



ESTADO DE GOIÁS PROCURADORIA-GERAL DO

ESTADO

Referência: Processo nº 202418037007836

Interessado(a): 18413

ASSUNTO: EMENDAS IMPOSITIVAS. REFLEXOS DAS DECISÕES PROFERIDAS PELO STF.

DESPACHO Nº 1403/2024/GAB

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EMENDAS IMPOSITIVAS. ANÁLISE HISTÓRICA DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS QUE INSTITUÍRAM A SISTEMÁTICA DA IMPOSITIVIDADE DO ORÇAMENTO. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.688/DF, Nº 7.695/DF E Nº 7.697/DF. ACCOUNTABILITY. IMPACTO NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICO E POLÍTICO-ELEITORAL. TRANSFORMAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO. ALTERAÇÃO NO MECANISMO POR MEIO DO QUAL SE RELACIONAM OS PODERES. REFLEXOS NO ESTADO DE GOIÁS. SUSTAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS. EXCEÇÃO: OBRAS EM ANDAMENTO. DIÁLOGO INSTITUCIONAL. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. Inaugura os autos o Ofício nº 5896/2024/SGG (SEI nº 63466805), por meio do qual a Superintendência Central de Captação de Recursos da SGG requer à Procuradoria Setorial da Pasta *"análise jurídica, bem como orientações acerca dos impactos causados pela decisão proferida pelo Exmo. Sr. Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Flávio Dino de Castro e Costa, em 01/08/2024, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7688/DF (63473303), movida pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI."*

2. Em resposta, a Procuradoria Setorial, nos termos do **Parecer Jurídico SGG/PR nº 156/2024** (SEI nº 63579434), afirmou que *"(a) Constitui dever do Executivo aferir, de modo motivado e transparente se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares; (b) A execução das emendas impositivas está sustada até que os Poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a*

decisão. Excetuam-se, contudo, as obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida. (c) Recomenda-se, contudo, a observância das recomendações delineadas ao longo deste Parecer, especialmente, as dispostas no item 5."

3. Os autos aportaram nesta Casa em razão da relevância política e jurídica da questão, na forma do inciso I do art. 32 da Portaria nº 30-GAB, de 20 de janeiro de 2023.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

4. Não é novidade que as emendas parlamentares ao orçamento têm animado o debate público nacional. Seus reflexos ultrapassam a esfera econômico-financeira do Estado, atingindo as bases conceituais da própria democracia. O princípio da separação de poderes, a governabilidade, a dinâmica da *accountability* e o processo político-eleitoral ganham novos contornos, em razão desse novo elemento no jogo democrático.

5. Consoante observa **Clèmerson Merlin Clève**^[1], o orçamento público, originalmente concebido pela Constituição Federal de 1988, era essencialmente autorizativo, permitindo ao administrador público não executar a despesa orçamentária sem justificar sua decisão. Dizer que o orçamento é autorizativo equivale a afirmar que o administrador público pode deixar de executar a dotação orçamentária (despesa pública) sem motivar sua decisão. Tem ele discricionariedade para escolher, desde que atenda aos demais mandamentos constitucionais. Com o tempo – e as alterações constitucionais que serão adiante comentadas –, o equilíbrio na distribuição de poderes em relação às decisões orçamentárias mudou significativamente.

6. A partir da EC nº 86/2015, algumas das prerrogativas concernentes à execução orçamentária, tradicionalmente atribuídas ao Executivo, foram pontualmente transferidas ao Legislativo, com a criação das emendas individuais impositivas. Esse processo foi intensificado pelas ECs nº 100/2019, nº 102/2019 e nº 105/2019, que endereçaram ao Legislativo maior capacidade alocativa de recursos orçamentários. Em análise empreendida em 1994, **José Serra**^[2] afirmou que o texto constitucional (vigente na ocasião) permitia a apresentação de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, desde que fossem indicados os recursos necessários à sua execução, que não poderiam ser os originariamente destinados a despesas de pessoal, encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais, e fossem compatíveis com o Plano Plurianual e as Diretrizes Orçamentárias. A conclusão é de que o constituinte originário previu atuação subsidiária do Legislativo em matéria orçamentária. Essa atuação era esperada (e em certa medida, desejada), sobretudo em razão da descentralização de poder implementada pela CF/88, em contraposição ao texto constitucional anterior.

