

**EMENDAS DE RELATOR NO PROCESSO  
ORÇAMENTÁRIO**

**REPERCUSSÃO DA DECISÃO DO STF - ADPF 850,  
851, 854 e 1.014 E DA EC nº 126/2023**

**Conof/CD - Consultores designados:**

Eugênio Greggianin, Graciano R. Mendes e Tiago Almeida

## SUMÁRIO

|   |  |    |
|---|--|----|
| 1 | SUMÁRIO EXECUTIVO.....   | 2  |
| 2 | CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....   | 3  |
| 3 | RESOLUÇÃO Nº 3/2022 – CN.....  | 5  |
| 4 | DISPOSIÇÕES DA LDO 2023.....   | 6  |
| 5 | DECISÃO DO STF (ADPFs 850, 851, 854 e 1.014).....                                | 7  |
| 6 | EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 126/2022 (EC DA TRANSIÇÃO) .....                        | 9  |
| 7 | REPERCUSSÃO DA DECISÃO DO STF E DA EC Nº 126/2022 NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO ..... | 10 |
| 8 | ANEXOS.....  | 14 |

### 1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O STF declarou “**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” (item a). Os efeitos vinculam toda a administração pública.
2. Foi declarado (item b) **inconstitucional o inteiro teor da Resolução nº 2/2021, o que afastou a permissão dada ao relator-geral** (art. 144 cc art. 53, IV da Resolução nº 1/2006-CN) **de apresentar emendas com o propósito de incluir programação ou crescer valores do projeto**, bem como a possibilidade de realizar **indicações** (oriundas de solicitações) para execução dessas programações (art. 69-A da Res. nº 1/2006-CN). **Entende-se, no mesmo sentido, que a restrição alcança o inteiro teor da Resolução nº 3/2022.**
3. A determinação **não alcança as emendas de relator destinadas a correção de erros ou omissões, remanejamentos ou para adequar a estrutura do orçamento** (arts. 144 cc 53, I e II da Res. nº 1/2006-CN).
4. Quanto à execução das dotações **RP 9 da LOA 2021 e 2022**, é dever dos Ministros verificar se existe compatibilidade da despesa com os critérios de elegibilidade previstos nas políticas

- públicas, **afastado o caráter vinculante das indicações** formuladas pelo relator-geral do orçamento.
5. Em observância aos fundamentos da decisão do STF e ao que dispõe a LDO 2023 (art. 79) a execução de programações das **emendas de relator (do tipo RP2) apresentadas e aprovadas na LOA 2023 com base na EC nº 126/2022**, ou seja, aquelas voltadas ao atendimento de solicitações das comissões permanentes do Legislativo (EC nº 126/22, art. 5º) e para a consecução de políticas públicas (EC nº 126/2022, art. 8º - até R\$ 9,85 bi), deve se dar em conformidade com os programas e projetos das respectivas áreas.
  6. O **inciso II do art. 79 da LDO**, originalmente vetado, mas promulgado após derrubada do veto, prevê que as indicações das emendas de relator sejam feitas de forma conjunta pelo Relator-Geral e pelo Presidente da CMO, o que **contraria os fundamentos do Acórdão do STF**.
  7. A eficácia e a extensão dos efeitos da decisão do STF nas dotações autorizadas relativas à LOA 2021 e 2022 devem ser mais bem esclarecidas. Análise preliminar nos leva a concluir, para fins de segurança jurídica, que a decisão deve ser aplicada às despesas autorizadas, desde que não se identifique impossibilidade fática ou prejuízo financeiro na sua inexecução (a exemplo dos casos em que a execução física tenha se iniciado). A AGU entrou com petição junto ao STF para fins de **esclarecimento do alcance do acórdão**.
  8. O **anexo 1** indica, de forma esquematizada, para cada tipo de emenda, as condições básicas atinentes a sua **apresentação**, bem como os requisitos de admissibilidade das **indicações de beneficiários** das programações incluídas pelos respectivos autores das emendas (exceto de relator).
  9. O **anexo 2**, por sua vez, mostra a situação, após decisão do STF, das **emendas de relator do tipo RP 9**, seja em relação às programações já incluídas nas LOAs 2021 e 2022, bem como aquelas atinentes à LOA 2023 e seguintes, considerando-se a EC nº 126/2022, o teor da decisão do STF e as disposições da LDO 2023.
  10. Dada a restrição à apresentação de emendas de relator, abre-se caminho para que **as emendas das comissões** legislativas assumam, com a adoção de parâmetros de equidade e proporcionalidade, papel de maior protagonismo no âmbito do processo de apreciação do PLOA, fortalecendo o planejamento setorial na definição de projetos prioritários e o vínculo planejamento-orçamento.

## 2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. A presente Nota Técnica atende solicitação de parlamentares<sup>1</sup> com o propósito de analisar a **repercussão da decisão do STF (ADPF 850, 851, 854 e 1.014)**, de 19/12/2022, acerca das ações que questionavam a constitucionalidade quanto à apresentação e aos procedimentos atinentes à indicação de beneficiários durante a execução orçamentária das **emendas de relator**. São abordadas ainda as implicações da decisão no teor da Resolução nº 1-2006/CN (e suas alterações), que disciplina o processo orçamentário no Congresso Nacional, as disposições da Emenda Constitucional nº 126/2022 (EC da Transição) e ainda o teor da lei de diretrizes orçamentárias vigente – LDO 2023.

---

<sup>1</sup> Solicitação de Trabalho nº 1463/2022 da **DEPUTADA ADRIANA VENTURA**, e de outros parlamentares.

