

Voto

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Senhor Presidente, submeto ao referendo deste E. Plenário a decisão que proferi, em sede cautelar.

2. Como dito, os **Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e ao Senado Federal**, em manifestação conjunta, prestam **informações** quanto cumprimento da decisão proferida por esta Suprema Corte no julgamento conjunto das ADIs 850, 851 e 854 e **requerem** *“a revogação da determinação de suspensão da execução dos recursos oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), referente ao exercício de 2021”*.

3. Em suas informações oficiais, os Chefes das Casas do Congresso Nacional afirmam ter adotado **todas as medidas possíveis**, no âmbito de suas respectivas esferas de competências, para cumprirem as determinações contidas nas **alíneas “a” e “b”** da parte dispositiva da decisão cautelar em referência.

4. Sustentam a **impossibilidade material** de cumprimento da determinação referente à publicização dos documentos pelos quais veiculadas as solicitações de despesas ao Relator-Geral do orçamento (item “a” da decisão). Segundo alegam, não existia à época previsão legal de procedimento para o registro de tais atos, o que inviabilizou a sua documentação.

Propõem, desse modo, que a publicização determinada passe a abranger apenas as solicitações formuladas **a partir da vigência do Ato Conjunto nº 01/2021**, tendo em vista *“a impossibilidade fática de se estabelecer retroativamente um procedimento de registro”* para tais comunicações institucionais e, também, *“em decorrência da maneira que se estabelecem as atividades de representação política e as negociações político-partidárias”*.

5. Alegam que, para dar implementação executiva à decisão desta Corte, editaram o **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021** e a **Resolução do Congresso Nacional nº 2, 2021**, dispondo sobre os mecanismos e instrumentos a serem observados para assegurar **maior publicidade e transparência** à execução orçamentária das emendas do relator (RP 9).

Transcrevo o inteiro teor dos atos normativos em questão:

“ ATO CONJUNTO DAS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL Nº 1, DE 2021

Dispõe sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de Relator-Geral).

.....
“ **Art. 1º** Este Ato Conjunto dispõe sobre os procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral) das Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e de 2021.

Art. 2º O detalhamento da execução orçamentária das despesas a que se refere o art. 1º, até a data de publicação deste Ato Conjunto, será publicado no Diário da Câmara dos Deputados e no Diário do Senado Federal, por emenda, órgão orçamentário, dotação atualizada, empenhada, liquidada e paga, conforme Anexo I.

Art. 3º A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização acompanhará a execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 constantes da Lei Orçamentária Anual de 2021 e adotará as providências necessárias para assegurar ampla publicidade e transparência em relação a cada emenda indicada pelo Relator-Geral, mediante:

I - disponibilização de relatórios atualizados periodicamente com a execução orçamentária por emenda de Relator-Geral, **contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos**, conforme Anexo II;

II - disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a execução orçamentária por emenda de Relator-Geral, **contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, do objeto e das respectivas notas de empenho**, conforme Anexo III;

III - disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a **identificação dos entes subnacionais beneficiários das programações com o indicador de Resultado Primário nº 09 da Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e de 2021, e os partidos políticos de seus governantes em exercício (Governadores e Prefeitos)**, conforme Anexo IV;

IV - link de acesso à consulta personalizada na Plataforma Mais Brasil, que permite o acompanhamento da execução orçamentária das emendas do relator-geral e demais recursos decorrentes de transferências voluntárias da União, por meio de diversos filtros, tais como ano da proposta, Unidade da Federação, Município, Órgão Superior e situação do convênio ou da proposta;

Art. 4º As **solicitações** que fundamentam as indicações a serem realizadas pelo Relator-Geral, a partir da vigência deste Ato Conjunto, **serão publicadas em sítio eletrônico** pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e encaminhadas ao Poder Executivo.

Art. 5º Os Anexos I, II, III e IV integram este Ato Conjunto e serão adotados como padrão para o seu cumprimento.

Art. 6º A exigência constante do art. 4º será submetida a referendo do Congresso Nacional por meio do Projeto de Resolução, constante do Anexo V, que altera a Resolução do Congresso Nacional nº 01, de 2006.

Art. 7º Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.”

“ RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2021-CN

Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral.

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º A Resolução nº 1, de 2006-CN, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 53 (...)

.....
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.’ (NR)

.....
‘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.’ (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único . As alterações da Resolução nº 1, de 2006-CN, referentes ao art. 69-A de que trata o art. 1º, somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação desta Resolução, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2021.”

