



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 850/DF
RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER
REQUERENTE: CIDADANIA
ADVOGADOS: CAIO CHAVES MORAU E OUTRO
INTERESSADOS: CONGRESSO NACIONAL, PRESIDENTE DA REPÚBLICA E
MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
PARECER AJCONST/PGR Nº 283120/2021

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2021. EMENDAS DO RELATOR-GERAL (RP 9). SUBSIDIARIEDADE. FATOS E PROVAS. MATÉRIA *INTERNA CORPORIS*. ORÇAMENTO SECRETO. INEXISTÊNCIA.

1. Não se conhece de arguição de descumprimento de preceito fundamental quando cabível, na hipótese, ação direta de inconstitucionalidade.
2. A pretensão de obrigar o Poder Público a divulgar, previamente, os critérios estabelecidos em lei (art. 86 da Lei 14.116/2020 - LDO de 2021) para a distribuição de recursos orçamentários, é inviável na ADPF, ante a inexistência de questão constitucional e ante o não atendimento da regra da subsidiariedade (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º).
3. Inviável proceder-se, em controle concentrado de constitucionalidade, à análise de fatos e provas.
4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não serve para impugnação de matéria *interna corporis* do Congresso Nacional, qual seja, o RP9.
5. As programações orçamentárias incluídas na Lei Orçamentária Anual de 2021 pelo relator-geral (RP 9) observam o procedimento estabelecido na



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Constituição Federal e na Resolução 1/2006 do Congresso Nacional.

6. Inexiste ato normativo ou mesmo ato do poder público a revelar, *prima facie*, ocultamento de previsões orçamentárias, não havendo falar em “orçamento secreto”.

7. Não se confundem previsões orçamentárias e a posterior execução de despesas delas decorrentes, cujos possíveis desvios estão sujeitos aos controles interno e externo, a demandar exame de atos concretos, sujeitos a instrução probatória, em procedimento que refoge à via do controle abstrato de constitucionalidade.

— Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Cidadania contra a “*execução do indicador de resultado primário (RP) n° 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Após defender sua legitimidade ativa e o cabimento desta ADPF, o arguente alega que, em 22.4.2021, foi editada a Lei 14.144, que *“estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021”*.

O requerente diz que a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 foi alvo de muitas críticas *“por parte da sociedade civil, de especialistas em Direito Financeiro e Economia, além de diversos parlamentares presentes na discussão”*. No entender do autor, porém, *“a irregularidade principal e a raiz de todas as demais irregularidades envolvidas nesta questão [é] a indicação direta de beneficiários por parte de parlamentares individuais (sejam estes quais forem) ou qualquer outro agente público, sem que as alocações de recursos entre os objetos e os beneficiários estejam embasadas em critérios legais ou técnicos que envolvam os objetivos legítimos de cada política pública a que deveria servir a despesa”*.

Alega o arguente que os princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência da administração pública (CF, art. 37, *caput*) conduzem à necessidade de que a alocação de recursos públicos seja precedida da *“enunciação clara dos objetivos e critérios de política pública”*.

Segundo o autor, *“como desdobramento desses princípios, o orçamento público não é simplesmente um ‘formal de partilha’ de recursos discricionários a agentes públicos, mas, ao contrário, representa a materialização numérica do necessário debate político sobre o montante da alocação dos recursos entre diferentes*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

finalidades – o que não afasta, em absoluto, a obrigação de que tanto a lei de meios quanto a sua execução obedeçam a critérios legítimos de política pública”.

O autor refere-se ao art. 77 da Lei 13.898, de 11.11.2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2020), como prova de que o próprio Congresso Nacional considera necessária a *“prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública”*, nas hipóteses de *“transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado”*. Acrescenta que dispositivo legal semelhante vem sendo incluído nas leis de diretrizes orçamentárias *“há pelo menos duas décadas”*.

