

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

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**  
**ADV.(A/S)** : **ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS ORIUNDAS DAS EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS SOB O INDICADOR RP 9). MANIFESTAÇÃO DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS PROVIDÊNCIAS CAUTELARES DETERMINADAS NAS ADPFs 850, 851 e 854. PEDIDO DE REVOGAÇÃO DA ORDEM DE SUSPENSÃO PROVISÓRIA DA EXECUÇÃO DAS VERBAS ORÇAMENTÁRIAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR. **RISCO DE PREJUÍZO À CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS À COLETIVIDADE E À EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. “PERICULUM IN MORA”** CARACTERIZADO. **PEDIDO ACOLHIDO, “AD REFERENDUM” DO PLENÁRIO.**

1. As providências adotadas pelo Congresso Nacional em cumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851 e 851 (**Ato conjunto nº 01/2021, Resolução nº 02/2021-CN e diligências** solicitadas ao Relator-Geral do orçamento) mostram-se

ADPF 854 / DF

suficientes, ao menos em exame estritamente delibatório, para justificar o **afastamento** dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte **diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade.**

2. Pedido acolhido, “*ad referendum*” do Plenário desta Corte, para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão cautelar anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, **com observância, no que couber, das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e da Resolução nº 2/2021-CN.**

**Vistos etc.**

1. Os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal **manifestam-se** sobre o cumprimento da medida cautelar referendada pelo Plenário desta Suprema Corte no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851 e 854 e **requerem** a revogação da determinação contida no item “c” do acórdão, referente à suspensão da execução orçamentária das emendas do relator (classificadas pelo indicador RP 9).

2. A decisão em referência, de minha lavra, foi proferida, monocraticamente, em 05.11.2021, e imediatamente apresentada em mesa para apreciação do colegiado, por meio de sessão virtual extraordinária ocorrida entre 09.11.2021 e 10.11.2021.

Naquele julgamento, o Plenário do Supremo Tribunal Federal **referendou, integralmente,** a medida liminar concedida, em acórdão assim emendado:

**ADPF 854 / DF**

“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 –

ADPF 854 / DF

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.

**ADPF 854 / DF**

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 imediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.

8. Medida liminar **referendada.**”

(ADPF 854-MC-Ref, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 11.11.2021)

**ADPF 854 / DF**

3. Extrai-se do teor do acórdão que a liminar determina ao Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia a adoção das seguintes medidas:

(a) **quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021**, que seja dada **ampla publicidade**, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9), **no prazo de 30 (trinta) dias corridos**;

(b) **quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9** (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), **que sejam adotadas as providências necessárias** para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de trinta dias corridos; e

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

**4. Os Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**, em manifestação conjunta, prestam **informações** quanto

**ADPF 854 / DF**

cumprimento da decisão proferida por esta Suprema Corte **e requerem** “a revogação da determinação de suspensão da execução dos recursos oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), referente ao exercício de 2021”.

5. Em suas informações oficiais, os Chefes das Casas do Congresso Nacional 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.

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**, dispendo sobre os mecanismos e instrumentos a serem observados para assegurar **maior publicidade e transparência** à execução orçamentária das emendas do relator (RP 9).

Transcrevo o inteiro teor dos atos normativos em questão:

**“ATO CONJUNTO DAS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL Nº 1, DE 2021**

Dispõe sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de Relator-Geral).

.....  
“**Art. 1º** Este Ato Conjunto dispõe sobre os procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral) das Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e de 2021.

**Art. 2º** O detalhamento da execução orçamentária das despesas a que se refere o art. 1º, até a data de publicação deste Ato Conjunto, será publicado no Diário da Câmara dos

**ADPF 854 / DF**

Deputados e no Diário do Senado Federal, por emenda, órgão orçamentário, dotação atualizada, empenhada, liquidada e paga, conforme Anexo I.