Atestam que o Ato Conjunto das Mesas do Congresso (nº 1/2021) e a Resolução nº 2/2021-CN **tornam mais transparente a execução orçamentaria** , pois as despesas introduzidas na lei orçamentária anual por meio de emendas do relator (RP 9) passam a ser disponibilizadas em plataforma de acesso público, com atualizações periódicas, e detalhadas com a identificação dos seguintes elementos: (**a**) tipo de emenda; (**b**) unidade orçamentária responsável; (**c**) nome do beneficiário; (**d**) instrumento jurídico legitimador da despesa; (**e**) objeto; (**f**) valores empenhados, liquidados e pagos; (**g**) notas de empenho; (**h**) discriminação dos entes subnacionais beneficiários e dos partidos políticos a que pertencem os respectivos Chefes do Poder Executivo.

6 . O Ato Conjunto nº 1/2021 inova **ao determinar a publicação das solicitações formuladas por congressistas ao Relator-Geral do orçamento** , conferindo publicidade aos acordos informais que, anteriormente, eram por eles celebrados sem qualquer registro (art. 4º). Além disso, a nova disciplina regimental determina a publicação do detalhamento da execução orçamentária das despesas classificadas pelo indicador RP 9 referentes aos exercícios financeiros de 2020 e 2021 (art. 2º).

7 . A Resolução nº 2/2021-CN, por sua vez, estabelece **limite financeiro total** para as despesas com emendas do relator, que não poderá ser superior ao valor total das emendas individuais e de bancada (art. 53, IV e parágrafo único).

8 . **É importante registrar que , no dia 03.12.2021 (sexta-feira) , às 16h32 , o Senhor Presidente do Congresso Nacional produziu esclarecimentos adicionais** , informando que oficiou ao Relator-Geral do orçamento, solicitando que adote todas as providências possíveis e necessárias para o cumprimento da decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal, assim como dos atos normativos editados pelo Congresso Nacional para sua execução (Ato Conjunto nº 1/2021 e Resolução nº 2/2021-CN).

O Ofício encaminhado pelo Presidente do Congresso Nacional ao Relator-geral do orçamento (Ofício nº 2285.2021-PRESID) estabelece procedimentos a serem adotados para o cumprimento da decisão proferida por esta Corte e comunica a seguinte solicitação:

“(...) solicito a Vossa Excelência , na qualidade de Relator-Geral do orçamento de 2021 :

1) o cumprimento das citadas deliberações do Congresso Nacional e da mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal;

2) apesar da inexistência de obrigação legal anterior de registro de pedidos formulados ao Relator-Geral por Senadores, Deputados, Ministros de Estado, Governadores, Prefeitos, associações e cidadãos, e de não haver cadastramento prévio dos mesmos em setor específico do Congresso Nacional, **sejam adotadas as providências possíveis e necessárias para individualizar e detalhar as indicações das emendas de sua autoria e declinar as respectivas motivações, apresentando, caso detenha, registros formais, informações pretéritas ou atuais sobre essas indicações, ou justifique a impossibilidade de fazê-lo .”**

9 . Como se vê, **embora arguida** , inicialmente, **a impossibilidade fática, política e operacional** de cumprimento integral do comando veiculado na alínea “a” da parte dispositiva da decisão, certo é que o Senhor Presidente do Congresso Nacional, **revendo a posição anteriormente manifestada** , tomou as providências necessárias para a ampla publicização dos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de relator **em relação aos exercícios de 2020 e 2021** .

10 . Tendo por satisfeitas as medidas determinadas ao Congresso Nacional, os Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal requerem *“a revogação do item ‘c’ da medida cautelar”* , considerado o risco iminente de concretização de prejuízos irreparáveis à sociedade, em razão da possível cessação da prestação de serviços públicos essenciais e da paralisação dos investimentos públicos em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional, além da judicialização em massa das relações contratuais em andamento com os Poderes Públicos.