Conclui, então, o requerente que *“temos a indubitável exigência constitucional de que as alocações de recursos orçamentários obedeçam a critérios técnicos de política pública, debatidos, conhecidos e publicados, independentes do interesse eventualmente existente na execução da despesa por qualquer agente público, exigência esta que é sistematicamente recolhida e operacionalizada (ainda que de forma limitada) há quase duas décadas pela lei de diretrizes orçamentárias”*.

No entender do autor, porém, essa *“exigência normativa fundamental”* não teria sido cumprida na execução orçamentária de 2020. A partir da análise das despesas empenhadas pelo Ministério do Desenvolvimento



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Regional, que representam *“50,60% do empenho das transferências voluntárias do orçamento executado de 2020 sob a supervisão de uma única autoridade hierárquica superior”*, conclui o requerente que *“não se verificaram em 2020 (nem se pôde inferir a existência por outros meios) de critérios publicados – e muito menos praticados – de distribuição dos recursos de transferências voluntárias segundo condições da população beneficiária, nos termos exigidos pelos princípios constitucionais, em caráter geral, ou – de forma procedimental explícita e direta – pelo art. 77 da LDO para aquele exercício”*.

Afirma que *“o princípio constitucional e o comando legislativo explícito (reiterado e ampliado sucessivamente pelo Congresso Nacional) têm sendo objeto de descaso sistemático por parte dos Poderes (inclusive o próprio Legislativo, que tem os poderes constitucionais de acompanhar e julgar as contas governamentais de cada exercício, ocasião em que se poderia denunciar e corrigir a conduta)”*.

Alega que *“esse caráter sistêmico do abandono do preceito normativo torna difícil associá-lo em termos causais a uma opção individual de qualquer gestor, cabendo a todos os agentes políticos envolvidos parcela da responsabilidade pela omissão no cumprimento desse dever legal”*. Daí por que entende inexistir *“um ato individual, localizado no tempo, que ocasione a profunda irregularidade apontada: ao contrário, verifica-se um contínuo comportamento colusivo de titulares do Executivo e do Legislativo no sentido de ignorar o mandamento constitucional e, omissivamente,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

distribuir recursos ano após ano sem o desenvolvimento, deliberação e publicação dos critérios legítimos de alocação”.

O autor reconhece que *“o cumprimento dessa exigência primordial de governança [requer] um longo e gradativo processo de superação”*. Sugere, então, a apresentação e aprovação de proposições legislativas com o fim de:

I – estabelecer um marco legal unificado para o processo de desenvolvimento de critérios alocativos para cada espécie de política pública (a ser materializada por transferências voluntárias ou não), para a sua vinculação com indicadores socioeconômicos da população beneficiada compatíveis com a natureza e os objetivos de cada espécie de intervenção governamental, e para a gradual implementação e publicação desses critérios (em princípio, pelo caráter de aplicação extensiva a todos os entes públicos, tal medida seria idealmente vinculada por lei complementar com normas gerais nacionais na matéria); e

II – condicionar a validade da deliberação legislativa sobre o orçamento (inclusive as emendas parlamentares) à observância de procedimentos que garantam o cumprimento dos dispositivos relativos a esses preceitos, com a fixação das correspondentes sanções e nulidades decorrentes do descumprimento; isso pode ser formulado em dois níveis: em caráter geral ou principiológico, por uma proposta de emenda constitucional estabelecendo o princípio; em seguida, em nível operacional mediante um projeto de lei que fixe as obrigações a serem seguidas pelo Executivo na função administrativa e um projeto de resolução que altere a Resolução 1/2006-CN para estabelecer a obrigatoriedade de cumprimento dos mencionados critérios na elaboração de emendas e na aprovação da configuração final do orçamento, bem como a forma de verificação dessas disposições e os meios de impedir que ações colusivas no âmbito do Congresso Nacional burlam o cumprimento desses princípios e regras.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em referência ao § 19 do art. 166 da Constituição Federal, diz o autor que *“o próprio constituinte derivado entendeu que os princípios fundamentais da Administração Pública teriam de ser materializados no âmbito orçamentário por meio de critérios objetivos e imparciais”*. Argumenta que *“a ausência de critérios alocativos sólidos traz profundos prejuízos à efetividade e à equidade das políticas públicas”*.