**Art. 3º** A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização acompanhará a execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 constantes da Lei Orçamentária Anual de 2021 e adotará as providências necessárias para assegurar ampla publicidade e transparência em relação a cada emenda indicada pelo Relator-Geral, mediante:

I - disponibilização de relatórios atualizados periodicamente com a execução orçamentária por emenda de Relator-Geral, **contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos**, conforme Anexo II;

II - disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a execução orçamentária por emenda de Relator-Geral, **contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, do objeto e das respectivas notas de empenho**, conforme Anexo III;

III - disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a **identificação dos entes subnacionais beneficiários das programações com o indicador de Resultado Primário nº 09 da Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e de 2021, e os partidos políticos de seus governantes em exercício (Governadores e Prefeitos)**, conforme Anexo IV;

IV - link de acesso à consulta personalizada na Plataforma Mais Brasil, que permite o acompanhamento da execução orçamentária das emendas do relator-geral e demais recursos decorrentes de transferências voluntárias da União, por meio de diversos filtros, tais como ano da proposta, Unidade da Federação, Município, Órgão Superior e situação do convênio ou da proposta;



**ADPF 854 / DF**

**Art. 4º** As **solicitações** que fundamentam as indicações a serem realizadas pelo Relator-Geral, a partir da vigência deste Ato Conjunto, **serão publicadas em sítio eletrônico** pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e encaminhadas ao Poder Executivo.

**Art. 5º** Os Anexos I, II, III e IV integram este Ato Conjunto e serão adotados como padrão para o seu cumprimento.

**Art. 6º** A exigência constante do art. 4º será submetida a referendo do Congresso Nacional por meio do Projeto de Resolução, constante do Anexo V, que altera a Resolução do Congresso Nacional nº 01, de 2006.

**Art. 7º** Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.”

**“RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2021-CN**

*Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral.*

O Congresso Nacional resolve:

**Art. 1º** A Resolução nº 1, de 2006-CN, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 53 (...)

.....

IV – autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

**ADPF 854 / DF**

Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.’ (NR)

.....  
‘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.

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida.’ (NR)

**Art. 2º** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

**Parágrafo único.** As alterações da Resolução nº 1, de 2006-CN, referentes ao art. 69-A de que trata o art. 1º, somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação desta Resolução, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2021.”

Atestam que o Ato Conjunto das Mesas do Congresso (nº 1/2021) e a Resolução nº 2/2021-CN **tornam mais transparente a execução orçamentaria**, pois as despesas introduzidas na lei orçamentária anual por meio de emendas do relator (RP 9) passam a ser disponibilizadas em plataforma de acesso público, com atualizações periódicas, e detalhadas com a identificação dos seguintes elementos: **(a)** tipo de emenda; **(b)** unidade orçamentária responsável; **(c)** nome do beneficiário; **(d)**

**ADPF 854 / DF**

instrumento jurídico legitimador da despesa; (e) objeto; (f) valores empenhados, liquidados e pagos; (g) notas de empenho; (h) discriminação dos entes subnacionais beneficiários e dos partidos políticos a que pertencem os respectivos Chefes do Poder Executivo.

6. O Ato Conjunto nº 1/2021 inova **ao determinar a publicação das solicitações formuladas por congressistas ao Relator-Geral do orçamento**, conferindo publicidade aos acordos informais que, anteriormente, eram por eles celebrados sem qualquer registro (art. 4º).

7. Além disso, a nova disciplina regimental determina a publicação do detalhamento da execução orçamentária das despesas classificadas pelo indicador RP 9 referentes aos exercícios financeiros de 2020 e 2021 (art. 2º).

8. A Resolução nº 2/2021-CN, por sua vez, estabelece **limite financeiro total** para as despesas com emendas do relator, que não poderá ser superior ao valor total das emendas individuais e de bancada (art. 53, IV e parágrafo único).

9. Registro, ainda, que, no dia 03.12.2021 (sexta-feira), o Senhor Presidente do Congresso Nacional produziu **esclarecimentos adicionais**, informando que oficiou ao Relator-Geral do orçamento, solicitando que adote todas as providências possíveis e necessárias para o cumprimento da decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal, assim como dos atos normativos editados pelo Congresso Nacional para sua execução (Ato Conjunto nº 1/2021 e Resolução nº 2/2021-CN).

O Ofício encaminhado pelo Presidente do Congresso Nacional ao Relator-geral do orçamento (Ofício nº 2285.2021-PRESID) informa os procedimentos a serem adotados para o cumprimento da decisão proferida por esta Corte e comunica a seguinte solicitação:

**“(...) solicito a Vossa Excelência, na qualidade de Relator-Geral do orçamento de 2021:**

1) o cumprimento das citadas deliberações do Congresso Nacional e da mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal;

**ADPF 854 / DF**

2) apesar da inexistência de obrigação legal anterior de registro de pedidos formulados ao Relator-Geral por Senadores, Deputados, Ministros de Estado, Governadores, Prefeitos, associações e cidadãos, e de não haver cadastramento prévio dos mesmos em setor específico do Congresso Nacional, **sejam adotadas as providências possíveis e necessárias para individualizar e detalhar as indicações das emendas de sua autoria e declinar as respectivas motivações, apresentando, caso detenha, registros formais, informações pretéritas ou atuais sobre essas indicações, ou justifique a impossibilidade de fazê-lo.**"

**10. Diante desse cenário**, os Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal asseveram que as medidas adotadas pelo Congresso Nacional **satisfazem**, "*em grande medida e no que é possível*", às determinações emanadas desta Suprema Corte.

