

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

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **SENADO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO DO SENADO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA DOS DEPUTADOS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
AM. CURIAE. : **SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL
DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO
ELEITORAL - MCCE**
ADV.(A/S) : **HAROLDO SANTOS FILHO**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS
PODERES LEGISLATIVOS FEDERAL, ESTADUAIS E
DO DISTRITO FEDERAL - FENALE**
ADV.(A/S) : **MARCIO SEQUEIRA DA SILVA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS**
AM. CURIAE. : **TRANSPARÊNCIA BRASIL**
AM. CURIAE. : **TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL**
ADV.(A/S) : **MARCELO KALIL ISSA**
ADV.(A/S) : **MICHAEL FREITAS MOHALLEM**
AM. CURIAE. : **DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO
TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**
ADV.(A/S) : **LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA**

DESPACHO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

1. Rememoro o teor da decisão desta Suprema Corte na presente ADPF:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. “ORÇAMENTO SECRETO”. DESPESAS PÚBLICAS RESULTANTES DE NEGOCIAÇÕES OCULTAS ENTRE O EXECUTIVO E SUA BASE PARLAMENTAR DE APOIO NO CONGRESSO. EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS PELO IDENTIFICADOR ORÇAMENTÁRIO RP 9). CONSTATAÇÃO OBJETIVA DA OCORRÊNCIA DE EFETIVA TRANSGRESSÃO AOS POSTULADOS REPUBLICANOS DA TRANSPARÊNCIA, DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO ESTATAL DOS RECURSOS PÚBLICOS, ASSIM COMO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL. 1. As práticas institucionais e padrões de comportamento verificáveis objetivamente na esfera dos Poderes Públicos traduzem formas de atuação estatal subsumíveis à noção jurídica de atos de poder (Lei nº 9.882/99, art. 1º, caput). Precedentes. 2. A jurisprudência desta Corte reconhece possível a utilização da arguição de descumprimento para impugnar omissões sistêmicas e práticas institucionais dos Poderes Públicos, sempre que – diante da inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata, eficaz – os atos impugnados, transcendendo interesses meramente individuais, 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. As emendas parlamentares ao orçamento possuem autorização constitucional (CF, art. 166) e objetivam, em princípio, viabilizar aos congressistas a oportunidade de atender diretamente as reivindicações mais concretas e urgentes da população que representam, contemplando a dotação financeira necessária ao atendimento de suas necessidades. 4. A experiência histórica, no entanto, comprova que as emendas orçamentárias têm se distanciado, cada vez mais, do seu objetivo original de representar instrumento legítimo de aprimoramento das políticas públicas nacionais e regionais, para servirem ao proveito de interesses de cunho privatístico e eleitoral, muitas vezes envolvendo esquemas de corrupção e desvio de recursos públicos de amplitude nacional, tal como apurado pelos órgãos de investigação parlamentar do Congresso Nacional em diversas ocasiões (CPMI do Esquema PC Farias, do Orçamento, das Ambulâncias, entre outros). 5. O elevado coeficiente de discricionariedade existente na definição dos programas e ações estatais, assim com na escolha dos gastos necessários a sua execução, acentua ainda mais o ônus pertencente aos Poderes Públicos de observarem o dever de transparência na execução do orçamento e a obrigatoriedade da divulgação de informações completas, precisas, claras e sinceras quanto ao seu conteúdo, de modo a viabilizar a atuação efetiva e oportuna dos órgãos de controle administrativo interno, dos órgãos de fiscalização externa (Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário) e da vigilância social exercida pelas entidades da sociedade civil e pelos cidadãos em geral. 6. Chama-se de “orçamento secreto” o esquema de barganha política por meio do qual o Executivo favorece os integrantes de sua base parlamentar mediante a

liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional, valendo-se do instrumento das emendas do relator para ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos e a quantia (cota ou quinhão) que lhe cabe na partilha informal do orçamento. 7. As emendas do relator, além de não possuírem previsão constitucional, operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, mediante a utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), por meio da qual todas as despesas nela previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do Relator-Geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal. 8. Também o destino final dos recursos alocados sob a rubrica RP 9 (emendas do relator) acha-se recoberto por um manto de névoas. Cuida-se de categoria orçamentária para a qual se destinam elevadas quantias (mais de R\$ 53 bilhões entre 2020 e 2022) vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal. 9. A captura do orçamento público federal em favor das prioridades eleitoreiras e interesses paroquiais dos congressistas representa grave risco à capacidade institucional do Estado de realizar seus objetivos fundamentais (CF, art. 3º), especialmente em decorrência da pulverização dos investimentos públicos, da precarização do planejamento estratégico, da perda progressiva da eficiência e da economia de escala, tudo em detrimento do interesse público. 10. A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional inadmissível diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º);

inaceitável em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, caput); inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000; além de incompatível com o direito fundamental a informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, caput e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V). 11. ADPFs 850 e 851 integralmente conhecidas e ADPFs 854 e 1014 conhecidas em parte. No mérito, pedidos julgados procedentes, nos termos do voto da Relatora.”

2. Em Petição juntada aos autos pelos *amici curiae* Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional – Brasil, comunicou-se a persistência do descumprimento da decisão acima.

À vista do alegado descumprimento de decisão deste STF, determinei que se manifestassem os Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo, assim como a parte autora da ação. Após as informações, passo a deliberar.

3. Quanto ao item relativo às “emendas PIX”, observo que a EC 105/2019 não constitui o seu objeto. De tal maneira, para analisar a conformidade constitucional das “emendas PIX”, é necessária a provocação desta Corte em ação própria, descabendo a reabertura da discussão de mérito desta arguição para a análise da constitucionalidade das referidas “emendas PIX” (transferências especiais), conforme apontado nas petições das Casas Parlamentares.

4. Sobre o item abaixo, é necessário o cumprimento da decisão de mérito prolatada por este Supremo Tribunal, que julgou procedente o pedido deduzido pelo autor para:

“(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.” (e-doc. 369)

5. Até o presente momento, não houve a comprovação cabal nos autos do pleno cumprimento dessa ordem judicial.

6. O mesmo ocorre com o cumprimento do item 5 da Ementa, acima transcrito.

7. Friso que **todas as práticas viabilizadoras do “orçamento secreto”** devem ser definitivamente afastadas, à vista do claro comando deste Supremo Tribunal declarando a inconstitucionalidade do atípico instituto. Vejamos trecho do voto da **Exma. Relatora Rosa Weber**:

“5. O elevado coeficiente de discricionariedade existente na definição dos programas e ações estatais, assim com na escolha dos gastos necessários a sua execução, acentua ainda mais o ônus pertencente aos Poderes Públicos de observarem o dever de transparência na execução do orçamento e a obrigatoriedade da divulgação de informações completas, precisas, claras e sinceras quanto ao seu conteúdo, de modo a viabilizar a atuação efetiva e oportuna dos órgãos de controle administrativo interno, dos órgãos de fiscalização externa (Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder

Judiciário) e da vigilância social exercida pelas entidades da sociedade civil e pelos cidadãos em geral.

(...)

103. Conferindo densidade específica, no âmbito das finanças públicas, ao princípio da publicidade administrativa, o art. 163-A da Constituição da República determina a todos os entes federativos, sem excluir a União, a disponibilização de suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de modo apto a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados. A tais dados, exige o preceito constitucional, há de ser dado amplo acesso público. **Toda decisão alocativa de recursos públicos há de estar registrada e disponível ao conhecimento público.** Como mandamentos de extração constitucional, a publicidade e a transparência impõem-se em todas as etapas da atividade financeira do Estado, abrangendo tanto a arrecadação como a despesa pública. Além dos princípios da máxima divulgação, da boa-fé, da transparência ativa e demais consectários do primado do direito à informação, positivados tanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto nº 678/1992) quanto na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2001) adota parâmetros rigorosos de transparência com os gastos públicos. **Como esclarecem com maestria Gilmar Ferreira Mendes e Celso de Barros Correia Neto, em sede doutrinária, o dever de transparência permeia toda a atividade financeira do Estado, repercutindo nas diversas etapas do ciclo orçamentário e do gasto do dinheiro público** (“Transparência Fiscal”, em “Tratado de Direito Financeiro”, coordenado por Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valter do Nascimento, vol. 1, pág. 190, Saraiva,

2013).”