2. O processo legislativo de apreciação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional foi originalmente estruturado pela Res. nº 1-2006/CN a partir da ideia de que as **emendas individuais**, destinadas ao atendimento de demandas locais (municípios e entidades), com maior conexão e atratividade política-eleitoral, devem estar submetidas a um limite financeiro isonômico quanto à sua autoria, na medida de seu **papel supletivo e subsidiário** dentro do conjunto das demandas estruturadas do orçamento da União.
3. Deste modo, limites orçamentários para as emendas individuais sempre foram fixados (seja no parecer preliminar, na LDO ou na CF<sup>2</sup>) para que os recursos não se esgotassem no atendimento de demandas locais<sup>3</sup>, o que inviabilizaria a alocação coletiva de recursos em projetos estaduais estruturantes e com objeto definido (**emendas de bancada estadual**) e em políticas públicas nacionais sujeitas a critérios federativos universais (**emendas de comissão**).
4. Esse modelo inicial de intervenção do legislativo na peça orçamentária, organizado em camadas superpostas – onde as especificidades locais e fragmentadas são atendidas pelas emendas individuais, as dos estados/DF pelas emendas de bancada estadual e as nacionais pelas respectivas comissões temáticas – sofreu alterações ao longo do tempo. Muitas emendas “coletivas” (de bancada estadual e de comissão) passaram a contemplar programações genéricas que possibilitavam o atendimento partilhado e individualizado por meio de múltiplas **indicações de beneficiários específicos** feitas pelo autor da emenda<sup>4</sup> durante a execução orçamentária. Ou seja, iniciativas formalmente “coletivas” foram utilizadas para ampliar as cotas destinadas a cada parlamentar, sem a restrição do limite próprio (emendas individuais).
5. Quanto às **emendas de relator**, essa modalidade era apenas admitida sob certas condições, quais sejam, para atender a necessidade de organização e sistematização da peça orçamentária, o que incluía a correção de erros e omissões. Também eram eventualmente admitidos casos específicos de acréscimos de recursos de abrangência nacional que independiam de indicação política do beneficiário durante a execução, devidamente autorizados no parecer preliminar, a exemplo da correção do salário mínimo/previdência, despesas com pessoal, piso da saúde - MAC, etc.
6. A admissão no processo orçamentário, especialmente a partir da LOA 2020, de programações incluídas por emendas de relator aptas a serem partilhadas durante a execução do orçamento (indicações), identificadas como RP 9, foi acompanhada de grande **controvérsia política e jurídica**<sup>5</sup>, por várias razões, destacando-se os questionamentos iniciais quanto à falta de identificação do agente político beneficiado pela emenda (transparência) ou quanto aos critérios de divisão do poder político na destinação das verbas públicas (indicação de beneficiários durante a execução). De outra parte, o elevado montante transposto de programações do Executivo (PLOA - RP 2) para programações aprovadas pelo Legislativo na LOA (RP 9) acabava limitando a capacidade do governo de executar políticas públicas.
7. As **ações de controle de constitucionalidade ADPFs 850, 851, 854 e 1014** pediram, em suma, diante da alegada violação de preceitos constitucionais (publicidade, impessoalidade, separação de poderes, eficiência, isonomia, etc.), a transparência nos procedimentos e a

<sup>2</sup> Após a EC nº 86/2015 (orçamento impositivo das emendas individuais), o limite para passou a constar da Constituição (art. 166, § 9º).

<sup>3</sup> Estudo propõe que o limite para as emendas individuais seja definido como um percentual das despesas discricionárias (finalísticas) do orçamento, ou dos investimentos, atribuindo-se às comissões permanentes do Legislativo maior poder decisório. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/por-um-novo-modelo-de-emendas-ao-orcamento-tollini-bijos/>

<sup>4</sup> Indicações do coordenador da Bancada Estadual ou do Presidente da respectiva comissão temática.

<sup>5</sup> O STF, em 9/11/2021, deferiu pedido cautelar determinando ao CN a divulgação dos documentos relativos às demandas de recursos das emendas RP 9, além de suspender a execução (decisão depois revertida).

observância de critérios constitucionais na definição dos entes beneficiários do orçamento público, o que foi objeto de decisão do STF (vide teor no **Anexo 3**).

8. Uma primeira medida no âmbito do Legislativo para tentar reduzir o dissenso interno foi a aprovação da Resolução nº 2/2021, que alterou a Resolução nº 1-2006/CN, explicitando a autorização ao Relator-Geral de apresentar emendas do tipo RP 9, fixando-se, contudo, um **limite orçamentário**, igual à soma do montante das emendas individuais e de bancada impositivas, devendo a metade do valor ser destinado à saúde. Além disso foram fixados **procedimentos para a formalização dos pedidos – solicitações**, seja de origem parlamentar, do ente federativo interessado ou mesmo de qualquer cidadão.
9. Posteriormente, com a proximidade do julgamento no STF, o Congresso Nacional aprovou a Resolução nº 3, de 2022-CN, com novas alterações. As medidas, no entanto, não foram suficientes para pacificar a lide, o que levou o STF a julgar procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, com repercussões no processo orçamentário.
10. Considerando a visão geral do modelo de participação do Legislativo no orçamento originalmente delineada na Resolução nº 1-2006/CN, a questão de fundo parece indicar a necessidade de encontrar um modelo de intervenção parlamentar no qual o atendimento de peculiaridades locais e de maior conexão eleitoral, objeto das emendas individuais, não esgote os recursos necessários ao atendimento de demandas estruturadas – aquelas cuja distribuição deve ser balizada por critérios de políticas públicas, observados os princípios constitucionais da federação e o papel da União na redução das desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, III e art. 165, § 7º).