7. Sobre tal momento histórico, **Rodrigo Oliveira de Faria**^[3] afirma que "o resultado final do desenho orçamentário constitucional de 1988 parecia apontar,

efetivamente, para a ampliação responsável da participação do Legislativo, com maiores garantias de governabilidade.” Esse desenho orçamentário liga-se, intrinsecamente, ao sistema de governo proposto pela Constituição Federal: o presidencialismo, o qual tem, dentre seus pressupostos fundamentais, a escolha direta do Presidente pelos eleitores; a existência de mandato fixo, independente do controle legislativo; e a prerrogativa de o Presidente eleito nomear seu governo, como observaram **Shugart e Carey**.^[4]

8. Diante da multiplicidade de partidos políticos – *e da fragmentação política dela advinda* –, a garantia da governabilidade no presidencialismo tornou-se tarefa mais complexa. Na América Latina, isso se refletiu em diversos exemplos de presidentes eleitos, cujos partidos não alcançaram maioria no Legislativo. A solução adotada para esse desafio foi a formação de coalizões entre diferentes partidos, assegurando, assim, uma maioria legislativa. Esse modelo passou a ser conhecido como *“Presidencialismo de Coalizão”*, termo cunhado pelo cientista político **Sérgio Abranches** em estudo publicado em 1988 – *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*^[5]. **Abranches** propôs essa expressão para destacar uma variante do presidencialismo, peculiar ao sistema brasileiro: embora o Brasil tenha tido um sistema de governo originalmente parlamentarista (na vigência da Constituição de 1824), com a República é adotado o presidencialismo que, mais recentemente, evolui para um presidencialismo com características parlamentares. Assim, ao afirmar que o presidencialismo brasileiro opera por meio de amplas coalizões, sugere uma aproximação entre presidencialismo e parlamentarismo, fortalecendo as relações de interdependência entre o Executivo e o Parlamento.

9. A ideia do presidencialismo de coalizão fundamenta-se em dois pilares principais: o papel do presidente e a existência de coalizões partidárias que sustentam o Governo. Na prática, o presidente forma seu ministério com membros dos partidos que compõem a coalizão governista, similar ao processo no parlamentarismo. Por outro lado, esses partidos oferecem apoio à agenda presidencial no Congresso Nacional. O termo coalizão refere-se aos acordos entre partidos políticos, geralmente visando a ocupação de cargos no Governo, e às alianças entre forças partidárias para atingir objetivos específicos. É importante destacar que a coalizão, no conceito de **Abranches**, não é vista como uma solução, mas como um sintoma das dificuldades enfrentadas pelo presidente para governar. Mesmo sendo eleito diretamente, o chefe do Executivo federal em um sistema presidencialista torna-se dependente do Congresso.

10. Retomando o elo entre processo orçamentário e democracia, **Rodrigo Oliveira de Faria**^[6] destaca que *“a importância central do processo orçamentário para a governabilidade do presidencialismo de coalizão decorre da relevância atribuída às emendas parlamentares pelos congressistas. E tal importância encontra-se associada à busca pela reeleição (MAYHEW, 1974). Assim, os parlamentares, em sua luta pelo poder e pela manutenção do poder, desenvolveriam um relacionamento responsivo com determinado eleitorado (accountability relationship with an electorate). Por isso, a maioria dos*

parlamentares usaria sua prerrogativa para a propositura de emendas destinadas a beneficiar suas principais bases eleitorais, com o objetivo de maximizar seu futuro eleitoral e sua carreira política."