O requerente também faz menção à existência de um suposto *“orçamento secreto”*. Segundo afirma, decorreria este *“não de uma norma específica que imponha sigilo às interações decisórias, ou mesmo de recusas generalizadas de agentes públicos em disponibilizar informações especificamente solicitadas sobre elas”*, mas do *“insidioso fenômeno da omissão sistêmica, da adoção de práticas e registros ‘informais’ de comunicação de difícil detecção, excluindo as informações em questão dos procedimentos de registro e de disponibilização ativa que permitiriam o cumprimento pleno da exigência constitucional operacionalizada pela LAI”*.

No entendimento do autor, *“se um determinado agente público (parlamentar ou não) é o responsável pela decisão de alocar uma determinada despesa a um determinado beneficiário, esta responsabilidade tem de estar registrada de forma inequívoca e disponibilizada ao conhecimento público”*, sob pena de violação dos princípios da publicidade e transparência da administração pública.

No final da petição inicial, o arguente formula os seguintes pedidos:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

a) a concessão de medida cautelar para suspender a execução das verbas orçamentárias constantes do indicador de resultado primário (RP) n° 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, ou de qualquer outra despesa que não represente obrigação legal do Estado, até a edição de norma legal ou administrativa que preveja a transparência em relação às intervenções de agentes públicos e de terceiros e a observância de critérios objetivos e impessoais de distribuição entre beneficiários de recursos para a execução das políticas públicas, critérios estes que levem em conta exclusivamente indicadores socioeconômicos da população beneficiada, outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão e critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público, bem como a atribuição de publicidade aos autores dos convênios e contratos de repasse e termos de execução descentralizadas firmados pelo Governo com recursos de emenda de relator-geral;

(...)

c) ao final, a procedência do pedido para que seja declarado inconstitucional o indicador de resultado primário (RP) n° 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 por ofensa aos preceitos fundamentais da impessoalidade e da ineficiência.

Em 9.6.2021, houve pedido de desistência desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, que veio a ser indeferido.

Nos termos do § 2º do art. 5º da Lei 9.882, de 3.12.1999, solicitaram-se informações ao Presidente da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Ministro do Desenvolvimento Regional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Presidente da República, em suas informações, pugnou pelo indeferimento da petição inicial. Disse que *“as alegações expendidas pelo autor são genéricas, não tendo havido qualquer demonstração, de modo direto e concreto, de eventual lesão, aos preceitos fundamentais suscitados”*. Apontou o descumprimento do requisito da subsidiariedade, uma vez que a *“ação direta de inconstitucionalidade (ADI) é o meio eficaz para sanar a hipotética lesividade, em especial no que tange a atos normativos primários, editados em momento posterior à Constituição Federal de 1988”*. Ainda em caráter preliminar, defendeu que as *“normas legais que veiculam conteúdo orçamentário (ou as práticas dela decorrentes) não são passíveis de controle concentrado de constitucionalidade”*.

No mérito, discorreu sobre as emendas que os parlamentares podem apresentar ao projeto de lei orçamentária. Entre elas estão as emendas *“de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9)”* (Lei 13.898/2019, art. 6º, § 4º, II, “c”, item 6).

Alegou ainda que tais emendas, *“apesar de não previstas expressamente na Constituição Federal, não encontram óbice no texto da Carta Maior”*. Sobre elas, inclusive, haveria ampla normatização legal e regulamentar (LDO 2021, LOA 2021, Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, Portaria Interministerial



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6.145, de 24.5.2021, do Ministério da Economia e da Secretaria de Governo da Presidência da República), o que afastaria a alegada omissão na matéria.