**11.** Arguem a **impossibilidade fática, política e operacional** de cumprimento integral do comando veiculado na alínea "a" da parte dispositiva da decisão. Justificam essa afirmação com base na inexistência, à época dos fatos, de sistema oficial destinado ao registro das comunicações entre o Relator-Geral do orçamento e os demais congressistas. Segundo esclarecem, a natureza dinâmica das negociações parlamentares não se compatibiliza com a adoção de procedimento específico de documentação das solicitações endereçadas ao Relator-Geral do orçamento.

Transcrevo, no ponto, o teor da manifestação:

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

**ADPF 854 / DF**

intransponíveis para a execução do orçamento (impossibilidade operacional).”

12. Propõem, desse modo, a publicização dos documentos pelos quais veiculadas as solicitações ao Relator-Geral do orçamento (ou às unidades administrativas competentes) **somente 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”*.

13. Tendo por satisfeitas as medidas determinadas ao Congresso Nacional, requerem *“a revogação do item ‘c’ da medida cautelar”*, considerado o risco iminente de concretização de prejuízos irreparáveis à sociedade, em razão da possível cessação da prestação de serviços públicos essenciais e da paralisação dos investimentos públicos em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional, além da judicialização em massa das relações contratuais em andamento com os Poderes Públicos.

Os principais argumentos deduzidos nesse sentido assim estão sumariados na manifestação congressional:

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

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

**2) o cancelamento dos empenhos já realizados a título de RP-9**, registrando-se que só em 2021 tal rubrica perfaz o

ADPF 854 / DF

montante de R\$ 16,8 bilhões, dos quais, atualmente, R\$ 9,2 bilhões estão empenhados e R\$ 3,8 bilhões já foram pagos a partir da utilização de RP-9;

**3) a impossibilidade de que o Congresso Nacional defina a destinação desses recursos públicos nos termos da Lei Orçamentária Anual**, na medida em que, caso a decisão não seja modificada até o dia 3 de dezembro de 2021, a autoridade competente deverá informar e disponibilizar os recursos não utilizados no exercício financeiro de 2021, privando o Poder Legislativo da prerrogativa de indicar a alocação dos recursos relativos às despesas classificadas com o indicador RP 9, cujo objetivo foi o de reduzir a discricionariedade do Poder Executivo na alocação dos recursos decorrentes do indicador RP 2, ao transferir parcela ao Congresso Nacional para indicar a alocação desses recursos segundo prioridades definidas pelo Parlamento/Relator-Geral e atenção ao princípio democrático;

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

**Feito esse breve relatório, decido.**

**14. Mostra-se prematuro aferir**, neste momento, a idoneidade das medidas adotadas para satisfazerem os comandos emanados da decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal. **Sequer esgotado o prazo para todos os órgãos estatais incumbidos** da execução das providências determinadas por esta Corte apresentarem as ações adotadas nas suas respectivas esferas de competência.

Ainda não foram prestadas informações pela Presidência da República, pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Ministério da Economia quanto ao cumprimento da decisão proferida por esta

ADPF 854 / DF

Corte, **até mesmo porque o prazo para a execução de tais medidas ainda está em curso.**

15. Por ora, **entendo acolhível** o requerimento formulado pelos Senhores Presidentes das Casas do Congresso Nacional apenas para afastar a suspensão da execução orçamentária do indicador RP (item “c” da decisão cautelar), **considerado o potencial risco à continuidade dos serviços públicos essenciais à população**, especialmente nas áreas voltadas à saúde e educação, conforme explicitado na Nota Técnica Conjunta nº 8/2021.

16. Com efeito, o quantitativo de despesas programadas oriundo de emendas do relator (RP 9) representam um valor total de **R\$ 16,8 bilhões** para o ano de 2021, dos quais apenas **3,8 bilhões** (22,61%) já foram liquidados e **9,2 bilhões** (54,76%) estão empenhados.