Os principais argumentos deduzidos nesse sentido assim estão sumariados na manifestação congressional:

“A determinação de suspensão integral e imediata da execução das despesas classificadas com indicador RP 9 do exercício financeiro de 2021 teve consequências de diversas ordens, assim sintetizadas:

1) a paralisação de diversas obras e serviços públicos , fruto da programação financeiro-orçamentária aprovada em lei pelo Congresso Nacional, embaralhando o planejamento da ação estatal e a implementação de políticas públicas, em prejuízo dos destinatários finais dos gasto público, in casu, os cidadãos, e em prejuízo para as empresas fornecedoras de equipamentos ou obras já contratados com recursos do RP-9;

2) o cancelamento dos empenhos já realizados a título de RP-9 , registrando-se que só em 2021 tal rubrica perfaz o montante de R\$ 16,8 bilhões, dos quais, atualmente, R\$ 9,2 bilhões estão empenhados e R\$ 3,8 bilhões já foram pagos a partir da utilização de RP-9;

3) a impossibilidade de que o Congresso Nacional defina a destinação desses recursos públicos nos termos da Lei Orçamentária Anual , na medida em que, caso a decisão não seja modificada até o dia 3 de dezembro de 2021, a autoridade competente deverá informar e disponibilizar os recursos não utilizados no exercício financeiro de 2021, privando o Poder Legislativo da prerrogativa de indicar a alocação dos recursos relativos às despesas classificadas com o indicador RP 9, cujo objetivo foi o de reduzir a discricionariedade do Poder Executivo na alocação dos recursos decorrentes do indicador RP 2, ao transferir parcela ao Congresso Nacional para indicar a alocação desses recursos segundo prioridades definidas pelo Parlamento/Relator-Geral e atenção ao princípio democrático;

4) a destinação (ou ‘desperdício’) dos recursos públicos não empenhados até o término do exercício financeiro, os quais serão devolvidos à Conta do Tesouro Nacional (art. 4º, § 2º, do Decreto n. 10.699/2021), **e acabarão sendo destinados para amortizar os juros da dívida pública** , em lugar de serem destinados às política públicas de utilidade direta para o cidadão.”

11 . Diante desse cenário , asseveram que as medidas adotadas pelo Congresso Nacional **satisfazem** , *“em grande medida e no que é possível”* , às determinações emanadas desta Suprema Corte.

12 . Registro que, no dia 09.12.2021, às 19h37 (ou seja, após a prolação da decisão submetida a referendo), foram prestadas informações pela **Advocacia-Geral da União** em relação às medidas adotadas pelos órgãos do Poder Executivo incumbidos de dar cumprimento às medidas determinadas por esta Suprema Corte.

Em sua manifestação, o Advogado-Geral da União esclarece que, com vista a dar cumprimento à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (ADPFs 850, 851 e 854), foi editado o Decreto nº 10.888, de 09 de dezembro

de 2021, que *“Dispõe sobre a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o relator-geral do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas”*.

O Decreto presidencial em questão, ao disciplinar os procedimentos a serem adotados pela União para dar publicidade e transparência à execução de recursos decorrentes de emendas, estabeleceu que (**a**) as solicitações justificadoras de emendas do relator serão divulgadas nos sítios eletrônicos dos Ministérios competentes para a execução da despesa (art. 2º, § 2º, II); (**b**) terão registro descritivo na Plataforma +Brasil (art. 2º, § 3º); (**c**) **será assegurado amplo acesso público aos documentos e dados referentes às solicitações de distribuição de emendas do relator, nos termos da Lei de Acesso a Informações** (art. 2º, § 6º); entre outras medidas.

A Advogado-Geral da União esclarece que o Decreto nº 10.888/2021, em conformidade com a decisão submetida a referendo, **determina a divulgação do conteúdo das comunicações** entre o Relator-Geral do orçamento e os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal, **até o décimo dia do mês de Janeiro/2022**, para comunicações realizadas após a publicação do Decreto em questão, **e até 90 (noventa) dias**, para as comunicações referentes aos exercícios de 2020 e 2021.

13 . Presente o contexto exposto, **entendo mostrar-se prematuro aferir**, neste momento, a idoneidade das medidas adotadas para satisfazerem os comandos emanados da decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Tanto o Senhor Presidente do Congresso Nacional quanto o Advogado-Geral da União, apontando a existência de dificuldades na realização dos trabalhos técnicos necessários à reunião dos dados solicitados, **requereram a prorrogação** do prazo que lhes foi assinado por esta Corte. **Acolhendo**, no **ponto**, os fundamentos expostos pelo Senhor Presidente do Congresso Nacional, **estendi** o prazo, inicialmente fixado em 30 dias, para 90 dias corridos, por entender adequado à complexidade da tarefa que lhes foi atribuída.