Quanto aos princípios da publicidade e da transparência, afirmou que a *“execução do orçamento é, ao contrário do que sustenta o autor, divulgada com transparência pelos órgãos do Executivo”*. Pelo que não refletiria *“a realidade a informação de que critérios de alocação de recursos não são tornados públicos e, portanto, não [encontraria] amparo a alegação de ‘orçamento secreto’”*.

Por fim, o Presidente da República sustentou que violaria o princípio da separação dos poderes a pretendida intervenção judicial no processo de formulação e execução do orçamento público.

Segundo ele, *“se o próprio Executivo não poderá cancelar valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas, mas tão-somente nas hipóteses cumulativas previstas no § 7º do art. 4º da LOA, com muito mais razão não compete ao Poder Judiciário interferir no exercício dessa prerrogativa legal, pois a ele não é atribuída, seja do ponto de vista técnico, seja político-administrativo, a função de definir os recursos para as políticas públicas estatais ou a alocação em programações que possuam caráter nacional”*.

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados prestaram informações em petição conjunta. Suscitaram o não conhecimento da ADPF, *“pois não cabe*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ao Poder Judiciário alterar as escolhas legitimamente feitas pelo legislador, como as referentes às programações incluídas na lei orçamentária por meio de emendas de relator”.

Afirmaram que a Resolução 1/2006 do Congresso Nacional prevê instrumentos para que os parlamentares contestem a admissibilidade das emendas – inclusive do relator – apresentadas aos projetos das leis orçamentárias. Segundo o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, “*esses instrumentos não foram usados pelos partidos postulantes*”, havendo “*preclusão consumativa*”. Daí por que não caberia “*utilizar-se do Judiciário para subverter o processo legislativo orçamentário e modificá-lo*”.

Ademais, o descabimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental dar-se-ia porque “*as alegações formuladas nas iniciais se voltam contra a forma de execução de determinadas programações orçamentárias, demandando, portanto, a apreciação de situações concretas, para se avaliar se houve ou não violação ao princípio da impessoalidade*”.

Argumentam também que “*as emendas de relator não representam violação ao princípio da execução equitativa de que trata o § 19 do art. 166 da CF, uma vez que tal princípio relaciona-se aos percentuais de execução orçamentária, independente da autoria*”.

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados refutaram a alegação de existência de um suposto orçamento secreto. Dizem que “*os atos legislativos*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

durante o processo orçamentário, além do amplo contraditório, envolvem a edição de diversos demonstrativos, pareceres e outros itens, todos resguardados pelo princípio constitucional da publicidade”.

Alegam que as *“emendas, inclusive as de relator, uma vez aprovadas, transformam-se em programações submetidas a todos os critérios de especificação e de classificação dos demais programas de trabalho que integram a elaboração da lei orçamentária”*. Nesse sentido, a identificação das emendas do relator-geral da lei orçamentária (RP 9), prevista na LDO de 2021, permitiria exatamente rastrear e acompanhar a execução orçamentária e financeira dessas programações.

Por fim, apontam que os arts. 86 e 162 da LDO de 2021 exigem dos órgãos de execução do orçamento *“a explicitação dos critérios utilizados na distribuição dos recursos e sua aderência às políticas públicas”*. Critérios que, quanto ao Ministério do Desenvolvimento Regional, teriam sido previstos na Portaria 1.081, de 2.6.2021, aplicáveis, inclusive, às emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária.

Quanto à suposta generalidade das programações orçamentárias previstas nas emendas de relator, defendem o Senado Federal e a Câmara dos Deputados que elas *“são absolutamente idênticas às demais que integram a lei orçamentária e que tem [sic] como origem o projeto de lei enviado pelo Executivo”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Ministro do Desenvolvimento Regional também prestou informações. Em síntese, defendeu a competência do Congresso Nacional para *“emendar a proposta de lei orçamentária encaminhada pelo Presidente da República”*. Afirmou que, *“no exercício dessa prerrogativa, coube ao relator-geral do orçamento de 2021 a definição da alocação e distribuição de recursos por meio de emendas entre as diversas programações, autorizado, com fundamento no art. 144, III, da Resolução n. 1/2006-CN, pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, nos termos do Parecer (CN) n. 2, de 2021”*. Não caberia, portanto, *“ao Poder Judiciário, (...), interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da Administração Pública”*.

