

**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

DECISÃO:

1. Após a realização da 2ª Audiência de Conciliação nos

presentes autos, verifico que **permanece o grave e inaceitável quadro de descumprimento da decisão do Plenário do STF** que, em 2022, determinou a adequação das práticas orçamentárias ao disposto na Constituição Federal.

2. A título exemplificativo, a Audiência de hoje revelou:

A) Quanto ao Poder Legislativo:

A despeito da determinação desta relatoria (e-doc. 877), **o Poder Legislativo deixou de apresentar objetivamente, em Audiência, informações específicas, completas e precisas que permitissem aferir o cumprimento do Acórdão e estabelecer cronograma para ações futuras.**

Nesse sentido, quanto aos **questionamentos 1, 6, 9 e 10**, destaco que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal limitaram-se a apontar que soluções não de ser definidas em Projeto de Lei Complementar (PLP), **cuja tramitação sequer iniciou**. Apesar da **imprevisibilidade** quanto à apresentação, tramitação e aprovação do referido PLP, entendem que mecanismos de garantia de transparência e rastreabilidade a serem adotados para o orçamento de 2025 dependem de previsão na futura legislação. Por sua vez, sobre o **questionamento 15**, o Poder Legislativo não indicou os parlamentares que deixaram de prestar informações em resposta aos ofícios encaminhados pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

O trecho da Ata da Audiência de Conciliação abaixo reproduzido corrobora tais conclusões:

“I - Poder Legislativo: Sobre a adaptação do Manual para constar a figura do patrocinador, foi dito que ainda não há legislação com essa exigência. Estão aguardando a legislação

de 2025. Os atores políticos estão cientes da decisão do STF e estão trabalhando para o aprimoramento das Emendas. Reforçam que a indicação das Emendas é feita de forma coletiva pelos parlamentares, salvo as Emendas individuais, que são indicadas pessoalmente pelos parlamentares. A vinculação federativa absoluta das Emendas carece de uma maior reflexão, pois há justificativas técnicas para uma eventual indicação de parlamentares de um outro ente da federação a outro, nos casos em que, por exemplo, prestam serviços públicos a mais de um ente. Sobre os investimentos de caráter nacional, o tema está sendo tratado em sede de PLP, tanto para as Emendas de bancada, quanto as de comissão para evitar a pulverização. Acerca dos déficits de transparência, trata-se de questão mais afeta ao TCU. Entende que a legislação atual é suficiente. Sobre o item 8, foram aprovadas duas legislações sobre as transferências Fundo a Fundo. Sobre o item 9, entendem que é uma boa prática, mas não sabe se existe um banco [sic.] de dados de obras inacabadas, mas poderiam levar o tema para a discussão. A questão também está sendo tratada no PLP. Item 10: já existe previsão na legislação, mas a solução também vem do PLP. Item 15: pode prestar essa informação nos autos, mas não indica que os parlamentares fizeram indicações, apenas trata da diferença entre aqueles que estavam na legislatura e os que responderam. Vão apresentar em cinco dias corridos as informações sobre os parlamentares que não responderam os ofícios do Presidente do Congresso. Dra. Amanda reforça que os questionamentos 1, 6, 9, e 10 foram respondidos remetendo ao que virá no PLP, indicando o atual descumprimento da decisão. Em relação a 2025 o orçamento vai depender de solução legislativa. Em relação à 2024, precisam ver nas atas as informações faltantes, se existirem, de maneira a permitir a execução. O PLP vai constar uma interlocução anual com o Executivo.” (e-doc. 937)

B) Quanto ao Poder Executivo:

Observo que o Poder Executivo atendeu à determinação de apresentar respostas objetivas aos questionamentos realizados. Relativamente ao **questionamento 1**, ressalto o seguinte trecho da Ata da Audiência de Conciliação que revela a permanência do descumprimento parcial da decisão quanto à plena transparência e rastreabilidade de dados passados:

“CGU: ... Informa que 56% das Emendas não foram identificadas, não sendo possível verificar o total de empenhos. Explicou a metodologia da obtenção das informações dos slides, mas não pode garantir a precisão, a não ser que o legislativo disponibilize os dados.” (e-doc. 937)

3. Cabe recordar que a decisão de mérito nesta ADPF, proferida **em dezembro de 2022**, declarou a inconstitucionalidade de qualquer alocação de recurso público, independentemente da rubrica orçamentária, sem o cumprimento dos deveres constitucionais relativos à transparência e à rastreabilidade, previstos no art. 163-A da CF, com vistas a assegurar o controle institucional e social do orçamento público.

4. Como ressaltado pela **Ministra Rosa Weber**, no julgamento do mérito desta ADPF, *“**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”*. Assim também, o Ministro Gilmar Mendes sublinhou 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”*.

