

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Acompanho o eminente Relator, com as seguintes ponderações e pequenas ressalvas.

Reservo para momento oportuno, quando do julgamento definitivo, análise mais aprofundada quanto à legitimidade ativa da autora na ADI 7688.

De início, é louvável a iniciativa de se estabelecer maiores critérios de transparência na alocação de verbas públicas, preocupação essa que compartilho integralmente.

Penso que a transparência é fundamental para se evitar a má utilização dos recursos públicos; recursos os quais devem refletir adequado investimento nas políticas públicas de acordo com os ditames previstos em nossa Lei Maior.

Bem assim, gastos com saúde, educação, transporte público, devem ser, sobretudo, investimento adequado para a futura e constante melhora e aperfeiçoamento do país como um todo.

Nisso, nossa Constituição criou um sistema de divisão harmônica de Poderes no tempo e no espaço, delegando a cada um dos Poderes estabelecidos determinadas atribuições e responsabilidades.

Seguindo esse raciocínio, há um balanço entre a transparência e a discricionariedade nas escolhas dos governos federal, estaduais e municipais. Essa é a essência do Estado de Direito democrático. Nossos representantes eleitos, tanto no Executivo, quanto no Legislativo, são os responsáveis primeiros pela definição e concretização das políticas públicas, cujas balizas já se encontram definidas na Constituição Federal, razão pela qual devem, dentro de sua margem de discricionariedade (isto é, dentro de seus critérios de conveniência e oportunidade), dar cumprimento aos princípios e garantias de nossa Carta Magna.

O sistema de controle constitucional já prevê, portanto, que o Legislativo terá o auxílio dos Tribunais de Contas, responsáveis justamente pela aferição, a posteriori, entre a relação de pertinência que deve haver entre a alocação de verbas públicas e a consecução dos ditames constitucionais, dentro, insisto, da margem própria de discricionariedade do Administrador.

Assim, acompanho a douta maioria quanto ao constante aperfeiçoamento dos mecanismos de controle de destinação das verbas públicas. Contudo, penso que tal transparência não pode significar, com as mais respeitadas vênias e entendimento diverso, desarmonia ao pacto federativo, nem reduzir a margem de discricionariedade na definição das políticas públicas que é da essência do Parlamento e da democracia.

É óbvio que discricionariedade não significa, nem pode significar, mau uso das verbas públicas, coisa que a Constituição não deseja e, assim, para tanto, garante o relevante papel dos tribunais de contas, bem como, ao fim e ao cabo, do próprio Judiciário.

Cabe ai apontar as ponderações do Ministro Walton Alencar Rodrigues, as quais colacionei em meu voto na ADPF 850:

“Ilustrativo do quadro é o julgamento pelo Tribunal de Contas da União do TC n. 014.922/2021-5, quando foi aprovado o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício 2020.

Em que pese a inovação na identificação das emendas de relator por meio da classificação RP 9, constatou-se, na Corte de Contas, a ausência de maior padronização no tratamento informacional quanto ao tema, em especial quando da execução orçamentária, cuja falta de transparência não passou despercebida pelo órgão.

A respeito, convém transcrever trecho do voto apresentado pelo Relator daquele feito, ministro Walton Alencar Rodrigues:

Com o advento da Lei 13.957/2019, foi criada modalidade de emenda do relator-geral ao projeto de lei orçamentária anual, inserida no art. 6º, § 4º, inciso II, item 6, da LDO 2020, que passou a ser identificada com codificação própria de

identificador de resultado primário (RP-9).

Em 2020, a dotação das emendas RP-9 atingiu a cifra de R\$ 21,9 bilhões, dos quais foram empenhados cerca de 98%. Deste montante, 35% foram efetivamente utilizadas para custeio de outras despesas correntes (GND 3) e 63% para investimentos (GND 4).

A destinação de volume expressivo de emendas de relator-geral para honrar despesas correntes requer análise mais aprofundada dos seus reflexos sobre a dinâmica da execução orçamentária, uma vez que, segundo o art. 4º da LOA 2020, o Poder Executivo somente poderia cancelar dotações mediante solicitação ou concordância do autor da emenda (§ 7º, inciso II), o que exige envio de projeto de lei.