Na mesma direção, o Presidente e o Decano desta Corte, respectivamente, os **Ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes**, assentaram quando do julgamento:

“Penso que interfere também com a separação de Poderes na medida em que o planejamento é um componente importante da vida democrática. O planejamento tem que ser feito por quem tem a visão do todo. É muito respeitável que o parlamentar queira atender a uma demanda do município da sua base eleitoral. Para isso, ele tem emendas individuais e, para isso, existem emendas de bancadas. Mas alguém tem que olhar a visão macro do país e cuidar do interesse público global, e não paroquial. Esse alguém é o Poder Executivo. Na medida em que uma parcela muito expressiva da capacidade de investimento é transferida do Executivo para o Legislativo, sem planejamento global, evidentemente se compromete o papel do Executivo na elaboração e execução do orçamento e em seu papel de atender ao interesse público na forma constitucional. Por fim, a Constituição, no art. 166, § 9º, previu o limite das emendas parlamentares. (...)

(...) Acredito que cabe a nós zelar pela probidade, moralidade, integridade na alocação de verbas públicas e, sobretudo, pela capacidade de planejar e pensar um país para atender a suas prioridades globais, e não apenas a interesses paroquiais. Por essa razão, compreendendo e respeitando as posições diferente, entendo que

nenhuma democracia no mundo concede ao Legislativo discricionabilidade na aplicação de 30% do orçamento, vinte bilhões de reais. Isso desequilibra a separação de Poderes e dificulta a governabilidade.” (Trechos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso)

“O princípio da transparência guarda estreita ligação com o fortalecimento democrático. Aqui, como em relação ao princípio da responsabilidade fiscal, o princípio democrático opera em mão dupla. O acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia; do mesmo modo, o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações. Como bem destacado pro José Maria Jardim: ‘A transparência informacional é entendida aqui como um território para o qual confluem práticas informacionais do Estado e da sociedade. Território, por sua vez, construído e demarcado por essas mesmas práticas. A opacidade informacional do Estado sinaliza, ao contrário, um hiato entre este e a sociedade, configurando-se como processo e produto das características de geração e uso da informação pelos diversos atores aí envolvidos como o administrador público, o profissional da informação e o cidadão. Trata-se, como tal, de uma arena de tensão e distensão ordenada na base do conflito e do jogo democrático. Qualquer projeto de reforma do Estado inclui, portanto, esta problemática na sua pauta de prioridades’. (JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: gestão de informação e transparência administrativa, Revista do Serviço Público, Brasília, v. 119, n. 1, p. 149, 1995). (...)

(...) É que os princípios constitucionais da publicidade e da transparência devem ser observados em todas as fases do ciclo orçamentário e não apenas na fase de execução. A esse respeito, destaco o teor do art. 163-A da Constituição Federal: 1Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público’.” (Trechos do voto do Ministro Gilmar Mendes)

8. Fica evidenciado que não importa a embalagem ou o rótulo (RP 2, RP 8, “emendas pizza” etc.). A mera mudança de nomenclatura não constitucionaliza uma prática classificada como inconstitucional pelo STF, qual seja, a do “orçamento secreto”. A propósito, merecem especial atenção as informações prestadas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento:

“Cabe esclarecer que na estrutura orçamentária atual não há como identificar essas emendas parlamentares classificadas como RP 2, pois essa classificação, conforme dispõe o citado § 4º do art. 7º da LDO 2023, ocorre somente para aquelas classificadas com RPs 6, 7 e 8 individuais, de Bancada e de Comissão, respectivamente. Portanto, emendas classificadas com RP 2 só se diferenciam das demais dotações classificadas com RP 2 em razão de sua origem no Congresso Nacional.

Contudo, no Sistema Integrado de Planejamento e

Orçamento do Governo Federal - SIOP, com informações recebidas da base de dados da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, foi possível identificar dois conjuntos de emendas classificadas com RP 2 por meio da diferenciação dos Planos Orçamentários - PO's com o início EBxx e A4xx. Essa diferenciação foi realizada como meio para evitar o descumprimento da legislação quando da abertura de créditos autorizados na LOA, uma vez que os classificadores legais não permitem a distinção suficiente para permitir o controle necessário à observância da vedação de cancelamento dessas dotações por meio de ato do Poder Executivo, imposta na autorização para créditos suplementar constante da LOA (art. 4º da LOA 2023).

Cumpra observar que as dotações de emendas classificadas com RP 2 não apresentam qualquer exigência de necessidade de indicação de beneficiário nem, tampouco, de indicação de ordem de prioridades pelo autor da emenda, como dispõe os art. 74 e 79 da LDO 2023 e o art. 1º da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 3 de março de 2023. Dessa forma, essas dotações dispensam de quaisquer identificações da origem de emendamento, de modo que a identificação citada anteriormente ocorreu somente para fins de controle de conformidade dos créditos."

9. Não há dúvida de que os Poderes Legislativo e Executivo são revestidos de larga discricionariedade quanto ao destino dos recursos orçamentários, o que não exclui o dever de observância aos princípios e procedimentos constantes da Constituição Federal - entre os quais os postulados da publicidade e da eficiência. **Sem eles, abrem-se caminhos trevosos conducentes a múltiplas formas de responsabilização, que se busca prevenir com a decisão ora proferida.**

10. É **dever do Relator** assegurar que a decisão do STF seja fielmente cumprida, à vista do art. 21, inc. II, do RISTF, consoante o qual *“são atribuições do Relator: (...) executar e fazer cumprir os seus despachos, suas decisões monocráticas, suas ordens e seus acórdãos transitados em julgado, bem como determinar às autoridades judiciárias e administrativas providências relativas ao andamento e à instrução dos processos de sua competência, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais não decisórios a outros Tribunais e a juízos de primeiro grau de jurisdição”*. Para tanto, está disponível o acervo contido no art. 139, inc. IV, do CPC, a saber: *“o juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, **incumbindo-lhe: (...) determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária”***.

11. Observo, contudo, que - com as informações prestadas - fica evidente o interesse dos Poderes Legislativo e Executivo em atender às ordens judiciais. Ademais, estamos diante de fatos que ainda demandam definitivo esclarecimento.

12. Assim sendo, considero pertinente a designação de **Audiência de Conciliação**, a ser realizada no **dia 01/08/2024, às 10h**, na Sala de Audiências deste STF, Anexo II-A, Ala A, 2º andar, sala nº 224, voltada ao cumprimento integral da decisão do STF, de acordo com o art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC¹.

13. Para a Audiência de Conciliação, a ser realizada sob a minha **condução direta**, determino a intimação para comparecimento:

- A) do Procurador-Geral da República;
- B) do Presidente do Tribunal de Contas da União;
- C) do Ministro-Chefe da Advocacia Geral da União;
- D) do Chefe da Advocacia do Senado Federal;

¹ O art. 3º do CPC, em seus §§ 2º e 3º, dispõe: *“§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos; § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”*

ADPF 854 / DF

E) do Chefe da Advocacia da Câmara dos Deputados e

F) do advogado do partido autor (PSOL).

Ademais, convoco para a Audiência de Conciliação representante do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos - NUSOL desta Corte.

14. Determino, ainda, o envio da Petição apresentada pelos *amici curiae* ao Presidente do TCU e ao Procurador-Geral da República, para as providências que entenderem cabíveis quanto ao tema das “transferências especiais” (“emendas PIX”) - insuscetível de análise nesta ADPF.

15. Dê-se ciência ao Presidente da República, ao Presidente do Senado Federal, ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Procurador-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 17 de junho de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente