter um Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, que compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, cujo órgão central é o Ministério da Economia, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, ao qual os órgãos setoriais e específicos de

orçamento ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica (art. 4º, § 3º).

**Nesse cenário de ausência de divulgação dos critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento das demandas voltadas para a distribuição das emendas de relatorgeral (RP-9), fica comprometida a transparência da alocação de montante expressivo do orçamento da União.**

A Lei 13.898/2019 (LDO 2020) traz duas passagens importantes que devem ser consideradas para subsidiar a análise do caráter democrático da distribuição de parcela expressiva de recursos da União. A primeira diz respeito ao art. 77, segundo o qual a execução orçamentária e financeira, no exercício de 2020, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública.

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

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

Consentâneo com esse arcabouço jurisprudencial, o

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

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

A distribuição de emendas parlamentares por dezenas de ofícios e planilhas não se demonstra compatível com o arcabouço jurídico-constitucional. Não é razoável supor que emendas parlamentares sejam alocadas – no ente central que deve ser exemplo para toda a Federação – a partir de dezenas de ofícios, sem que sejam assegurados dados abertos em sistema de registro centralizado que permitam a transparência ativa, a comparabilidade e a rastreabilidade por qualquer cidadão e órgãos de controle. A realidade identificada não reflete os princípios constitucionais, as regras de transparência e a noção de accountability, razão pela qual deve ser objeto de recomendação.”

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

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

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

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

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

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

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

**“RECOMENDAÇÕES:**

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

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

**b.** quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de

fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000.”

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

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

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

74. Vê-se, daí, que as emendas do relator estabelecem um sistema **anônimo** de execução das despesas decorrentes de emendas do relator.

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

Como se pode perceber, essa dinâmica contrapõe-se ao ideal republicano e aos postulados constitucionais da publicidade e da impessoalidade no âmbito dos Poderes Públicos, pois introduz nas esferas do processo legislativo orçamentário e da execução orçamentária uma categoria programática cuja **autoria material** não corresponde àquela declarada na **peça formal**.

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

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

Daí o **caráter obscuro** desse sistema: o relator-geral desonera-se da observância do dever de atender os **mandamentos da isonomia e da impessoalidade** ao atribuir a si próprio a autoria das emendas

orçamentárias, **ocultando**, dessa forma, a identidade dos efetivos requerentes das despesas, em relação aos quais recai o manto da imperscrutabilidade.

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

#### V – PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

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

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

A transparência, por sua vez, é a qualidade que confere clareza, preconiza exatidão e inspira confiança no conteúdo das informações apresentadas aos cidadãos.

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

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

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

Isso significa que não é permitido ao Estado informar (dar publicidade) contrariamente a seus registros ou informar a não informação, **ocultando indevidamente dados dos quais dispõe**. Assim, o direito incide sobre todas as informações, seja sob a forma de documentos ou de gravações, em qualquer tipo de suporte.”

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

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

**Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966** (Artigo 19, 2).

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

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

.....  
**Artigo 10**

**Informação pública**

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, **adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões**, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

a) **A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública**, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;

b) **A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e**

c) **A publicação de informação**, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.”

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

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

“Carta Democrática Interamericana, de 11 de setembro de 2001

.....  
**Artigo 4**

São componentes fundamentais do exercício da democracia a **transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública**, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.”

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

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

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

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

**“1. Em princípio, todas as informações são acessíveis.** O acesso à informação é um direito humano fundamental, que estabelece que todos podem acessar informações de órgãos públicos, **sujeito apenas a um regime limitado de exceções, de acordo com uma sociedade democrática e proporcional ao interesse que os justifica.** Os Estados devem assegurar o pleno respeito ao direito de acesso à informação adotando a legislação adequada e pondo em prática as medidas de implementação necessárias.”

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

---

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

(a) a direito de acesso à informação é a regra; o sigilo é exceção;

(b) recai sobre os Poderes Públicos o ônus de demonstrar a compatibilidade das restrições ao acesso à informação com as normas interamericanas de liberdade de expressão;

(c) prevalece o direito à informação em casos de conflito de normas ou ausência de regulamentação específica.

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

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

À luz da boa-fé e seus consectários, **não cabe** à Administração Pública **exigir motivação**, fundada em interesse direto ou prejuízo pessoal do solicitante, para justificar o pretendido acesso aos dados sob controle do Estado. Como direito humano fundamental, o próprio interesse em buscar, receber e difundir a informação **justifica por si só** a obtenção dos dados solicitados.