Quanto aos critérios para distribuição equitativa de recursos, fez referência à Portaria 1.081/2021, editada no âmbito daquele ministério.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ADPF e pelo indeferimento da medida cautelar.

Eis, em síntese, o relatório.

As razões deste parecer dizem respeito, conjuntamente, às Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851 e 854. Cada uma dessas ações voltam-se contra a mesma situação supostamente lesiva a preceitos fundamentais: deputados e senadores estariam utilizando emendas do relator-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

geral do projeto de lei orçamentária (RP 9) como subterfúgio para ampliar seu poder no direcionamento dos recursos orçamentários.

Segundo os autores das ADPFs, as emendas do relator-geral (RP 9), inicialmente vocacionadas para a correção de erros ou omissões, teriam passado, em 2020 e 2021, a concentrar bilhões de reais em programações orçamentárias. O Poder Executivo da União, por sua vez, estaria a condicionar a efetiva execução dessas programações ao apoio político dos parlamentares ao governo federal. Tudo isso num ambiente de opacidade, em que os acordos para inclusão e execução de emendas ao orçamento da União dar-se-iam ao largo do escrutínio público, sob critérios estritamente pessoais e político-partidários.

Embora se refiram ao mesmo contexto, os autores das ADPFs 850, 851 e 854 parecem impugnar atos diferentes, por motivos também diversos. O descumprimento de preceitos fundamentais da Constituição Federal decorreria: a) da própria existência das emendas do relator-geral (RP 9), pois não previstas constitucionalmente; b) do desvirtuamento das emendas do relator-geral (RP 9), que seriam próprias para a correção de erros ou omissões, e não para o acréscimo de novas programações orçamentárias; c) da generalidade das programações orçamentárias previstas nas referidas emendas; e d) da ausência



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de critérios objetivos e impessoais para a execução, pelo Poder Executivo, das respectivas programações orçamentárias.

A solução de mérito almejada nas três ações é, praticamente, a mesma: a declaração de inconstitucionalidade das programações veiculadas pelas emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária (RP 9), com a imediata suspensão da execução orçamentária dessas despesas.

Preliminarmente, as ADPFs não hão de ser conhecidas.

O objeto destas ações é, na verdade, a Lei 14.144, de 22.4.2021. É nela que estão previstas as programações orçamentárias incluídas pelas emendas do relator-geral (RP 9).

Se o relator-geral do projeto de lei orçamentária poderia ou não, tendo em vista o art. 166, § 3º, da Constituição Federal, emendar o projeto de lei orçamentária encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo; se poderia ou não acrescentar novas programações orçamentárias; se as programações orçamentárias seriam ou não genéricas, tudo isso é passível, em tese, de exame via ação direta de constitucionalidade, porque a **Lei Orçamentária Anual – LOA de 2021** materializou, no ordenamento jurídico, as referidas emendas do relator-geral (RP 9). Tanto é assim que o pedido de mérito destas ADPFs é o de obstar a execução de parte da **lei orçamentária**.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ora, o art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999 preceitua que “*não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”. E, contra lei editada posteriormente à promulgação da Constituição de 1988 – como é o caso da LOA de 2021 –, cabe ação direta de inconstitucionalidade – ADI (CF, art. 102, I, “a”).

Portanto, estas arguições de descumprimento de preceito fundamental não atendem à regra da subsidiariedade. E não seria nem mesmo o caso de conhecê-las como ADIs, pois o princípio da fungibilidade entre as ações de controle concentrado não se aplica quando for evidente a inadequação da via processual eleita. Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADPF 451-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe* de 16.4.2018; ADPF 562-ED, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, *DJe* de 13.6.2019, entre outros).