### 3 RESOLUÇÃO Nº 3/2022 – CN

11. A Resolução nº 3, de 2022-CN<sup>6</sup> alterou as disposições da Resolução nº 01/2006-CN quanto à possibilidade de emendas de relator do tipo RP 9. No § 2º do art. 53 estabeleceu que no mínimo 50% do limite financeiro destinado a tais emendas estariam vinculados às ações e serviços públicos de saúde ou de assistência social.
12. Adicionalmente, o art. 69-A determinou que as indicações do Relator-Geral para execução dessas programações incluídas ou acrescidas por emendas de relator deveriam ser oriundas **exclusivamente de parlamentares**. Ademais, as indicações do Relator-Geral deveriam obedecer à seguinte **divisão de montantes quanto ao autor das indicações**:

I – até 5% oriundas de indicações conjuntas do Relator-Geral e do Presidente da CMO;

II – até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora do Senado Federal, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;

III – até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora da Câmara dos Deputados, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;

IV – até 23,33% oriundas de indicações cadastradas pelos senadores, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral; e

V - até 56,66% oriundas de indicações cadastradas pelos deputados, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral.

<sup>6</sup> <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9226349&ts=1671754256723&disposition=inline>

13. Como será mostrado, a decisão do STF, tratando-se de programações decorrentes de emendas de relator, **afastou a possibilidade de indicações**, independentemente da divisão promovida pela Resolução nº 3/2022.

## 4 DISPOSIÇÕES DA LDO 2023

14. Quando da apresentação do Projeto de Resolução nº 3, de 2022-CN foi feita referência, nas razões apresentadas na sua justificação, quanto à necessidade de atendimento do § 5º do art. 79 da LDO 2023. O dispositivo da LDO tem o seguinte teor:

Art. 79. A execução das programações das emendas deverá observar as **indicações de beneficiários e a ordem de prioridades** feitas:

I - no caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, previstas nos itens 1, 2 e 3 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, pelos respectivos autores; e

II - (VETADO).

II - no caso das **emendas de relator-geral** do projeto de lei orçamentária de 2023, previstas no item 4 da alínea ‘c’ do inciso II do § 4º do art. 7º, **conjuntamente pelo Presidente da CMO em exercício quando da aprovação da LOA 2023 e pelo respectivo autor da emenda.**

§ 1º As **indicações** deverão ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, estar de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida e, sempre que possível, observar a população e o índice de desenvolvimento humano – IDH do ente da Federação, bem como os critérios próprios de cada política pública.

§ 2º A falta da indicação prevista no caput ou a desconformidade com relação ao § 1º configura impedimento técnico para execução da programação.

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º A transparência quanto à indicação a que se refere o inciso II do caput deste artigo, abrangerá necessariamente o **nome do parlamentar solicitante**, ainda quando o seu pleito se fundamentar em demanda que lhe tenha sido apresentada por agentes públicos ou por representantes da sociedade civil. **(grifo nosso)**

15. Em relação às indicações de beneficiários de emendas, ressalte-se que o § 1º esclarece que apenas serão aceitas caso compatíveis com o PPA, a LDO e a respectiva política pública, sob pena de impedimento (§ 2º). Determinação que vai no mesmo sentido da decisão do STF, adiante analisada, ao atribuir aos Ministros de Estado, **quanto às programações RP 9 já aprovadas** (LOAS 2021 e 2022), a orientação de somente promover sua execução se em conformidade com os programas e projetos existentes, o que deve prevalecer, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo Relator-Geral.

16. De outra parte, o inciso II do art. 79 da LDO 2023, que previa **indicações de beneficiários de emendas de relator, foi inicialmente vetado**, o que também se encontra em consonância com o posterior afastamento pelo STF do inteiro teor da Resolução nº 2/2021. Entre as razões do veto foi alegado a contrariedade ao princípio da impessoalidade e o cunho personalístico das indicações e priorizações, em detrimento à aplicação de parâmetros e de diretrizes setoriais, com impacto na gestão orçamentária e na qualidade do gasto público.
17. O veto do inciso II, no entanto, foi **derrubado**, para prever que as indicações seriam feitas de forma conjunta pelo Relator-Geral e pelo Presidente da CMO. Este dispositivo, por outro lado, contraria os fundamentos do Acórdão do STF (vide **Anexo 3**) e o art. 79 da LDO.

## 5 DECISÃO DO STF (ADPFs 850, 851, 854 E 1.014)

18. Diante **das** ações judiciais apresentadas ao STF, o Plenário, em sua decisão<sup>7</sup>, julgou **procedentes** os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para:

(a) **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<sup>8</sup> e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021<sup>9</sup>;**

(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 (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado**

<sup>7</sup> Nos termos do **voto da Ministra Rosa Weber** (Presidente e Relatora), vencidos, em parte, nos termos dos votos proferidos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Nesta assentada, o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, requereu que restasse consignado em ata que alterou seu parecer, manifestando-se no mesmo sentido do voto da Relatora. Plenário, 19.12.2022.

<sup>8</sup> Procedimentos para a indicação dos beneficiários finais das emendas de relator.

<sup>9</sup> Art. 53. O Parecer Preliminar poderá: (...)

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.

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. (...)