De acordo com a referida Nota Técnica Conjunta nº 8/2021, elaborada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira do Congresso Nacional, **metade das verbas autorizadas para despesas classificadas como RP 9 destinam-se ao custeio dos serviços de atenção básica e assistência hospitalar**, a revelar que a suspensão da execução dessas parcelas orçamentárias prejudica o cumprimento de programações orçamentárias vinculadas à prestação de **serviços públicos essenciais à população**:

“5. Especial atenção cabe aos valores autorizados e não empenhados (diferença entre autorizado e empenhado) de R\$ 7,6 bilhões, que **não poderão ser executados após o término do exercício financeiro de 2021, caso não sejam empenhados ainda este ano.** Dessa forma, se a decisão do STF não for revertida até 31/12/2021, o referido montante de autorizações não mais poderá ser aplicado nas diversas políticas públicas definidas pelo Congresso.

6. **Quase 50% do valor autorizado para despesas classificadas com RP 9 destinam-se à função ‘Saúde’,** especialmente para o incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica e assistência hospitalar, dos quais mais de R\$ 2,4 bilhões não foram ainda empenhados.

**ADPF 854 / DF**

7. Outros exemplos de programações atingidas pela suspensão:

a) Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde, com R\$ 900 milhões ainda não empenhados;

b) Apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado, com R\$ 1,6 bilhão dos R\$ 2,7 bilhões ainda não empenhados;

c) Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implantação e qualificação viária (R\$ 1,2 bilhão dos R\$ 2,7 bilhões ainda não empenhados);

d) Apoio ao Ministério da Educação (ação de infraestrutura básica, no valor de R\$ 781,5 milhões, dos quais apenas R\$ 311,2 milhões foram empenhados), que contribui para as políticas de educação do Plano de Ações Articuladas - PAR do FNDE; e

e) Apoio à regularização fundiária no Ministério da Agricultura (ações de consolidação de assentos rurais, organização e estruturação fundiária e reforma e regularização fundiária), no montante de R\$ 296,2 milhões, que contribui para o aumento da produção de pequenos agricultores e para a regularização fundiária.

f) Custeio da administração no âmbito do Ministério da Economia, que compreende as seguintes ações:

- Administração da unidade, no valor de R\$ 199,2 milhões;

- Defesa judicial da previdência e Reconhecimento de direitos de benefícios previdenciários e de processamento de benefícios, no montante de R\$ 116,8 milhões.”

O estudo técnico produzido pelas Consultorias de Orçamento das Casas do Congresso Nacional destaca, ainda, o fato de a suspensão da execução orçamentária das emendas do relator produzir maior impacto no orçamento dos **pequenos municípios e regiões com menor índice de desenvolvimento humano**:



**ADPF 854 / DF**

“10. Os municípios de menor porte foram os mais atingidos pela decisão que suspende a execução das programações identificadas como RP 9 na LOA 2021. Constatam dos dados do IBGE 4.124 municípios com população de até 25.000 habitantes. Destes, 3.701 receberam empenhos de recursos de programações classificadas como RP 9 (cerca de 66%).

11. Do total de 1.249 municípios com população de até 5.000 habitantes, conforme tabela seguinte, 1.059 (85%) tiveram empenhos oriundos de programações incluídas pelo relator-geral (RP 9), totalizando quase R\$ 564,8 milhões, dos quais cerca de quase R\$ 403,1 milhões (valor empenhado, mas ainda pendente de pagamento) se encontram com a execução paralisada em razão da medida cautelar concedida. São 757 municípios afetados (cujo valor empenhado ainda não foi pago), que correm o risco de perder a oportunidade de terem as necessidades locais atendidas com recursos federais neste exercício.

.....

14. Em relação ao reflexo da suspensão nos municípios com baixo IDH, observa-se, a partir do levantamento efetuado junto ao Siafi, comparado com os dados do IDH 2010/PNUD, que, dos 2.641 municípios com IDH abaixo da média dos municípios brasileiros (IDH 0,6591), cerca de 2.292 encontram-se contemplados com programações RP 9, um total de R\$ 3.997,9 milhões (valor empenhado na LOA 2021). Desse montante, R\$ 1.625,9 milhões já foram pagos, e o restante, cerca de R\$ 2.372,0 milhões, encontra-se com a execução paralisada, descontinuidade que atinge 1.669 municípios, conforme demonstrado no Anexo 4. Tais recursos contemplam ações de diversas áreas de políticas públicas, destacando-se saúde, desenvolvimento regional, educação e agricultura.”