Também não se justifica a propositura destas ADPFs na omissão do poder público em estabelecer os almejados critérios para execução equitativa das programações orçamentárias consideradas obrigatórias (CF, art. 166, §§ 9º e 12).

É certo que o art. 166, § 11, da Constituição Federal determina que esses critérios sejam “*definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165*”. Acontece que o art. 166, §§ 9º e 12, da Constituição Federal refere-se às



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

emendas individuais e de bancadas estaduais, e não às emendas do relator-geral (RP 9), objeto destas ADPFs.

Ainda que se pudesse extrair do texto constitucional um dever do legislador para estabelecer critérios objetivos de execução das **emendas do relator-geral** ao projeto de lei orçamentária, o meio processual para declarar, em controle abstrato de constitucionalidade, tal omissão seria a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, § 2º). Pelo que desatendida, uma vez mais, a regra da subsidiariedade da ADPF.

O que os autores apontam, em realidade, é o suposto descumprimento, pelo poder público, de um dever previsto **em lei**. Mais especificamente no **art. 86 da Lei 14.116/2020 (LDO de 2021)**, segundo o qual *“a execução orçamentária e financeira, no exercício de 2021, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários [oriundos de emenda ou não] 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”*.

Se o ato ilícito do estado é a não divulgação prévia *“dos critérios de distribuição dos recursos”* (omissão que – ressalte-se – não contamina a higidez constitucional das programações orçamentárias previstas na lei), uma ação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

civil pública ou uma ação popular poderiam ser manejadas para que os diversos órgãos da União cumpram essa obrigação de fazer. São meios processuais eficazes, tornando desnecessário (e, portanto, incabível, tendo em vista a regra da subsidiariedade) o ajuizamento de ADPF.

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta” (CF, art. 70, caput).

A propósito, como mencionou o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL em petição na ADPF 854 (documento eletrônico 46), o TCU já está atento à necessidade de “*uniformização da sistemática de transferência aos entes subnacionais beneficiários*” dos recursos incluídos no orçamento da União pelas emendas do relator-geral (RP 9).

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

Por fim, ainda em caráter preliminar, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não serve para a impugnação de matéria *interna corporis* do Congresso Nacional. É exatamente o caso do alegado desvirtuamento das emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária.

Os arguentes alegam que as emendas do relator-geral sempre tiveram o objetivo de corrigir pequenos erros e omissões da peça orçamentária, antes de sua aprovação pelo Congresso Nacional. Arguem que, em 2020 e 2021, essas emendas passaram a concentrar bilhões de reais em programações orçamentárias.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ocorre que a previsão das emendas do relator-geral e das hipóteses em que são cabíveis está apenas na Resolução 1/2006 do Congresso Nacional. A Constituição Federal, em seu art. 166, *caput*, dispõe que “os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, **na forma do regimento comum**”. Convergentemente, o art. 166, § 2º, da Constituição Federal diz que “as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, **na forma regimental**, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional”.

É certo que o art. 166, § 3º, da CF traz alguns requisitos para a aprovação das emendas ao projeto de lei do orçamento anual, mas, em nenhum momento, refere-se aos tipos de emenda (individual, de bancada estadual, de comissões, dos relatores). Uma vez respeitadas as balizas constitucionais, as hipóteses de cabimento de cada uma das emendas é matéria estritamente regimental. A propósito, a Constituição Federal somente faz referência expressa às emendas individuais e de bancada estadual (CF, art. 166, §§ 9º a 20).

Assim, a alegação de desvirtuamento das emendas do relator-geral não há de ser conhecida em controle concentrado de constitucionalidade. Suposta violação das normas da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional é assunto *interna corporis* do Poder Legislativo da União.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Caso o Supremo Tribunal Federal conheça das ADPFs, no mérito, os pedidos não de ser julgados improcedentes.

Em primeiro lugar, assente-se não haver inconstitucionalidade na própria existência das emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual (RP 9). Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, *“a atividade de ‘fixar’ – isto é, de ‘deliberar acerca’ e ‘definir’ – o orçamento corresponde a uma das típicas atribuições do Poder Legislativo na seara do Estado Democrático de Direito”,* ou seja, *“a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento”* (ADI 5.468, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 2.8.2017).