14 . Por ora, **entendo acolhível** o requerimento formulado pelos Senhores Presidentes das Casas do Congresso Nacional apenas para afastar a suspensão da execução orçamentária do indicador RP (item “c” da decisão

cautelar), **considerado o potencial risco à continuidade dos serviços públicos essenciais à população**, especialmente nas áreas voltadas à saúde e educação, conforme explicitado na Nota Técnica Conjunta nº 8/2021.

15 . Com efeito, o quantitativo de despesas programadas oriundo de emendas do relator (RP 9) representam um valor total de **R\$ 16,8 bilhões** para o ano de 2021, dos quais apenas **3,8 bilhões** (22,61%) já foram liquidados e **9,2 bilhões** (54,76%) estão empenhados.

De acordo com a referida Nota Técnica Conjunta nº 8/2021, elaborada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira do Congresso Nacional, **metade das verbas autorizadas para despesas classificadas como RP 9 destinam-se ao custeio dos serviços de atenção básica e assistência hospitalar**, a revelar que a suspensão da execução dessas parcelas orçamentárias prejudica o cumprimento de programações orçamentárias vinculadas à prestação de **serviços públicos essenciais à população** :

“5. Especial atenção cabe aos valores autorizados e não empenhados (diferença entre autorizado e empenhado) de R\$ 7,6 bilhões, que **não poderão ser executados após o término do exercício financeiro de 2021, caso não sejam empenhados ainda este ano**. Dessa forma, se a decisão do STF não for revertida até 31/12/2021, o referido montante de autorizações não mais poderá ser aplicado nas diversas políticas públicas definidas pelo Congresso.

6. Quase 50% do valor autorizado para despesas classificadas com RP 9 destinam-se à função ‘Saúde’, especialmente para o incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica e assistência hospitalar, dos quais mais de R\$ 2,4 bilhões não foram ainda empenhados.

7. Outros exemplos de programações atingidas pela suspensão:

a) Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde, com R\$ 900 milhões ainda não empenhados;

b) Apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado, com R\$ 1,6 bilhão dos R\$ 2,7 bilhões ainda não empenhados;

c) Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implantação e qualificação viária (R\$ 1,2 bilhão dos R\$ 2,7 bilhões ainda não empenhados);

d) Apoio ao Ministério da Educação (ação de infraestrutura básica, no valor de R\$ 781,5 milhões, dos quais apenas R\$ 311,2 milhões foram empenhados), que contribui para as políticas de educação do Plano de Ações Articuladas - PAR do FNDE; e

e) Apoio à regularização fundiária no Ministério da Agricultura (ações de consolidação de assentos rurais, organização e estruturação

fundiária e reforma e regularização fundiária), no montante de R\$ 296,2 milhões, que contribui para o aumento da produção de pequenos agricultores e para a regularização fundiária.

f) Custeio da administração no âmbito do Ministério da Economia, que compreende as seguintes ações:

Administração da unidade, no valor de R\$ 199,2 milhões;

Defesa judicial da previdência e Reconhecimento de direitos de benefícios previdenciários e de processamento de benefícios, no montante de R\$ 116,8 milhões.”

O estudo técnico produzido pelas Consultorias de Orçamento das Casas do Congresso Nacional destaca, ainda, o fato de a suspensão da execução orçamentária das emendas do relator produzir maior impacto no orçamento dos **pequenos municípios e regiões com menor índice de desenvolvimento humano** :

“10. Os municípios de menor porte foram os mais atingidos pela decisão que suspende a execução das programações identificadas como RP 9 na LOA 2021. Constam dos dados do IBGE 4.124 municípios com população de até 25.000 habitantes. Destes, 3.701 receberam empenhos de recursos de programações classificadas como RP 9 (cerca de 66%).

11. Do total de 1.249 municípios com população de até 5.000 habitantes, conforme tabela seguinte, 1.059 (85%) tiveram empenhos oriundos de programações incluídas pelo relator-geral (RP 9), totalizando quase R\$ 564,8 milhões, dos quais cerca de quase R\$ 403,1 milhões (valor empenhado, mas ainda pendente de pagamento) se encontram com a execução paralisada em razão da medida cautelar concedida. São 757 municípios afetados (cujo valor empenhado ainda não foi pago), que correm o risco de perder a oportunidade de terem as necessidades locais atendidas com recursos federais neste exercício.

.....
14. Em relação ao reflexo da suspensão nos municípios com baixo IDH, observa-se, a partir do levantamento efetuado junto ao Siafi, comparado com os dados do IDH 2010/PNUD, que, dos 2.641 municípios com IDH abaixo da média dos municípios brasileiros (IDH 0,6591), cerca de 2.292 encontram-se contemplados com programações RP 9, um total de R\$ 3.997,9 milhões (valor empenhado na LOA 2021). Desse montante, R\$ 1.625,9 milhões já foram pagos, e o restante, cerca de R\$ 2.372,0 milhões, encontra-se com a execução paralisada, descontinuidade que atinge 1.669 municípios, conforme demonstrado

no Anexo 4. Tais recursos contemplam ações de diversas áreas de políticas públicas, destacando-se saúde, desenvolvimento regional, educação e agricultura.”

16 . De outro lado, o Ato Conjunto nº 01/2021 criou sistemas mais eficientes de garantia de transparência da execução, das despesas classificadas como RP 9 – com identificação dos beneficiários, valores pagos, objeto das despesas, documentos contratuais, indicação dos entes federados contemplados e dos Partidos Políticos de seus governantes em exercício.

Embora o Congresso Nacional tenha conferido efeitos prospectivos ao novo modelo de detalhamento da execução orçamentária, afastando sua incidência em relação aos atos anteriores à sua publicação, certo é que as verbas cuja execução estava paralisada em decorrência da decisão cautelar proferida por esta Corte passarão, agora, a ser executadas **em conformidade com as regras do novo sistema**.

17 . Além disso, a paralisação da fase executiva do ciclo orçamentário **não constitui o objeto principal** desta demanda constitucional. Caracteriza apenas medida instrumental destinada a impedir irregularidade na aplicação de verbas públicas em face do quadro de absoluta falta de informações até então disponíveis quanto à forma como a Administração Pública vinha empregando esses recursos financeiros.

Os dados fornecidos pelo Congresso Nacional, contudo, revelam que, em 2021, as despesas de RP 9 beneficiaram 96,30% dos Estados-membros e 86,89% dos Municípios, evidenciando equilíbrio na distribuição das verbas federais entre todas as regiões do território nacional.

A destinação dos recursos contempla amplo espectro de programas e serviços vinculados aos Ministérios da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Regional, entre outros setores essenciais.

As informações prestadas pelo Congresso Nacional apontam o destino final dos recursos orçamentários e, por isso mesmo, autorizam seja dada continuidade aos programas estatais em questão.

18 . Cabe enfatizar que a revogação da liminar no tópico em paralisa a execução orçamentária (item “c” da decisão) **de modo algum prejudica a análise a ser realizada no julgamento final de mérito**, especialmente em relação às alegações (a) quanto à suposta “*impossibilidade material*” de cumprimento da determinação contida no item “a” da decisão e (b) quanto

à idoneidade do Ato Conjunto nº 01/2021, da Resolução n 02/2021-CN e do próprio Decreto nº 10.888/2021 para satisfazerem os critérios indicados nos itens “a” e “b” da medida cautelar.

O Jornal O Estado de S. Paulo, em série de reportagens sobre o chamado esquema do “*orçamento paralelo*”, utilizando-se das prerrogativas da Lei de Acesso à Informação, comprovou a **possibilidade material** de obtenção de acesso aos documentos em apreço, **revelando a existência de , pelo menos , 101 (cento e um) ofícios enviados por Deputados Federais e Senadores da República** ao Ministério do Desenvolvimento Regional e órgãos vinculados para indicarem os beneficiários dos recursos federais (O Estado de S. Paulo, “Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso”, 08.5.2021).

A Nota Técnica nº 152/2021, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, elaborada pelo Consultor Legislativo e ilustre doutrinador Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, também aponta a inexistência de obstáculo material à produção desses documentos. Como bem apreendido pela Nota Técnica, não se busca a aplicação retroativa a fatos passados de um procedimento de registro inexistente à época. Comandada, apenas, a publicação de documentos de interesse público de conhecimento do Relator-Geral do orçamento e dos demais órgãos do Congresso Nacional.

Nesse sentido, o Presidente do Congresso Nacional – não obstante fazendo reserva quanto à inexistência de obrigação legal ao cadastramento das indicações de emendas – solicitou ao Relator-Geral do orçamento a **individualização e o detalhamento das solicitações** que lhe foram dirigidas, as respectivas motivações, e a apresentação dos registros formais por ele detidos (Ofício nº 2285.2021-PRESID).

Por entender, contudo, que esse aspecto da questão diz respeito ao próprio fundo da controvérsia, **deixo sua apreciação para o momento procedimentalmente oportuno**, quando o Plenário do Supremo Tribunal Federal se pronunciará definitivamente sobre o mérito do pedido principal deduzido.