A inovação legislativa, como sói acontecer, trouxe algumas perplexidades e dificuldades em sua operação. Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop, com ampla transparência de todas as fases da alocação dos recursos, verificou-se não haver uniformização de procedimentos para a distribuição ou alocação de despesas suportadas com recursos advindos de emendas RP-9.

O Ministério do Desenvolvimento Regional, destinatário da maior parte das emendas do Relator-Geral, aplicadas diretamente pela União, registrou em processo administrativo específico, por ação orçamentária, no sistema eletrônico de informações da Pasta, 31 ações orçamentárias provenientes de emendas de relator-geral (RP-9).

O MDR estabeleceu, por meio da Portaria MDR 1.081/2021, orientação para que os ordenadores de despesa do órgão, no caso de transferências voluntárias, divulgassem, no sítio eletrônico do ministério, os critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública.

No Ministério da Saúde foi editada a Portaria MS 488, de 23/3/20, com a finalidade de disciplinar a aplicação de emendas parlamentares que adicionam recursos ao SUS em 2020.

Verificou-se, porém, que, nos demais órgãos, foram adotados procedimentos diversos para distribuição de emendas RP-9. A ausência de procedimentos sistematizados dificulta o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, com riscos para a efetividade do planejamento governamental, bem como para a execução das metas,

prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal.

Apurou-se, ainda, que não se dispõe de informações centralizadas a respeito de como os órgãos e entidades federais promovem a alocação das emendas RP-9, o que não se coaduna com a obrigatoriedade de manter o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Assim, pertinente as recomendações para se adotar mecanismos mais transparentes e racionais de alocação desses recursos.”

E, ainda, sem prejuízo, a própria Lei de Improbidade Administrativa já prevê mecanismos eficazes de combate à corrupção.

Nesse contexto, considero que as ponderações que fiz em meu voto na ADPF 850 são também aplicáveis ao caso, a seguir:

“Tal margem de atuação, cumpre realçar, não é necessariamente ruim e não será obrigatoriamente observada nos exercícios seguintes. Isso dependerá da aprovação, pela Comissão Mista, de novo parecer preliminar, tudo dentro de um cenário em que, observados o controle e a fiscalização dos demais parlamentares, tem-se como pressuposto a busca pelo bem comum.

Com a devida vênia, assumir como verdadeira a tese de que se deve “corrigir” o processo parlamentar de concepção do orçamento mediante o controle de constitucionalidade envolveria não apenas verificar em que medida as disposições contidas na Resolução n. 1/2006-CN estariam sendo atendidas – o que demonstra, por si só, tratar-se de pleito que foge ao escopo do controle concentrado de constitucionalidade – como também examinar em que termos teriam sido desrespeitadas as autorizações contidas no parecer preliminar, com invasão de questões nitidamente interna corporis do Poder Legislativo. E isso teria de ser feito ano a ano, já que sempre teremos um novo orçamento e um novo relator.

Para além da falta de base constitucional, operacionalmente isso dependeria da análise particularizada de cada emenda, o que implicaria verdadeira ingerência do Poder Judiciário na atribuição alocativa inerente ao Legislativo. Nesse sentido, deve-se ter em mente o que definiu este Tribunal ao julgar a ADI 5.468, quando assentou, a partir do voto do

eminente Relator, ministro Luiz Fux, que:

Considerada a tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, a tarefa de coordenação entre o PPA e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), deve ser apreciada, no âmbito da jurisdição constitucional, de modo concreto – e não a partir de alegações generalistas.

No caso, tenho por decisivo o aspecto de que, diante da ausência de abusividade, deve-se reconhecer a fixação de receitas e de despesas do aparato estatal – uma das mais clássicas e relevantes do Poder Legislativo.

Tal atribuição institucional merece, na espécie, não somente deferência, mas também de ser preservada pelo Judiciário, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções parlamentares.

Nesse particular, volto a invocar o entendimento de MARTÍNEZ LAGO acerca do sentido do papel mais contido (self restraint) da jurisdição constitucional em matéria financeira, verbis:

“Sentido del control de constitucionalidad. – Este juicio no es de técnica legislativa, no correspondiendo al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes, ni tampoco sobre los concretos aspectos que adolecerían de vicios sustanciales si no han sido suficientemente identificados por los recurrentes, ni sobre la corrección del funcionamiento de las Cámaras por comisiones legislativas permanentes o sobre la tramitación de los proyectos de ley por un procedimiento abreviado o urgente.”

Essa pré-compreensão normativa contempla, por óbvio, a possibilidade de controle de constitucionalidade quanto a situações graves e excepcionais em que haja típico desvio, ou abuso legislativo em relação às premissas constitucionais. O fator decisivo, a meu sentir, entretanto, é que esta não foi a situação da norma ora impugnada.

A fundamentação constante do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e

Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional – por mais polêmico que seja o seu conteúdo – não compromete a validade da redução legislativa, desempenhada por ambas as Casas Legislativas federais, quanto às dotações orçamentárias destinadas ao segmento judicial trabalhista para o exercício de 2016.

Não há, também quanto a essa última alegação de incompatibilidade com o PPA, qualquer fundamento constitucional decisivo que imponha a invalidação, em absoluto, da lei orçamentária já em vigor. Por isso, nestes autos, a atuação desta Corte não se justifica.

(Com meus grifos)

Não ignoro a possibilidade de controle de leis orçamentárias pela via abstrata, consoante a evolução da jurisdição do Tribunal, especialmente a partir da ADI 4.048 MC. Tal controle, contudo, se exerce abstratamente apenas com base em parâmetro expresso na Carta Magna, tal como a autonomia orçamentária de algum dos poderes, não sendo viável a sindicabilidade de aspectos que a própria Constituição eloquentemente relegou para o regimento interno das casas legislativas.

O que não é cabível, com a devida vênia, é a interferência do Poder Judiciário no processo político interno das casas legislativas quanto à alocação de recursos – determinando a suspensão da execução de emendas do orçamento – na hipótese em que se verificou estrita observância à disciplina constitucional, legal e regimental para tanto, na linha das informações prestadas pelo Congresso.

Conforme ressaltai, a atribuição conferida ao Relator-Geral do orçamento é objeto de prévia deliberação da Comissão Mista, que no parecer preliminar expressamente atribuiu tal campo de atuação, nos termos do que determina a Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional.

Ou seja, ante o tratamento estritamente regimental da matéria, uma vez respeitadas as balizas trazidas pelo art. 166, § 3º, da Constituição, não há como o Supremo adentrar o controle da atuação parlamentar, em especial no que toca às escolhas envolvidas no orçamento.

Não é demais ressaltar que a jurisprudência da Suprema Corte, em reverência ao princípio da independência entre os

Poderes, já reconheceu a natureza interna corporis de questões que tratavam de normas regimentais do Parlamento.”

Assim, tenho como suficiente e adequada à Constituição a medida que defendi naquela ocasião, no sentido de que as demandas de parlamentares voltadas à distribuição das emendas objeto destas ações, independentemente da modalidade de aplicação, sejam identificadas e registradas em plataforma eletrônica centralizada e mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto na legislação respectiva, 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 da transparência previstos no art. 37, *caput*, e no art. 163-A da Constituição Federal.

Aí reside pequena ressalva quanto ao voto do eminente Relator, acerca dos outros critérios acerca de controle prévio por parte dos órgãos de controle, como TCU, CGU e até mesmo o SUS. Entendo, como mencionei anteriormente, que esse controle já é realizado a contento pelos dois primeiros órgãos, a posteriori, além dos demais Tribunais de Contas.

E aí acompanho as ponderações de Sua Excelência, quanto à possibilidade da adoção de meios adequados de solução de controvérsias, tais como conciliação, inclusive, no que cabível, a arbitragem, na medida em que nossa Lei de arbitragem já assegura tal possibilidade.

Ante o exposto, acompanho o voto do eminente Relator, com as ponderações e ressalvas acima mencionadas.

É como voto.