11. **Barry Ames**^[7], ao observar que os parlamentares apresentam emendas orçamentárias visando fidelizar seus eleitores e conquistar novos apoios, registra que, durante o período ditatorial, o Congresso estava impedido de alterar o orçamento federal, contudo, com a promulgação da Constituição de 1988 – e a consequente restituição desse poder aos parlamentares –, eles rapidamente passaram a exercer intensamente essa prerrogativa. Entre 1989 e 1992, o número de emendas ao PLOA aumentou de 8 (oito) mil para 72 (setenta e dois) mil, sendo que mais de 90% dessas emendas destinavam-se a municípios específicos.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015 – PEC DO ORÇAMENTO

IMPOSITIVO: *obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais, limitadas a 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior.*

12. A LDO 2014 introduziu no sistema orçamentário a obrigatoriedade da execução das emendas individuais, designando-as com o identificador de resultado primário 6 (RP-6), excepcionando a compulsoriedade apenas em casos de impedimentos técnicos. Além disso, possibilitou tão somente o contingenciamento proporcional das dotações das emendas individuais em relação ao total das despesas primárias discricionárias. Essas disposições foram complementadas pela LOA 2014, que proibiu o cancelamento das programações decorrentes de emendas individuais sem a anuência do autor. Por sua vez, a LDO 2015 dedicou uma seção inteira ao "*Regime de Execução das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Individuais*", visando assegurar a entrega efetiva à sociedade dos bens e serviços resultantes dessas emendas. Já a LOA 2015 atuou supletivamente à LDO, reforçando a vedação ao cancelamento da alocação formulada pelo parlamentar.

13. Pouco depois, em 17 de março de 2015, a EC nº 86 incorporou à Constituição Federal a lógica empregada pelas leis acima indicadas, tornando obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, limitadas a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior. Foi mantido, porém, o poder do Governo Federal de ditar o ritmo da liberação dos recursos. Apesar da obrigatoriedade, o § 17 do art. 165 da CF/88, com redação dada pela EC nº 86/2015, permitia o contingenciamento dessas emendas, na mesma proporção aplicada às despesas discricionárias. Confira-se abaixo alguns dos principais dispositivos dessa EC:

"Art. 165.

.....

§ 9º.....

.....

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166."(NR)

"Art. 166.

.....

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) 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.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independência da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o **caput** do art. 169.

(...)

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria."(NR)

14. Cabe, portanto, o registro: a LDO desempenhou papel crucial no desenvolvimento e amadurecimento das normas relacionadas à execução obrigatória das emendas individuais, com duas LDOs abordando o tema antes da edição de EC nº 86/2015. Tal propósito foi alcançado mediante a combinação com prescrições contidas na LOA, as quais vedaram a alteração das programações oriundas das emendas parlamentares.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 - PEC DO ORÇAMENTO

IMPOSITIVO: *obrigatoriedade da execução de emendas parlamentares de bancada estadual, limitadas a 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior.*

15. A EC nº 100/2019 estabeleceu a aplicação do regime de impositividade às emendas de bancada, seguindo premissas similares àquelas adotadas para as emendas individuais, porém com um valor financeiro inferior – limitado a 1% da receita corrente líquida (RCL), conforme o § 12 do art. 166 da CF/88. Conforme sublinhou **Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira**^[8], o fortalecimento das emendas coletivas no processo orçamentário brasileiro não se inaugurou com a EC nº 86/2015, uma vez que as LDOs dos exercícios seguintes à EC nº 86/2015 já contemplavam a previsão expressa de extensão do regime de impositividade às emendas de bancada. A alteração no texto constitucional apenas consolidou uma prática já existente (tal qual nas emendas individuais impositivas). Em detalhes, alguns dos dispositivos da EC nº 100/2019:

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes."

16. **Rodrigo Oliveira de Faria**^[9] registra que a reestruturação da ordem orçamentária resultou de uma triangulação normativa que combinou três regras fundamentais: (i) execução obrigatória das emendas; (ii) identificação específica das programações orçamentárias (RP); e (iii) proibição de alterações na LOA sem a anuência dos parlamentares autores das emendas. Com a obrigatoriedade de execução, a discricionariedade do Executivo se limita praticamente ao julgamento de conveniência e

oportunidade para a realização do contingenciamento, o qual deve observar a proporcionalidade entre as emendas e outras despesas discricionárias.