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

(a) obrigação estatal de responder de modo **oportuno, completo e acessível** às solicitações formuladas;

(b) obrigação de contar com recursos materiais e procedimentos administrativos que permitam a satisfação do direito de acesso à informação;

- (c) obrigação de contar com recurso judicial idôneo e efetivo para a revisão dos indeferimentos de pedidos de acesso à informação;
- (d) obrigação de **transparência ativa**;
- (e) obrigação de gerar uma **cultura de transparência**;
- (g) obrigação de **implementação adequada**;
- (h) obrigação de adequar o ordenamento jurídico às exigências do direito de acesso à informação; e
- (i) obrigação de fundamentar com clareza os indeferimentos de pedidos de acesso à informação;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

92. Como dito, **os Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**, em manifestação conjunta, no curso do processo, afirmam ter adotado **todas as medidas possíveis**, no âmbito de suas

respectivas esferas de competências, para cumprirem as determinações contidas nas **alíneas “a” e “b”** da parte dispositiva da decisão cautelar proferida por esta Corte.

93. Sustentam a **impossibilidade material** de cumprimento da determinação referente à publicização dos documentos pelos quais veiculadas as solicitações de despesas ao Relator-Geral do orçamento (item “a” da decisão). Segundo alegam, não existia à época previsão legal de procedimento para o registro de tais atos, o que inviabilizou a sua documentação.

Propõem, desse modo, que a publicização determinada passe a abranger apenas as solicitações formuladas **a partir da vigência do Ato Conjunto nº 01/2021**, tendo em vista *“a impossibilidade fática de se estabelecer retroativamente um procedimento de registro”* para tais comunicações institucionais e, também, *“em decorrência da maneira que se estabelecem as atividades de representação política e as negociações político-partidárias”*.

94. Alegam que, para dar implementação executiva à decisão desta Corte, editaram o **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021** e a **Resolução do Congresso Nacional nº 2, 2021**, dispondo sobre os mecanismos e instrumentos a serem observados para assegurar **maior publicidade e transparência** à execução orçamentária das emendas do relator (RP 9).

95. O Advogado-Geral da União, por sua vez, esclarece que o Decreto nº 10.888, de 09 de dezembro de 2021, foi editado para disciplinar os procedimentos a serem adotados pela União para dar publicidade e transparência à execução de recursos decorrentes de emendas. A nova disciplina estabelece que **(a)** as solicitações justificadoras de emendas do relator serão divulgadas nos sítios eletrônicos dos Ministérios competentes para a execução da despesa (art. 2º, § 2º, II); **(b)** terão registro descritivo na Plataforma +Brasil (art. 2º, § 3º); **(c)** será assegurado amplo acesso público aos documentos e dados referentes às solicitações de distribuição de emendas do relator, nos termos da Lei de Acesso a

Informações (art. 2º, § 6º); entre outras medidas.

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

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

Não há uniformidade nem sistematização entre as centenas de ofícios produzidos nestes autos. Alguns apontam apenas vagamente o objeto da despesa, outros indicam somente a programação orçamentária a que serviram os gastos. **Não satisfazem critérios mínimos de exatidão, integridade, segurança e confiabilidade.** Por exemplo, o **documento eletrônico 180** (documentos comprobatórios anexados à petição 33690/2022), nos autos da **ADPF 854**, que reúne alguns desses ofícios, noticia, à pág. 4, como objeto de emendas de relator-geral, (RP 9), despesas voltadas a “atender as demandas dos municípios do estado da Bahia”. Além de **não identificados sequer os Municípios beneficiados e o órgão executor**, as referidas ações são descritas em termos genéricos tais como “Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”. Outros, como o ofício reproduzido à pág. 24 do **documento eletrônico 182**, se limitam a indicar o órgão executor e apontar uma despesa com termos como “obras de infraestrutura”. Não se sabe onde o recurso foi empregado e nem precisamente com o quê. Há quem se mostre ainda mais conciso, ao consignar que determinados valores foram gastos com “saúde” ou “agricultura” (**documento eletrônico 184**).

Não bastasse, a totalidade do acervo documental produzido pelos

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

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

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

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

das demais formalidades, dos requisitos constitucionais, convencionais e legais relativos à transparência, racionalidade e moralidade, condições materiais da sua validade e, conseqüentemente, de sua eficácia.

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

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

**101.** As regras de aprimoramento da transparência previstas **no art. 3º** do Ato Conjunto nº 1/2021, embora trazendo maior detalhamento à legislação existente, mostram-se essencialmente **redundantes**. Na realidade, os sistemas federais de acompanhamento da execução orçamentária (SIAFI, SIop e Plataforma SIGA Brasil) já contavam com instrumentos de identificação dos beneficiários das despesas, de registro dos instrumentos jurídicos contratuais ou de convênio, inclusive com os dados de empenho, liquidação e pagamento. Esses dados revelam aquilo que foi gasto (preço, objeto, lugar), mas são insuficientes para **justificar** de tais despesa.

