

VOTO :

Considerando que estamos em sede de refendo à medida cautelar, **acompanho o voto do relator.**

Todavia, antecipando a reflexão acerca do mérito da ação direta, trago o voto que proferi no julgamento da ADPF 850 (Rel. Min. **Rosa Weber**, Dje de 28/4/23):

“Trata-se de arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas contra atos do Poder Público relativos à execução do indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) referentes às Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de 2021 e 2022.

As chamadas emendas do relator-geral do orçamento são questionadas nas ações especialmente quanto à **ausência de transparência na alocação dos recursos públicos**, aspecto muito bem dimensionado e articulado tanto na medida cautelar referendada pelo Plenário quanto no douto voto da Relatora, Ministra **Rosa Weber**.

No entanto, na análise do tema, entendo que é preciso associar o basilar princípio da transparência ao disposto nos arts. 3º, incisos II e III, e 165, § 7º, da Constituição de 1988. Com efeito, precisamos nos atentar aos **objetivos fundamentais da república de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades nacionais e inter-regionais**, bem como ao comando constitucional segundo o qual, dentre as funções do orçamento fiscal dos Poderes da União, compreende-se **reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional**.

Em meu entendimento, o alcance desses objetivos constitucionais exige **planejamento de âmbito nacional e priorização da aplicação dos recursos orçamentários escassos em sua consecução**, tanto na programação orçamentária do Poder Executivo quanto na do Poder Legislativo — nesse último caso, com as emendas parlamentares que não sejam individuais (é o caso das emendas RP 09) e as emendas de bancada e de comissões.

Ademais, devemos ter em conta o art. 166, § 9º, da Constituição de 1988, com a redação da Emenda Constitucional nº 86/15, que fixa **um limite para as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária da União** no montante de 1,2% da receita corrente líquida prevista. Eis o teor do dispositivo

constitucional:

“§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”.

No entanto, ao longo do tempo, ocorreu um movimento destinado a contornar esse limite constitucional imposto às emendas individuais, dado seu alto impacto político e eleitoral. O instrumento criado mais recentemente com esse fim foram as chamadas emendas de relator, ora questionadas. Essas emendas aumentaram expressivamente o volume de recursos orçamentários que dependem basicamente do critério político “individual” para sua alocação.

Na prática, em sua forma atual, as emendas de relator se confundem com as emendas individuais de parlamentares, contornando o limite constitucional estabelecido para esse fim e, o mais grave, pulverizando a aplicação dos escassos recursos em projetos paroquiais, sem atender a uma programação estratégica e de alcance nacional destinada à consecução dos objetivos fundamentais da República. Ademais, não há isonomia em sua distribuição, possibilitando o atendimento seletivo de demandas.

Ressalto, ainda, que as emendas individuais em si são legítimas. Elas têm a finalidade de atender demandas locais e específicas das bases eleitorais dos parlamentares, as quais eventualmente não seriam contempladas no contexto de programações prioritárias e estratégicas de âmbito nacional. Pela sua própria natureza, essas emendas individuais são aplicadas de forma pulverizada, não sendo orientadas por um planejamento estratégico e de âmbito nacional, o que, no entanto, não reduz sua relevância.

No entanto, a partir do momento em que – devido a um concertamento político – se define que, por meio de emendas parlamentares (do relator, de comissões ou bancadas), se alocará no orçamento da União **recursos muito mais expressivos** – especialmente em cenários quase que permanentes na realidade de um país em desenvolvimento, como é o caso do Brasil –, **é fundamental que se estabeleça um regramento para que os recursos assim alocados não**

sejam dispersos e aplicados em projetos que não contribuam para o alcance dos mencionados objetivos fundamentais estabelecidos por nossa Carta Magna.

Dessa forma, é necessário não apenas assegurar a transparência alocativa dos recursos provenientes de emendas do relator (PR 9), com a identificação do parlamentar e do município ou entidade beneficiada. É também fundamental que os Poderes Executivo e Legislativo delimitem seus papéis no âmbito do processo orçamentário e **regulamentem os critérios populacionais e socioeconômicos para a indicação e a execução das emendas de relator, de modo a alinhá-las aos planos e às prioridades estratégicas nacionais.**

Posto isso, concluo que as chamadas emendas de relator serão compatíveis com a Constituição de 1988 desde que ostentem os seguintes atributos: (i) atendam ao princípio da transparência, com a indicação do responsável político pela indicação e o beneficiário direto dela; e (ii) sejam direcionadas ao atendimento dos objetivos previstos nos arts. 3º, incisos II e III, e 165, § 7º, da Constituição de 1988. Em suma, as emendas de relator-geral do orçamento não podem ser alocadas sem o atendimento à programação estratégica voltada à consecução das prioridades do país, a partir de critérios a serem estabelecidos mediante os instrumentos devidos.

Pelo exposto, divirjo parcialmente da eminente Relatora e julgo parcialmente procedente os pedidos para assentar que a execução das verbas orçamentárias constantes do indicador de resultado primário (RP) nº 09 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 para 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) o disposto nos arts. 3º, incisos II e III, e 165, § 7º, da Constituição de 1988 (objetivos de promover o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais); e (ii) o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (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, o conjunto de transferências discricionárias destinadas a cada município não pode ultrapassar, em cada exercício, o limite correspondente a 50 % do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) recebido pela localidade; 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” (grifos no original).

É como voto.