**ADPF 854 / DF**

17. De outro lado, o Ato Conjunto nº 01/2021 criou sistemas mais eficientes de garantia de transparência da execução das despesas classificadas como RP 9 – com identificação dos beneficiários, valores pagos, objeto das despesas, documentos contratuais, indicação dos entes federados contemplados e dos Partidos Políticos de seus governantes em exercício.

Embora o Congresso Nacional tenha conferido efeitos prospectivos ao novo modelo de detalhamento da execução orçamentária, afastando sua incidência em relação aos atos anteriores à sua publicação, certo é que as verbas cuja execução estava paralisada em decorrência da decisão cautelar proferida por esta Corte passarão, agora, a ser executadas **em conformidade com as regras do novo sistema**.

18. Além disso, a paralisação da fase executiva do ciclo orçamentário **não constitui o objeto principal** desta demanda constitucional. Caracteriza apenas medida instrumental destinada a impedir irregularidade na aplicação de verbas públicas em face do quadro de absoluta falta de informações até então disponíveis quanto à forma como a Administração Pública vinha empregando esses recursos financeiros.

Os dados fornecidos pelo Congresso Nacional, contudo, revelam que, em 2021, as despesas de RP 9 beneficiaram 96,30% dos Estados-membros e 86,89% dos Municípios, evidenciando equilíbrio na distribuição das verbas federais entre todas as regiões do território nacional.

A destinação dos recursos contempla amplo espectro de programas e serviços vinculados aos Ministérios da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Regional, entre outros setores essenciais.

As informações prestadas pelo Congresso Nacional apontam o destino final dos recursos orçamentários e, por isso mesmo, autorizam seja dada continuidade aos programas estatais em questão.

19. Cabe enfatizar que a revogação da liminar no tópico em paralisa a execução orçamentária (item “c” da decisão) **de modo algum prejudica a análise a ser realizada no julgamento final de mérito**, especialmente em relação às alegações (a) quanto à suposta “impossibilidade material”

**ADPF 854 / DF**

de cumprimento da determinação contida no item “a” da decisão e (b) quanto à idoneidade do Ato Conjunto nº 01/2021 para satisfazer os critérios indicados no item “b” da medida cautelar.

O Jornal O Estado de S. Paulo, em série de reportagens sobre o chamado esquema do “*orçamento paralelo*”, utilizando-se das prerrogativas da Lei de Acesso à Informação, comprovou a **possibilidade material** de obtenção de acesso aos documentos em apreço, **revelando a existência de, pelo menos, 101 (cento e um) ofícios enviados por Deputados Federais e Senadores da República** ao Ministério do Desenvolvimento Regional e órgãos vinculados para indicarem os beneficiários dos recursos federais (O Estado de S. Paulo, “Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso”, 08.5.2021).

A Nota Técnica nº 152/2021, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, elaborada pelo Consultor Legislativo e ilustre doutrinador Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, também aponta a inexistência de obstáculo material à produção desses documentos. Como bem apreendido pela Nota Técnica, não se busca a aplicação retroativa a fatos passados de um procedimento de registro inexistente à época. Comandada, apenas, a publicação de documentos de interesse público de conhecimento do Relator-Geral do orçamento e dos demais órgãos do Congresso Nacional.

Nesse sentido, o Presidente do Congresso Nacional – não obstante fazendo reserva quanto à inexistência de obrigação legal ao cadastramento das indicações de emendas – solicitou ao Relator-Geral do orçamento a **individualização e o detalhamento das solicitações** que lhe foram dirigidas, as respectivas motivações, e a apresentação dos registros formais por ele detidos (Ofício nº 2285.2021-PRESID).

Por entender, contudo, que esse aspecto da questão diz respeito ao próprio fundo da controvérsia, **deixo sua apreciação para o momento procedimentalmente oportuno**, quando o Plenário do Supremo Tribunal Federal se pronunciará definitivamente sobre o mérito do pedido principal deduzido.

ADPF 854 / DF

20. O que se mostra juridicamente relevante, no momento, para os fins a que se propõe esta decisão, é a posição ocupada, no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, pela **garantia de continuidade dos serviços públicos**, na medida em que assume, no regime previsto na Carta de 1988, instrumento particularmente relevante de distribuição de direitos materiais subjetivos, notadamente os de **natureza prestacional**.