Noutro dizer, embora a iniciativa dos projetos das leis orçamentárias seja privativa do Presidente da República (CF, art. 165, I, II e III), ao Congresso Nacional é que cabe deliberar sobre eles, inclusive com a aprovação de emendas aos projetos, independentemente de terem sido formalizadas pelo relator-geral, pelos relatores setoriais, pelas comissões, pelas bancadas estaduais ou, individualmente, pelos parlamentares.

Frise-se, mais uma vez, o seguinte: o diploma normativo que prevê as hipóteses de cabimento dos diversos tipos de emenda ao projeto de lei



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

orçamentária anual é a Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, porque assim determinou o art. 166, *caput* e § 2º, da Constituição Federal (“*na forma regimental*”). Então, o fato de as emendas do relator-geral (RP 9) não estarem previstas no texto da Constituição Federal não as torna, por si só, inconstitucionais.

E também não houve, no caso em exame, violação do art. 166, § 3º, da Constituição Federal. Os autores não apontam incompatibilidade das programações orçamentárias incluídas na LOA de 2021, pelo relator-geral (RP 9), com a lei de diretrizes orçamentárias ou com o plano plurianual. Também não denunciam a anulação, pelas emendas do relator-geral, de despesas com pessoal e seus encargos, do serviço da dívida e das transferências constitucionais para estados, Distrito Federal e municípios.

O que os requerentes arguem, na verdade, é um possível desrespeito à Resolução 1/2006 do Congresso Nacional. Desrespeito, porém, que não ocorreu, como demonstrou o Congresso Nacional em suas informações.

O art. 144 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional assim dispõe:

- Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:*
- I – corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;*
 - II – recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;*
 - III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

Como se vê, em regra, as emendas do relator ao projeto de lei orçamentária anual não podem incluir programações novas ou acrescentar valores às programações constantes do projeto. Há, porém, duas exceções: a) corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; b) **atender às especificações dos pareceres preliminares.**

No caso dos autos, as emendas do relator-geral ao projeto da LOA de 2021 encontram fundamento no parecer preliminar aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, do Congresso Nacional. Veja-se:

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

(...)

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

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

a. às ações e serviços públicos de saúde;

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- c. à garantia do cumprimento da missão constitucional de Defesa Nacional, em consonância com as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, bem como à proteção, à ocupação e ao desenvolvimento de áreas localizadas nas faixas de fronteira, incluindo melhorias na infraestrutura local;*
- d. à realização de estudos, projetos e investimentos de infraestrutura logística, social, urbana e hídrica;*
- e. à promoção do desenvolvimento regional e territorial, no Ministério do Desenvolvimento Regional;*
- f. à construção, à reforma e ao reaparelhamento de portos e aeroportos de interesse regional;*
- g. à expansão e ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, prestação de ensino nos colégios militares, e ao desenvolvimento da educação básica;*
- h. à implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer, e à ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e ao lazer;*
- i. ao desenvolvimento e promoção do turismo e da cultura;*
- j. às ações abrangidas pelo Programa Moradia Digna;*
- k. ao atendimento de despesas de que trata o art. 107, § 6º, do ADCT, e ao ajuste do resultado primário;*
- l. às ações de defesa civil;*
- m. ao apoio à modernização das instituições de segurança pública e ao fortalecimento da Política Nacional de Segurança Pública;*
- n. à defesa sanitária animal e vegetal, à pesquisa e inovação agropecuária, à assistência técnica e às ações de fomento ao setor agropecuário voltadas para a melhoria da qualidade e o aumento da produção, inclusive com vistas ao aumento das exportações e ao cumprimento de acordos internacionais;*
- o. à consolidação do Sistema Único de Assistência Social, bem como às ações sociais, no âmbito do Ministério da Cidadania;*
- p. à implantação, ampliação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- q. à proteção, ao apoio ao desenvolvimento e controle ambiental, e à promoção e defesa das comunidades indígenas;*
- r. às ações de ciência e tecnologia;*
- s. às subvenções econômicas das renegociações das operações de crédito rural decorrentes da prorrogação da Lei nº 13.340/2016;*
- t. à aquisição de terras e ao desenvolvimento de assentamentos rurais, à regularização fundiária e à assistência técnica e extensão rural;*
- u. às ações e políticas voltadas à promoção da mulher, da família e dos direitos humanos; e*
- v. a estudos, pesquisas e geração de informações sobre trabalho, emprego e renda, à fiscalização de obrigações trabalhistas e à inspeção em segurança e saúde no trabalho, no âmbito do Ministério da Economia.*