5. Por conseguinte, em face do evidente descumprimento parcial da decisão de mérito referida, **estabeleço que permanecem plenamente vigentes as medidas de impedimento ou restrição à execução das emendas utilizadas para o que se convencionou chamar de “orçamento secreto”, ou seja, as emendas RP 9 e RP 8.**

6. Reitero que somente será possível a eventual revisão dos comandos fixados por este tribunal, com medidas **efetivas** conducentes à concretização das regras constitucionais de transparência, rastreabilidade e efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, conforme os arts. 163-A e 165, § 10, ambos da CF.

7. **Estes dispositivos constitucionais são de observância obrigatória, não estando - portanto - em nenhuma esfera de autonomia ou de discricionariedade.** O controle judicial deve incidir de modo imperativo e inafastável, ainda mais à vista da multiplicação de notícias e eventos anômalos envolvendo práticas orçamentárias inéditas na vida nacional. Tal controle judicial, absolutamente consentâneo com a Constituição, não exclui - ao contrário, impulsiona - o imprescindível diálogo harmônico entre os 3 Poderes.

8. Por outro lado, verifico que, conforme informações transmitidas na Audiência acima referida, já houve a divulgação do Manual de orientação acerca das emendas para o orçamento de 2025. Neste passo, sublinho que as emendas de comissão (veículo contemporâneo do “orçamento secreto”), quando de suas aprovações, devem ser registradas em Atas **com as informações que explicitem os autores das proposições as quais fixaram destinos às citadas emendas**, uma vez que— somente assim— é possível posteriormente efetuar a rastreabilidade reclamada pela Constituição Federal. Dito de outra forma, como consta do Acórdão ora em fase de cumprimento:

“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. ... 5. O elevado coeficiente de discricionariedade existente na definição dos programas e ações estatais, assim como 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...” (e-doc. 373)

9. A transparência e a rastreabilidade no texto constitucional, e na prática, andam de mãos dadas. E só com observação de ambos os requisitos é possível alcançar o fiel cumprimento dos princípios plasmados no art. 37, *caput*, da Magna Carta, quais sejam a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

10. Realço o que consta do Acórdão desta ADPF: busca-se

assegurar a eficácia dos mecanismos de controle externo e interno quanto ao dinheiro público, consoante estatuído pelos arts. 70 e seguintes da Constituição. As Atas (pretéritas e futuras) são importantes para que órgãos tecnicamente independentes como o Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União e Ministério Público possam **auditar e responsabilizar os agentes públicos que estão na cadeia causal de possíveis ilegalidades atualmente em investigação em dezenas de procedimentos, envolvendo expressivas parcelas do orçamento pertencente a todo o tecido social.**

11. Mesmo que constitua capítulo dispensável, ratifico que não se cuida de elidir prerrogativas parlamentares, no que se refere à elaboração orçamentária. Contudo, não existe, no sistema constitucional, **poderes dissociados de deveres**, conforme consignado expressamente no Estatuto Supremo da nossa República. No caso, **o poder de elaborar e atuar em parcela da execução orçamentária é acompanhado do dever de atendimento ao devido processo legal constante da Constituição Federal.** E, se tal dever não é observado, cabe ao Poder Judiciário zelar pela autoridade das normas constitucionais.

12. Ademais, é fundamental lembrar que, à vista da magnitude dos recursos alocados nos últimos anos por meio de emendas parlamentares, **o estabelecimento de trilhos normativos adequados é vital para assegurar o cumprimento dos deveres atinentes à responsabilidade fiscal**, conforme dispõe o art. 1º, § 1º, da LRF

13. Nenhuma impositividade em um Estado de Direito é maior do que o ordenamento derivado diretamente da Constituição Federal, **cuja guarda compete ao STF, como instância que - à luz da cláusula pétrea da separação de poderes - estabelece a última palavra sobre o alcance das regras emanadas do Poder Constituinte.**

ADPF 854 / DF

14. Assim é - e continuará a ser - sob o pálio da monumental obra legislativa aprovada por Deputados e Senadores revestidos da condição de Constituintes originários nos anos de 1987 e 1988.

15. Ante o exposto, **à vista das carências quanto ao cumprimento das determinações judiciais, permanece inviável o restabelecimento da plena execução das emendas parlamentares no corrente exercício de 2024, até que os Poderes Legislativo e Executivo consigam cumprir às inteiras a ordem constitucional e as decisões do Plenário do STF.**

16. A presente ação e as conexas serão oportunamente apresentadas ao Plenário do STF, **tão logo venham aos autos os elementos documentais já requisitados, bem como um novo arcabouço infraconstitucional compatível com a Constituição Federal.** Na condição de Relator, espero que isso ocorra com a brevidade necessária e congruente com as relevantes controvérsias debatidas nos autos, fruto de provocações dos autores e dos *amici curiae*.

Publique-se e intimem-se. Após, venham os autos conclusos para apreciação de pedidos pendentes.

Brasília, 10 de outubro de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente