

**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.