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. (**Grifo nosso**)

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<sup>10</sup>);

(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, no prazo de 90 (noventa) dias. **(grifo nosso)**

19. A decisão tem eficácia e efeito vinculante relativamente aos órgãos do Poder Público.
20. Quanto às “práticas orçamentárias viabilizadoras do orçamento secreto consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral” referidas pelo STF, pode-se distinguir, para fins de análise, reflexos em duas etapas do processo orçamentário, quanto à possibilidade de:
  - a) *apresentação* de emendas de relator, durante a fase de apreciação do PLOA; e,
  - b) de o Relator-Geral (autor) promover, durante a *execução*, indicações de beneficiários (municípios ou entidades) a conta das programações (genéricas) incluída pela emenda.
21. **Foi declarado (item b) inconstitucional o inteiro teor da Resolução nº 2/2021, o que afastou a permissão dada ao relator-geral (art. 144 cc art. 53, IV da Resolução nº 1/2006-CN) de apresentar emendas com o propósito de incluir programação ou acrescer valores do projeto**, bem como a possibilidade de realizar **indicações** (oriundas de solicitações) para execução dessas programações (art. 69-A da Res. nº 1/2006-CN). **Entende-se, no mesmo sentido, que a restrição alcança o inteiro teor da Resolução nº 3/2022.**
22. A proibição do “uso indevido das emendas do Relator-Geral” atinge, portanto, o disposto no inciso IV do art. 53 da Resolução nº 1-2006/CN<sup>11</sup> (incluído pela Res. nº 2/2021). Do que decorre estar mantido o uso regular das emendas de relator, qual seja, aquele previsto nos incisos I e II do art. 53, cc/art. 144 da Res. Nº 1/2006-CN, ou seja, programações estruturantes, que não admitem *indicações* de beneficiários.
23. A execução das **dotações já aprovadas (LOA 2021 e 2022)**, incluídas por emendas de relator, devem observar o item (c) da decisão, que veda a utilização das despesas (RP 9) para o propósito de atender a solicitações e indicações. De modo que a execução ficará a cargo dos Ministros de Estado, que serão responsáveis pela sua conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas. O Acórdão refere-se ainda ao **afastamento do caráter vinculante das indicações já formuladas** pelo Relator-Geral do orçamento.

10 Art. 2º. As solicitações que justificaram as emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual encaminhadas ao Poder Executivo federal serão recebidas pelo Ministério competente para tratar o tema da programação incluída ou modificada na lei orçamentária anual.

§ 1º As informações de que trata o **caput não vinculam a execução das programações. (grifo nosso).**

11 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. (...)

Art. 53. O Parecer Preliminar poderá: I - determinar o remanejamento de dotações em nível de função, subfunção, programa, ação, órgão ou área temática; II - definir outras alterações e limites que contribuam para adequar a estrutura, a composição e a distribuição de recursos às necessidades da programação orçamentária; (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.



24. Uma **análise preliminar** da eficácia e extensão dos efeitos da decisão do STF, sob a ótica de preservação da segurança jurídica, nos leva a concluir que a decisão deve ser aplicada às despesas autorizadas desde que não identificada impossibilidade fática ou prejuízo financeiro na sua reversão. É o caso, por exemplo, de se manter despesas já liquidadas ou também quando a obra já se encontra em andamento, dado o princípio da economicidade e continuidade da administração pública. Diante da dúvida, noticia-se<sup>12</sup> que a AGU entrou com petição junto ao STF para fins de **esclarecimento do alcance do acórdão**.
25. Seja como for, o acórdão devolve aos Ministros de Estado responsabilidade de executar as programações genéricas, incluídas por emendas ou não, em conformidade com os critérios adstritos à política pública nacional. Nos termos do art. 92 da LDO 2023, deve o responsável dar ampla publicidade dos critérios de elegibilidade e dos indicadores populacionais socioeconômicos que embasam a distribuição.

## 6 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 126/2022 (EC DA TRANSIÇÃO)

26. No dia 21 de dezembro de 2022, pouco após à decisão do STF, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 126, denominada **EC da Transição**<sup>13</sup>, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária; e, no ADCT, para: excluir algumas despesas primárias dos limites previstos no art. 107; e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023.
27. As principais disposições da EC nº 126/22 com repercussão no tema relativo à disciplina das emendas de relator foram as seguintes:

### TEXTO PERMANENTE

Art. 166. (...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de **2% (dois por cento) da receita corrente líquida** do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 9º-A **Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.**

(...)

### ADCT

Art. 5º Para o exercício financeiro de **2023**, a ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite previsto no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevista nesta Emenda Constitucional **poderá ser destinada ao atendimento de solicitações das comissões permanentes do Congresso Nacional ou de suas Casas.**

<sup>12</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/22/agu-pede-esclarecimentos-ao-stf-sobre-alcance-de-decisao-sobre-orcamento-secreto.ghtml>

<sup>13</sup> Vale observar que a PEC nº 32/2022 (PEC da Transição) foi protocolada no Senado Federal em 29/11/2022, com o propósito de flexibilizar o Teto de Gastos para viabilizar a manutenção do benefício mínimo do Auxílio Brasil / Bolsa Família em R\$ 600, além da concessão de benefício adicional para famílias com crianças de até 6 anos, além de permitir maior espaço fiscal para o atendimento de despesas necessárias ao orçamento de 2023. Em 8/dez/2022, a PEC foi aprovada no Senado Federal, com algumas alterações, elevando-se o teto em R\$ 145 bilhões e mantendo-se as despesas com o programa de transferência de renda no Teto de Gastos. Outras alterações (exclusões do teto) permitiram aumentar a margem fiscal na versão final da EC nº 126/2022.

§ 1º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para a ampliação de dotações orçamentárias referida no caput deste artigo.

§ 2º As emendas referidas no § 1º deste artigo:

I - não se sujeitam aos limites aplicáveis às emendas ao projeto de lei orçamentária;

II - devem ser classificadas de acordo com as alíneas a ou b do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

(...)

Art. 8º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas até o valor de R\$ 9.850.000.000,00 (nove bilhões oitocentos e cinquenta milhões de reais), classificadas de acordo com a alínea b do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

(...) (grifo nosso)

28. Como se depreende, especificamente em relação ao orçamento de 2023, a **apresentação** de emendas de relator que aumentam a despesa foi disciplinada na EC nº 126/2022.
29. De outra parte, a possibilidade de **indicação de beneficiários**, durante a execução, de programações incluídas pelas emendas de relator previstas na EC, deve ser analisada em face da legislação vigente e da decisão do STF. Como dito, houve **veto inicial ao dispositivo da LDO 2023** que previa a possibilidade de indicações de beneficiários de programações incluídas por **emendas de relator** (inciso II do art. 79)<sup>14</sup>.
30. Posteriormente o veto foi derrubado. Trata-se, contudo, de **caso análogo ao julgado pelo STF** que vedou a utilização das despesas incluídas por emendas de relator para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários. De fato, a classificação de programações incluídas por emendas de relator como RP 2<sup>15</sup> não altera sua natureza e o fundamento do acórdão.

## 7 REPERCUSSÃO DA DECISÃO DO STF E DA EC Nº 126/2022 NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

31. As disposições regimentais atuais (Res. nº 1-2006/CN e alterações), bem como a LDO 2023, devem ser interpretadas em conformidade com o disposto na Constituição e na decisão do STF.

### Quanto às emendas individuais

32. A EC nº 126/2022 **ampliou o limite das emendas individuais para 2% da RCL**, a partir de 2023, corrigido pelo IPCA. Diante da declaração pelo STF da incompatibilidade com a ordem

<sup>14</sup> O inciso II previa indicações, no caso das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária de 2023, previstas no item 4 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º (RP9), conjuntamente pelo Presidente da CMO em exercício quando da aprovação da LOA 2023 e pelo respectivo autor da emenda.

<sup>15</sup> A classificação RP 2 é usada para identificar quaisquer despesas discricionárias. A classificação RP 9 foi criada para segregar, dentre as despesas discricionárias (RP2), as programações (discricionárias) incluídas pelo relator geral, excluídas as de ordem técnica.

constitucional das práticas orçamentárias consistentes no “uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas”, metade do valor reservado às emendas de relator do tipo RP-9 no PLOA 2023 foi transposto para as emendas individuais.

33. Essa transposição é um indicativo de que as programações RP 9 já vinham sendo utilizadas, de alguma forma, para ampliar - de modo não necessariamente isonômico e sem identificação dos parlamentares - os limites destinados às emendas individuais. A EC nº 126/2022 determina que metade dos recursos deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde. Ademais, estabeleceu limite diferenciado entre representantes da Câmara dos Deputados e Senadores<sup>16</sup>.
34. De acordo com Nota Explicativa da CMO<sup>17</sup>, **cada Deputado ou Senador contará, respectivamente, com R\$ 32,1 e R\$ 59,0 milhões de emendas individuais na LOA 2023.** Os acréscimos dar-se-ão de forma proporcional aos valores aprovados na fase setorial. Os parlamentares, autores de emendas ao Orçamento 2023, ainda que não estejam no exercício do mandato, podem solicitar remanejamentos dos valores no exercício de 2023. De acordo com o texto do PLOA (art. 4º, § 7º) foi ampliada a possibilidade de remanejamento, por meio de créditos suplementares, dos valores das emendas individuais, atendidas algumas condições<sup>18</sup>.
35. O montante elevado de recursos destinado às emendas individuais sugere a necessidade de aperfeiçoamento por parte do Executivo dos mecanismos voltados a organizar e conciliar o conjunto de iniciativas com os indicadores locais e com as políticas setoriais, prevenindo redundâncias, omissões e distorções alocativas no atendimento dos municípios.

#### **Quanto à existência e ao uso das emendas de relator.**

36. As emendas de relator tradicionais (organização e sistematização, correção de erros e omissões) continuam existindo (art. 144 cc art. 53, I e II da Res. nº 1-2006/CN). O que ficou vedado pelo STF foi o “uso indevido” para efeito de inclusão de novas despesas, entendendo-se como sendo aquelas programações que acresciam despesas com vistas a indicações de beneficiários durante a execução (Res. nº 1/2006/CN - art. 53, IV).
37. **Especificamente em relação ao PLOA 2023**, a EC nº 126/2022, em seu art. 5º, autorizou a aprovação de emendas de relator para ampliar o atendimento de solicitações de comissões, dentro dos novos limites de despesa primária. Ademais, o art. 8º da EC nº 126/2022 autorizou o Relator-Geral a apresentar emendas políticas públicas até o valor de R\$ 9,85 bilhões.
38. A decisão do STF, como visto, considerou incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as **práticas orçamentárias** relativas às emendas de relator do tipo RP 9, em suma: inclusão de programações para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários por parlamentares e quaisquer “usuários externos”, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais”.

<sup>16</sup> Art. 166. (...) § 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

<sup>17</sup> <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/nota-explicativa-sobre-emendas-individuais-apos-a-emenda-constitucional-no-126-22>

<sup>18</sup> Condições: a) solicitação ou concordância do autor da emenda; b) destinação dos recursos a programações: de outras emendas do mesmo autor; ou constantes na LOA, sem a exigência de anulação integral da emenda do autor. Além disso, não mais se exige impedimento técnico ou legal atestado pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal como condição para a realização dos remanejamentos de recursos das emendas individuais.

39. Adicionalmente, atribui aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 (LOA 2021 e 2022) a incumbência de “**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”

#### **Sobre o caráter das indicações orçamentárias.**

40. O caráter vinculante ou não das indicações foi abordado na decisão do STF, especificamente em relação às programações RP 9 existentes (LOAs 2021 e 2022), questão que diz respeito à delimitação de prerrogativas quanto aos procedimentos de execução orçamentária (separação de poderes).
41. As programações aprovadas na LOA representam a síntese do processo de conciliação de pedidos e demandas na fase da elaboração (Legislativo). Na maior parte das vezes tem como resultado a inserção na LOA de **programações discricionárias genéricas** com localizador amplo (nacional, estadual), o que faz com que a definição dos beneficiários finais (município ou entidade específica) seja feita apenas durante a **execução** da lei orçamentária, o que depende do Executivo.
42. As indicações das emendas *impositivas* (individuais e bancada estadual) são tradicionalmente observadas pelo Executivo. Quanto às emendas de relator, o STF esclareceu que as *indicações* de beneficiários formuladas pelo Relator-Geral, no que tange à execução das programações incluídas nos orçamentos de 2021 e 2022, **não têm caráter vinculante**, o que se conforma com o sentido usual da expressão no âmbito do processo *legislativo*, ou seja, proposições por meio das quais o parlamentar sugere a outro Poder a adoção de providência ou a realização de ato administrativo ou de gestão<sup>19</sup>. O afastamento do caráter vinculante das indicações políticas é compatível com a exigência de que a execução de programações nacionais atenda critérios institucionais atinentes aos programas e projetos de cada Ministério.
43. Como visto, caberá ao ministro de cada área promover a execução segundo critérios de “políticas públicas”. Ressalte-se, neste sentido, que a LDO 2023, a exemplo de anteriores, reproduz disposição que exige do concedente a prévia divulgação das prioridades e dos **critérios de distribuição** dos recursos de programações genéricas, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública<sup>20</sup>.
44. No mesmo sentido, tratando-se de programações genéricas incluídas por **emendas de comissão**, exige a Resolução nº 1-2006/CN que sua justificação contenha, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública<sup>21</sup>.

Brasília, 03 de fevereiro de 2023.

CONOF/CD (\*)

<sup>19</sup> De fato, indicações, nos termos do art. 224 do **Regimento Interno do Senado** e art. 113 do **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, são proposições por meio da qual o parlamentar **sugere** a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva.

<sup>20</sup> LDO 2023. Art. 92. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2023, 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, demonstrando o cumprimento do disposto no § 6º do art. 89. (grifo nosso)**

<sup>21</sup> As emendas de comissão, nos termos do art. 44 da Resolução nº 1-2006/CN, devem (...) III - conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.



(\* ) Consultores Designados: Eugênio Greggianin, Graciano R. Mendes, Tiago Almeida

## 8 ANEXOS

### Anexo 1 – Quadro - Emendas após EC nº 126/2022 e Decisão STF Requisitos para apresentação e Possibilidade de Indicação de Beneficiários

| EMENDA                            | APRESENTAÇÃO DA EMENDA - REQUISITOS BÁSICOS   | INDICAÇÃO DE BENEFICIÁRIO DURANTE A EXECUÇÃO  |
|-----------------------------------|---|---|
| <b>INDIVIDUAL</b><br>(RP 6)       | <p><b>Limite</b> - 2% da RCL de 2021 (a partir de 2024 corrigidas pelo IPCA do ano anterior), metade para ações e serviços públicos de saúde. 1,55% às emendas de Deputados e 0,45% às de Senadores (CF: art. 166, §9º, § 9º-A e § 11; ADCT art. 111-A). Recursos: Reserva de recursos no PLOA.</p> <p><b>Objeto</b> – ações de interesse local; programações genéricas sem restrição. Admite “transferência especial” (CF art. 166-A).</p>   | <p>As indicações deverão ser compatíveis com o PPA, LDO e legislação aplicável à política pública, observar a população e o IDH do ente da Federação, sempre que possível, sob pena de impedimento (LDO 23, art. 79).</p> <p>Indicação de beneficiários e ordem de prioridade diretamente no sistema SIOP<br/>(LDO 2023, art. 80).</p>  |
| <b>BANCADA ESTADUAL</b><br>(RP 7) | <p><b>Limite</b> - 1% RCL (CF, art. 166, § 12). Atualizadas pelo IPCA do ano anterior. Reserva de recursos no PLOA.</p> <p><b>Objeto</b> - obras e empreendimentos estruturantes; objeto deve ter identificação precisa; CF exige repetição de emendas de bancada estadual com investimentos iniciados (CF, art. 166, § 20; Res. nº 1/2006-CN, art. 47).</p>  | <p>As indicações deverão ser compatíveis com o PPA, LDO e legislação aplicável à política pública, observar a população e o IDH do ente da Federação, sempre que possível, sob pena de impedimento<br/>(LDO 23, art. 79).</p>   |
| <b>COMISSÃO</b><br>(RP 8)         | <p><b>Limite</b> – Depende da disponibilidade de recursos (cancelamento de outras programações).</p> <p><b>Objeto</b> - caráter institucional e nacional, atendimento de políticas públicas setoriais. A aprovação de programações genéricas vincula-se à existência de critérios populacionais previamente estabelecidos (Res. nº 1/2006-CN, art. 44).</p>   | <p>As indicações deverão ser compatíveis com o PPA, LDO e legislação aplicável à política pública, observar a população e o IDH do ente da Federação, sempre que possível, sob pena de impedimento<br/>(LDO 2023, art. 79; Res. nº 1/2006-CN, art. 44, III).</p>  |
| <b>RELATOR</b><br>(RP 9)          | <p><b>Limite</b> – Afastado o inteiro teor da Res. nº 2/2021 (Decisão STF - ADPFs 850, 851, 854 e 1.014).</p> <p><b>Objeto</b> - apenas para correção de erro ou omissão, sistematização e organização da lei orçamentária, erro ou omissão (arts. 144; 53, I e II da Res. nº 1/2006-CN).</p> <p><b>Não podem acrescer recursos</b> passíveis de indicação de beneficiários durante a execução (Inconstitucionalidade do art. 53, IV da Res. nº 1/2006-CN - Decisão STF - ADPFs 850, 851, 854 e 1.014).</p> <p><b>LOA 2023</b> – Vide EC nº 126/2023, que permitiu Emendas de Relator para atender solicitações de comissões do Legislativo / políticas públicas.</p> | <p>Decisão do STF considerou <b>inconstitucional</b> (uso indevido das emendas de relator do tipo RP 9) aplicável à apresentação da emenda como às indicações (sejam oriundas de solicitações de parlamentares ou terceiros) para execução de programações inseridas por emendas de relator (Decisão STF - ADPFs 850, 851, 854 e 1.014).</p> <p>LOA 2023 – Vide EC nº 126/2023.</p> |