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

“ Resolução nº 2/2021-CN

.....

**Art. 69-A.** O relator-geral **poderá realizar indicações** para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de

agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no *caput*, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.”

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

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

### **Transparência na gestão fiscal**

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

Como mandamentos de extração constitucional, a publicidade e a transparência impõem-se em todas as etapas da atividade financeira do Estado, abrangendo tanto a arrecadação como a despesa pública. Além dos princípios da máxima divulgação, da boa-fé, da transparência ativa e demais consectários do primado do direito à informação, **positivados**

tanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto nº 678/1992) quanto na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2001) **adota parâmetros rigorosos de transparência** com os gastos públicos.

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

**“Na vertente das despesas públicas, o princípio da transparência fiscal aponta para: (1) abertura e participação social na elaboração da lei orçamentária e nos debates que a precedem; (2) clareza na formulação legislativa das leis orçamentárias; (3) sinceridade, completude e precisão na fixação das estimativas e dos objetivos orçamentários; e (5) transparência na execução do orçamento e da divulgação dos dados a ela relativa. A transparência fiscal deve estar no processo de elaboração da lei, no próprio texto legal e em sua execução”.**

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

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

conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (LRF, art. 48, § 1º, III).

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

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

Os aspectos relacionados à **sinceridade, completude e precisão** na fixação das estimativas e dos objetivos orçamentários enfatizam a **seriedade na definição dos programas, objetivos e metas** resultantes do planejamento orçamentário. O orçamento público exige implementação adequada. Não traduz mera autorização formal de despesa, inconsequente e desconectada da realidade. Tampouco permite programações genéricas capazes de justificar, *a posteriori*, qualquer gasto leviano.

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

Por fim, a transparência deve abranger a **execução orçamentária e os dados a ela referentes**. Nessa altura do ciclo orçamentário, o exercício do controle social e a exigência de transparência **assumem a maior**

**relevância**, pois é justamente na execução do orçamento, mais precisamente na fase de empenho das despesas, que as dotações genericamente previstas para a educação e outros serviços essenciais transformam-se em “*kits de robótica*”.

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

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

## VI – PRINCÍPIO REPUBLICANO

106. O constitucionalismo moderno tem reconhecido que o princípio republicano (CF, art. 1º, *caput*) – valor fundante da ordem constitucional brasileira desde a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 (Decreto nº 01/1889) – encerra múltiplas dimensões de expressão, traduzindo uma pluralidade de significados que vão além das ideias essenciais consagradoras **(a) da eletividade** do Chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo (em todas as unidades da Federação); **(b) da periodicidade** dos mandatos eletivos; e **(c) da responsabilidade** dos governantes.

Com efeito, o dogma republicano não significa apenas a forma de governo oposta ao regime monárquico. Na verdade, o ideal republicano invoca um universo valorativo e um complexo de ideias que convergem em torno da construção de um verdadeiro estatuto das liberdades e da igualdade, estabelecendo uma clara relação de antagonismo em face de qualquer ensaio de instauração de regimes governamentais de caráter

pessoal ou autoritário, especialmente quando o exercício abusivo do Poder traduz o objetivo de promover a apropriação das instituições públicas em favor de interesses privados.

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

“para além da democracia e do Estado de direito, o ideal republicano afirma-se como cultura cívica e política, como *ethos* comunitário (*res publica*), como *amittitia* do povo (*res populi*), como reino de liberdade estética e cultural (da feliz «unidade do Estado e da cultura», no pensamento republicano, falava THOMAS MANN). Este ideal ultrapassa os horizontes estreitos e unidimensionalizantes de um jurídico Estado de direito e de uma democracia, sistematicamente reduzida a «método» e «forma» de domínio. A República é, assim, uma «possibilidade espiritual» e uma «distanciação»: possibilidade de uma «sociedade mais livre, justa e fraterna» (cfr. Preâmbulo); distanciação dos «*Machtstaat*», «*Kulturstaat*» e «*Rechtsstaat*» que, demasiado impolíticos e pouco republicanos, albergaram no seu seio os «holocaustos»”

Daí o sentido contemporâneo do dogma republicano, fundado na ideia de que a **coisa pública**, titularizada pelos integrantes do povo, deve ser administrada **em benefício de toda a coletividade e em favor do bem comum** – assegurada a tutela incondicional da dignidade da pessoa humana nos conflitos entre os direitos das minorias e os interesses defendidos por maiorias eventuais –, preservando-se a coexistência entre **os espaços privados**, em que predomina a autonomia individual, e **os espaços públicos**, onde prevalece a vontade coletiva, sem que nos domínios reservados à soberania dos interesses populares jamais venha a se legitimar a preponderância de desígnios particulares em detrimento

dos propósitos comuns.