Portanto, se nos anos de 2020 e 2021 cifras bilionárias passaram a integrar o orçamento da União pela via das emendas do relator-geral (RP 9), isso ocorreu porque seus próprios pares – membros da CMO – o autorizaram. Tudo de acordo com o art. 144, inciso III, da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional. Daí por que não há falar em desvirtuamento das emendas do relator-geral (RP 9), que poderiam, ademais, ter sido impugnadas durante o processo legislativo.

A discordância dos partidos autores destas arguições de descumprimento de preceito fundamental com os poderes conferidos, por ato normativo interno da Casa legislativa, ao relator-geral do projeto de lei orçamentária anual não têm natureza constitucional, legal ou regimental,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mas política, a ser levada em consideração no âmbito do Poder legislativo, para aperfeiçoamento do processo legislativo.

Também inexistente vício de constitucionalidade nos termos alegadamente genéricos das programações orçamentárias incluídas pelas emendas do relator-geral (RP 9).

O art. 5º da Lei 4.320, de 17.3.1964, proíbe que a lei orçamentária consigne *“dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras”*. Exige ainda o art. 15 da mesma lei que *“a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos”*, entendendo-se *“por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins”*.

Como se pode notar da análise dos anexos e volumes que acompanham a LOA de 2021, as programações orçamentárias incluídas pelas emendas do relator-geral (RP 9) têm o mesmo nível de detalhamento daquelas originárias do projeto encaminhado pelo Poder Executivo, bem como das incluídas por emendas individuais ou de bancadas.

Vários são os casos em que um mesmo programa governamental foi contemplado com recursos previstos no projeto do Poder Executivo (RP 2) e com verbas direcionadas pelas emendas do relator-geral (RP 9) (*“Promoção*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

do Agronegócio Brasileiro no Mercado Internacional”, “Desenvolvimento Sustentável da Cadeia Produtiva do Cacau”, “Consolidação de Assentamentos Rurais”, “Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento Científico em Áreas Estratégicas”, entre outros).

Daí compreender-se que, se algum desvio constitucional, legal ou mesmo ético está a ocorrer na execução das programações orçamentárias incluídas pelas emendas do relator-geral (RP 9), a maior ou menor generalidade do texto da lei não tem nenhuma relação com tais desvios.

Por fim, quanto à existência de um “*orçamento secreto*”, improcedem as razões dos arguentes. Inexiste ato normativo ou mesmo ato do poder público a revelar, *prima facie*, ocultamento de **previsões** orçamentárias. Por mais que os mecanismos de transparência ativa da **execução** das programações orçamentárias incluídas pelo relator-geral (RP 9) devam ser aperfeiçoados (como já notou, inclusive, o Tribunal de Contas da União), as dotações orçamentárias são públicas. Foram aprovadas pelo Congresso Nacional sob o devido processo legislativo e culminaram na edição de lei.

Não se confundem previsões orçamentárias e a posterior execução de despesas delas decorrentes, cujos possíveis desvios estão sujeitos aos controles interno e externo, a demandar exame de atos concretos, sujeitos a instrução probatória, procedimento que refoge ao controle abstrato de constitucionalidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JMR