19 . O que se mostra juridicamente relevante, no momento, para os fins a que se propõe esta decisão, é a posição ocupada, no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, pela **garantia de continuidade dos serviços públicos**, na medida em que assume, no regime previsto na Carta de 1988, instrumento particularmente relevante de

distribuição de direitos materiais subjetivos, notadamente os de **natureza prestacional** .

A necessidade de proteger a **continuidade dos serviços públicos** prestados à comunidade em geral – como via permanente de acesso das pessoas aos seus direitos básicos e às condições de existência digna – tem orientado a jurisprudência desta Suprema Corte, especialmente em situações em que a intervenção judicial em disponibilidades financeiras de entidades da Administração Pública, direta ou indireta, mostre-se suscetível de ocasionar a **suspensão ou a interrupção** de atividades públicas essenciais à população.

É por isso que o Supremo Tribunal Federal **tem garantido a liberação e repasse de verbas federais** aos Estados, Distrito Federal e Municípios quando a inscrição do ente federado no cadastro de inadimplentes gerido pela União **inviabilizar o acesso aos recursos financeiros necessários** à continuidade da prestação de serviços essenciais e da execução de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades básicas da população (**AC 3.526-AgR** , Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 22.6.2020, DJe 19.8.2020; **ACO 1.154-AgR** , Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 20.2.2018, DJe 09.5.2018; **ACO 3.402** , Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 31.8.2020, DJe 01.10.2020; **ACO 2.801-AgR** , Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 03.4.2020, DJe 29.5.2020):

“ BLOQUEIO DE RECURSOS FEDERAIS CUJA EFETIVAÇÃO PODE COMPROMETER A EXECUÇÃO , NO ÂMBITO LOCAL , DE PROGRAMA ESTRUTURADO PARA VIABILIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .

- **O Supremo Tribunal Federal** , nos casos de inscrição de entidades estatais, de pessoas administrativas **ou** de empresas governamentais **em cadastros** de inadimplentes, **organizados e mantidos** pela União, **tem ordenado** a liberação e o repasse de verbas federais (**ou** , então, **determinado** o afastamento de restrições **impostas** à celebração de operações de crédito em geral **ou** à obtenção de garantias), **sempre** com o propósito **de neutralizar** a ocorrência de risco **que possa** comprometer, de modo grave **e/ou** irreversível, a **continuidade** da execução de políticas públicas **ou** a prestação de serviços essenciais à coletividade. **Precedentes** .

(ACO 2131 TA-Ref, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 16-05-2013 PUBLIC 17-05-2013)

Destaco, também nesse sentido, os precedentes desta Corte em tema de bloqueio, penhora, arresto ou sequestro de bens e valores titularizados pelas empresas estatais prestadoras de serviços públicos (**ADPF 275** , Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 17.10.2018, DJe 27.6.2019; **ADPF 524-MC-Ref** , Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 13.10.2020, DJe 23.11.2020; **ADPF 556** , Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 14.02.2020, DJe 06.3.2020; **ADPF 665-MC-Ref** , Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 22.09.2020, DJe 23.11.2020).

20. Em conclusão , as providências adotadas pelo Congresso Nacional e pelos órgãos do Poder Executivo da União em cumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851 e 851 mostram-se suficientes, ao menos em exame estritamente delibatório, para justificar o **afastamento** dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade.

A nova disciplina jurídica da execução das emendas do relator (Ato Conjunto nº 1/2021 e Resolução nº 2/2021-CN), ao tornar mais transparente e seguro o uso das verbas federais, viabiliza a retomada dos programas de governo e dos serviços de utilidade pública cujo financiamento estava suspenso, **sem prejuízo da continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos embaixadores da distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021.**

21 . Por fim, diante das razões invocadas pelos eminentes Senhores Presidente do Congresso Nacional e Advogado-Geral da União, tendo em vista os trabalhos técnicos para a implementação das medidas determinadas, **reputo adequado estender** o prazo de 30 dias, anteriormente fixado, **para 90 dias corridos** , contados da presente decisão, sem prejuízo de eventual prorrogação caso ainda se mostre necessária.

22 . Ante o exposto, **submeto ao referendo** deste Egrégio Plenário a decisão na qual, **acolhendo** o pedido formulado pelos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, **concedi** a medida cautelar requerida, **para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão anteriormente proferida**, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, **devendo ser observadas, para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das**

Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN .

É como voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/12/2021 16:20