Nessa linha também a lição de José Jairo Gomes (“**Direito Eleitoral**”, p. 71/72, 16ª ed., 2020, Gen/Atlas), a destacar o princípio republicano como forma **impessoal** de governar, voltada à consecução do interesse coletivo:

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

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

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

de Mello:

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

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

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

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

- **Ao dessacralizar o segredo**, a nova Constituição do Brasil restaurou o velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, **ao princípio democrático da publicidade**, cuja

incidência - sobre repudiar qualquer compromisso com o **mistério** - atua como fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais.

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

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

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

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

1. Além de prever a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde, a Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e

garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. Precedentes: ADI 6347 MC-Ref, ADI 6351 MC-Ref e ADI 6353 MC-Ref, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 14/8/2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

4. O art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, embora veiculado em norma jurídica, não foi recepcionado pela Constituição da República na medida em que é insuficiente para amparar a restrição ao direito de acesso à informação. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente.

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

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

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

2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de

segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida.

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

## VII - CONCLUSÕES

**107.** Entendo plenamente comprovado, no caso, que a instrumentalização do mecanismo de emendas do Relator para a introdução, no orçamento, de novas programações e despesas de caráter primário, **se opõe frontalmente** a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do **planejamento**, da **transparência** e da **responsabilidade fiscal**. A utilização das emendas do relator para a inclusão, na peça orçamentária, de recursos avulsos indicados por bancadas ou parlamentares individualizados **quando não limitados a correções e ajustes técnicos**, subverte o regramento constitucional para confecção do orçamento público, fazendo letra morta do sistema delineado nos arts. 165 e 166 da Lei Maior.

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

Ao manietar a capacidade de planejamento do Poder Executivo Federal, desvinculando a distribuição de significativa parcela do orçamento da União, bem escasso, de constrangimentos e considerações sobre proporcionalidade, equidade e necessidade, a prática contraria os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tal como

consagrados na Constituição, e que traduzem as justificativas teleológicas da própria existência do Estado, sendo elas concernentes à garantia do desenvolvimento nacional, à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais, e à promoção do bem de todos (art. 3º, II, III, e IV, da Constituição da República). Agride, também, o art. 170, VII, da Carta Política, a enunciar, entre os princípios fundadores da ordem econômica e financeira, a redução das desigualdades regionais e sociais.

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

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

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

dinheiro público.

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

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

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

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

as indicações de beneficiários e prioridades de despesas operacionalizadas, em caráter primário, por meio de emendas do Relator-Geral do orçamento (classificadas sob o indicador orçamentário RP 9).

### Solução jurídica

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

113. Como visto, os atos que dão ensejo à concretização de práticas patrimonialistas e obscuras têm início na fase de elaboração da lei orçamentária anual, atingindo sua expressão culminante durante a fase de execução orçamentária. É neste momento que os acordos informais e secretos entabulados na esfera congressual exteriorizam seus efeitos prejudiciais convertendo-se em despesas para a Administração Pública. Imperioso, desse modo, obstar a continuidade da prática das indicações informais dos beneficiários e das despesas pelos próprios congressistas no que concerne às emendas do relator (classificador orçamentário RP 9).

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

Achando-se em curso a execução da lei orçamentária anual (LOA/2022) cujo *quantum* destinado a despesas decorrentes de emendas do relator atinge valor próximo a R\$ 16,5 bilhões, caberá aos Ministros de

## ADPF 854 / DF

Estado titulares das pastas beneficiadas com valores consignados sob a rubrica RP 9 orientar a forma como serão executadas essas verbas, em conformidade com os programas e projetos existentes em cada área correspondente, tal com estabelecem as diretrizes previstas no Decreto nº 10.888/2021 (art. 2º, parágrafo primeiro) e na Portaria Ministerial ME/SEGOV PR nº 6.145/2021 (art. 40, parágrafo único) que, em relação a tais recursos, afastam o caráter vinculante das indicações formuladas pelo Relator-Geral do orçamento.

114. Ante o exposto:

(i) **assento o prejuízo da ADPFs 854 e 1014** no que impugnam o **Decreto nº 11.190/2022**, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse.

(ii) **conheço integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1014 e, no mérito**, observada a fundamentação supra, e nos limites dos pedidos formulados:

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

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

(c) conferir interpretação conforme **às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022)**, **vedando** a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer *“usuários*

*externos*” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais.

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

(d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, **a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas** com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno. Prazo: 90 (noventa) dias.

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

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

**É como voto.**