A necessidade de proteger a **continuidade dos serviços públicos** prestados à comunidade em geral – como via permanente de acesso das pessoas aos seus direitos básicos e às condições de existência digna – tem orientado a jurisprudência desta Suprema Corte, especialmente em situações em que a intervenção judicial em disponibilidades financeiras de entidades da Administração Pública, direta ou indireta, mostre-se suscetível de ocasionar a **suspensão ou a interrupção** de atividades públicas essenciais à população.

É por isso que o Supremo Tribunal Federal **tem garantido a liberação e repasse de verbas federais** aos Estados, Distrito Federal e Municípios quando a inscrição do ente federado no cadastro de inadimplentes gerido pela União **inviabilizar o acesso aos recursos financeiros necessários** à continuidade da prestação de serviços essenciais e da execução de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades básicas da população (AC 3.526-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 22.6.2020, DJe 19.8.2020; ACO 1.154-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 20.2.2018, DJe 09.5.2018; ACO 3.402, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 31.8.2020, DJe 01.10.2020; ACO 2.801-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 03.4.2020, DJe 29.5.2020):

**“BLOQUEIO DE RECURSOS FEDERAIS CUJA EFETIVAÇÃO PODE COMPROMETER A EXECUÇÃO, NO ÂMBITO LOCAL, DE PROGRAMA ESTRUTURADO PARA VIABILIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

ADPF 854 / DF

- **O Supremo Tribunal Federal**, nos casos de inscrição de entidades estatais, de pessoas administrativas **ou** de empresas governamentais **em cadastros** de inadimplentes, **organizados e mantidos** pela União, **tem ordenado** a liberação e o repasse de verbas federais (**ou**, então, **determinado** o afastamento de restrições **impostas** à celebração de operações de crédito em geral **ou** à obtenção de garantias), **sempre** com o propósito **de neutralizar** a ocorrência de risco **que possa** comprometer, de modo grave **e/ou** irreversível, **a continuidade** da execução de políticas públicas **ou** a prestação de serviços essenciais à coletividade. **Precedentes.**

(ACO 2131 TA-Ref, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 16-05-2013 PUBLIC 17-05-2013)

Destaco, também nesse sentido, os precedentes desta Corte em tema de bloqueio, penhora, arresto ou sequestro de bens e valores titularizados pelas empresas estatais prestadoras de serviços públicos (ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 17.10.2018, DJe 27.6.2019; ADPF 524-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 13.10.2020, DJe 23.11.2020; ADPF 556, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 14.02.2020, DJe 06.3.2020; ADPF 665-MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 22.09.2020, DJe 23.11.2020).

**21. Em conclusão**, as providências adotadas pelo Congresso Nacional em cumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851 e 851 mostram-se suficientes, ao menos em exame estritamente delibatório, para justificar o **afastamento** dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade.

A nova disciplina jurídica da execução das emendas do relator (Ato Conjunto nº 1/2021 e Resolução nº 2/2021-CN), ao tornar mais transparente e seguro o uso das verbas federais, viabiliza a retomada dos

ADPF 854 / DF

programas de governo e dos serviços de utilidade pública cujo financiamento estava suspenso, **sem prejuízo da continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos embaixadores da distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021.**

22. Quanto à solicitação dirigida pelo Presidente do Congresso Nacional ao Relator-Geral do orçamento, há ainda um ponto a definir.

Refiro-me ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias assinado, para a realização, pelo Relator-Geral, do trabalho que lhe foi cometido, consoante Ofício nº 2285.2021-PRESID:

“Informo que essa Presidência disponibilizará a estrutura e os servidores necessários, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, para a realização do referido trabalho por parte de Vossa Excelência”

Diante das razões invocadas pelo eminente Presidente do Congresso Nacional e tendo em vista os trabalhos técnicos para a implementação das medidas determinadas, reputo adequado estender o prazo de 30 dias, anteriormente fixado, para 90 dias corridos, contados da presente decisão, sem prejuízo de eventual prorrogação caso ainda se mostre necessária.

23. Ante o exposto, **acolho** o pedido formulado pelos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, “*ad referendum*” do Plenário desta Corte – e para tanto estou a solicitar, nesta mesma data, ao Presidente do STF, a inclusão desta ADPF em sessão virtual extraordinária -, **para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão cautelar anteriormente proferida**, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, **devendo ser observadas, para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN.**

**ADPF 854 / DF**

À Secretaria Judiciária.

Publique-se.

Intime-se, com urgência.

Brasília, 06 de dezembro de 2021.

**Ministra Rosa Weber**

Relatora