Fonte: Legislação e Decisão STF. Elab. Conof/CD



## Anexo 2 – Quadro - Emendas de relator do tipo RP 9

(Emendas de relator que incluem programações passíveis de indicação ou escolha política de beneficiários durante a execução)

| Item  | LOA 2021 e 2022  | LOA 2023  | LOAs seguintes   |
|---|--|---|--|
| <p><b>Elaboração da lei Orçamentária.</b><br/><b><u>Apresentação de emendas</u></b></p> | <p>As emendas de relator foram apresentadas antes da decisão do STF.</p>   | <p><b>Vedada a apresentação de emendas de relator</b> do tipo RP 9. Considerado incompatível com a ordem constitucional o “uso indevido das emendas de Relator-Geral”.</p> <p>Declarado <b>inconstitucional o inteiro teor da Res. nº 2/2021</b> que autorizava o relator geral (art. 53, IV) apresentar emendas com o objetivo de aumentar despesas e indicar beneficiários. <b>Atinge também o inteiro teor da Res. nº3/2022.</b></p> <p>A partir da decisão do STF, os recursos do PLOA foram transpostos parte para as emendas individuais e parte para as emendas autorizadas pela EC nº 126/2022.</p> <p>A EC nº 126/22 permitiu <b>emendas de relator para atender comissões e “políticas públicas”</b> (beneficiários escolhidos segundo critérios técnicos / socioeconômicos).</p> | <p><b>Vedada a apresentação de emendas de relator</b> do tipo RP 9. Considerado incompatível com a ordem constitucional o “uso indevido das emendas de Relator-Geral”.</p> <p>Declarado <b>inconstitucional o inteiro teor da Res. nº 2/2021</b> que autorizava o relator geral (art. 53, IV) apresentar emendas com o objetivo de aumentar despesas e indicar beneficiários.</p> <p>Fundamentos da Decisão atingem <b>o inteiro teor da Res. nº3/2022</b></p> |
| <p><b>Execução da lei Orçamentária.</b><br/><b><u>Indicação de beneficiário</u></b></p> | <p><b>Programações RP 9 já aprovadas e em fase de execução (obra iniciada):</b><br/>Provavelmente mantidas, mas depende de esclarecimento do acórdão do STF (já solicitado pela AGU).</p> <p><b>Programações RP 9 aprovadas e sem execução física.</b><br/>A definição do beneficiário deve ser orientada em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas.</p> <p>Decisão STF vedou sua utilização para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários.</p> <p><b>Afastado o caráter vinculante</b> das indicações do Relator-Geral.</p> | <p><b>Foram suprimidas as programações incluídas pelo Relator do tipo RP 9.</b></p> <p>A execução das emendas de relator autorizadas pela EC nº 126/2022 (RP 2), em atendimento às comissões do Legislativo / políticas públicas, não são objeto de indicação de beneficiário/Siop (fundamentos da decisão do STF e art. 79 LDO)</p>  | <p><b>Não haverá programações incluídas pelo Relator do tipo RP 9.</b></p>   |

Fonte: Legislação e Decisão STF. Elab. Conof/CD



### Anexo 3 – Cópia do ACÓRDÃO DO STF – Inteiro teor<sup>22</sup>

**Decisão:** Após o voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), que (i) assentava o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; (ii) conhecia integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014 e, no mérito, observada a fundamentação, e nos limites dos pedidos formulados: (a) julgava procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, 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) declarava 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) conferia 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 (cabendo, em consequência, 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) determinava, 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, no prazo de 90 (noventa) dias; e (iii) fixava 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”, o julgamento foi suspenso. **Plenário, 14.12.2022.**

**Decisão:** Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro André Mendonça, que conhecia, em parte, das arguições de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), porém, na parte conhecida, julgava parcialmente procedentes os pedidos, tão somente com a finalidade de declarar omissão parcial do Poder Público no que toca à regulamentação da execução do indicador de Resultado Primário nº 09 derivado das Leis Orçamentárias Anuais de 2021 e 2022; por intermédio do emprego da técnica de declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade, fixava prazo de 60 dias, determinando aos arguidos que: (i) normatizem as emendas do Relator-Geral, de modo a explicitar *a priori* os fundamentos levados periodicamente em consideração para fixar o volume financeiro da execução pertinente ao RP-9 e respectivos critérios de rateio desse montante entre as duas Casas do Congresso Nacional e respectivos órgãos, com especial atenção à CMO; e (ii) passem a garantir às emendas de relator identificadas pelo RP-9 o mesmo nível de transparência e de controle verificáveis na execução referente aos RP-6 (despesa primária decorrente de emendas individuais, de execução obrigatória) e RP-7 (despesa primária decorrente de emendas de bancada estadual, de execução obrigatória); e propunha a fixação de interpretação conforme à Constituição para assentar que, apesar de “ainda constitucional”, encontra-se em trânsito para a inconstitucionalidade parcela do regime das Emendas do Relator-Geral do Orçamento, isto é, prescrições normativas a exemplo da expressão “e, exceto quanto à exigência de anulação integral a que se refere a alínea ‘b’ do inciso III, com ‘RP 9’”, contida no § 8º do art. 4º da Lei n. 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA de 2022); e (2) o art. 71 da Lei 14.194/2021 (LDO de 2022), naquilo que estabelece que o preceito não se aplica às programações com identificador de RP 9; no mesmo sentido, apelava ao Legislador para que se abstenha de estabelecer em relação ao regime jurídico das emendas de relator geral da Comissão Mista de Orçamento a equiparação dos regimes jurídicos das emendas individuais e das emendas de relator, especialmente quanto à obrigatoriedade de execução dessas despesas pelo Poder Executivo, assim como o atendimento da legislação estruturante da

respectiva política pública, sobretudo no que concerne aos critérios de distribuição de recursos – como população e índices socioeconômicos do ente da Federação; do **voto do Ministro Nunes Marques**, que **a)** não conhecia das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014; e, **b)** caso vencido na preliminar, no mérito, deferia parcialmente os pedidos formulados, de modo a, tão somente, reconhecendo a contrariedade aos princípios da transparência e da publicidade, determinar que o Congresso Nacional, no prazo de 30 (trinta) dias corridos, proceda aos ajustes necessários, no orçamento de 2022 e seguintes, quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), de modo que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam associadas aos respectivos parlamentares requerentes e 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, 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, ressaltando os orçamentos dos exercícios 2020 e 2021, assim como todos os anteriores, por entender que a tramitação e a execução das respectivas leis orçamentárias, ainda que passíveis de críticas, atenderam à compreensão então vigente, que não apresentava controvérsia; do **voto do Ministro Alexandre de Moraes**, que acompanhava a Relatora, assentando o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnava o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto; acompanhava também a Relatora no conhecimento integral das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014; no mérito, divergia parcialmente da Relatora e julgava parcialmente procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para, afastando a possibilidade do denominado orçamento secreto: **1)** declarar a inconstitucionalidade material do artigo 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021, determinando que se aplique o mesmo procedimento das emendas individuais (RP6) às emendas do relator (RP9), com a finalidade de garantia de total transparência e publicidade, devendo o relator, no tocante à divisão dos recursos destinados a RP9, respeitar a proporcionalidade entre a maioria e a minoria da Casa Legislativa, e, após essa divisão do montante de emendas, o relator deverá respeitar a proporcionalidade das respectivas bancadas dentro da maioria e da minoria; **2)** conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), somente autorizando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 quando for possível fazer a devida adaptação e aplicação do procedimento de publicidade e transparência relativo às emendas individuais (RP 6) e, caso não seja possível, acompanhava a Relatora, no sentido de determinar aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 que orientem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas; **3)** determinava, 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 nos exatos e idênticos termos das RP 6 (emendas individuais); do voto do **Ministro Dias Toffoli**, que conhecia integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014 e, nessa parte, julgava parcialmente procedentes os pedidos para conferir interpretação conforme aos dispositivos questionados no sentido de que eles devem observar os princípios da transparência, da proporcionalidade, da imparcialidade e da isonomia entre os entes federativos, devendo, ainda, os Poderes Executivo e Legislativo, no âmbito de suas competências, regulamentar, no prazo de 90 dias, a execução da RP-09, observando os seguintes critérios: **1.** o Poder Executivo Federal deve publicar, anualmente, para cada Estado e o Distrito Federal, a relação dos programas estratégicos e projetos prioritários nos quais, exclusivamente, devem ser alocadas as emendas de relator, observada a compatibilidade dessa programação com **(i)** a Constituição Federal, especialmente o disposto em seus arts. 3º, incisos II e III, e art. 165, § 7º (com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais); e **(ii)** com as demais normas pertinentes, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os planos nacionais, regionais e setoriais, e os indicadores socioeconômicos pertinentes; **2.** para assegurar o pacto federativo e a isonomia no tratamento dos entes municipais, estabelecer que o conjunto de transferências discricionárias destinadas

a cada Município não pode ultrapassar, em cada exercício, o limite correspondente a 50 % do FPM recebido pelo mesmo; e 3. as emendas parlamentares destinadas ao atendimento local devem ter papel subsidiário no planejamento nacional e não podem inviabilizar as políticas públicas para atendimento de todo o território nacional, segundo indicadores populacionais e socioeconômicos; **e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Luiz Fux e Cármen Lúcia**, que acompanhavam o voto da Relatora, o julgamento foi suspenso. Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, **15.12.2022**.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, (i) assentou o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; e conheceu integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, rejeitando todas as preliminares suscitadas, vencido o Ministro Nunes Marques. No mérito, por maioria, julgou **procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014**, para

**(a) 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 (cabendo, ainda, 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, no prazo de 90 (noventa) dias.**

Tudo nos termos do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), vencidos, em parte, nos termos dos votos proferidos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Nesta assentada, o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, requereu que restasse consignado em ata que alterou seu parecer, manifestando-se no mesmo sentido do voto da Relatora. Plenário, **19.12.2022**. Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça. Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras. (**Grifo nosso**).