17. A marcação das programações decorrentes de emendas permite que os parlamentares monitorem e controlem o remanejamento e a execução de suas emendas. Por fim, a proibição de alteração das programações orçamentárias derivadas de emendas impede que créditos suplementares reduzam as dotações dessas emendas sem a aprovação do Congressista.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 105/2019 - “Emendas pix”.

18. No final de 2019, uma nova reforma constitucional fortaleceu ainda mais a prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento. Trata-se de alteração constitucional implementada pela EC nº 105/2019, que introduziu o art. 166-A na Constituição, permitindo a transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, mediante emendas individuais ao orçamento. Essas transferências podem ocorrer de duas formas: transferência especial ou transferência com finalidade definida.

19. Na transferência especial, os recursos são enviados diretamente ao ente federado beneficiário, sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento semelhante, integrando-se imediatamente ao patrimônio do ente. Esses recursos devem ser utilizados em programas de competência do Poder Executivo do ente beneficiário (art. 166-A, § 2º, da CF/88). Já na transferência com finalidade definida, os recursos são vinculados à programação específica da emenda parlamentar e aplicados em áreas de competência constitucional da União (art. 166-A, § 4º, da CF/88). Em ambos os casos, é proibido o uso dos recursos transferidos para pagamento de despesas com pessoal ou encargos relacionados ao serviço da dívida (art. 166-A, § 1º, da CF/88).

20. Com essa emenda, o processo orçamentário – que já incorporava o regime de impositividade para emendas individuais (EC nº 86/2015) e de bancadas estaduais (EC nº 100/2019) – passou a permitir a transferência direta de recursos públicos federais por emendas individuais. A medida foi justificada como uma forma de aprimorar e desburocratizar a execução das emendas parlamentares, proporcionando maior agilidade e respeitando a autonomia dos estados e municípios beneficiários, que se tornam os titulares dos recursos transferidos diretamente pelo Parlamentar. Além disso, evita-se que os entes federativos tenham que estruturar projetos ou firmar convênios para receber as verbas, eximindo a União da análise, fiscalização e consequente prestação de contas desses instrumentos.

ORÇAMENTO SECRETO - “Emendas de relator”.

21. Em 2019, durante as discussões legislativas sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2020, os parlamentares incluíram disposições que criaram as emendas RP-9, também conhecidas como emendas do Relator-geral. Esse movimento deu origem ao chamado “orçamento secreto”. As emendas RP-9, concentradas nas mãos do Relator-geral, permitem ao Legislativo alocar recursos de forma ampla e sem a

devida transparência. A sistemática foi declarada inconstitucional pelo STF nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014. Da decisão proferida, seguem abaixo transcritos os principais trechos:

EMENTA: 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.

(...)

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. (...)

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.

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.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 126/2022 - Reação do legislativo à decisão do

STF.

22. Os questionamentos que permeiam o fenômeno da reação legislativa em matéria de interpretação constitucional foram objeto de análise por **Mark Tushnet**^[10], que influenciou estudiosos por todo o mundo. Com base em suas lições, **Mariana Willeman**^[11] registrou que, *"embora até o momento haja razoável consenso quanto à centralidade e a primazia do poder judiciário na interpretação constitucional no Brasil, existem alguns excessos nessa confiança irrestrita que se deposita na interpretação juriscêntrica e, por outro lado, na desconfiança desmedida dirigida às instâncias de representação popular. Nesse sentido, a colocação de Keith Whittington é bastante pertinente quando adverte que, em uma democracia, a Constituição é importante demais para ser deixada nas mãos apenas do judiciário e, exatamente por isso, parte em defesa de uma opção que promova a distribuição da autoridade interpretativa por entre várias instituições (referindo-se aos poderes judiciário, executivo e legislativo), cada uma "suprema" na sua própria esfera e nenhuma "suprema" em sua integralidade."*

23. O fato é que o Congresso Nacional reagiu à decisão proferida pelo STF que pronunciou a inconstitucionalidade das emendas de relator, buscando não apenas manter algum controle sobre uma parte dos recursos das emendas RP-9, mas também aumentar os valores destinados às emendas parlamentares. Aproveitando a busca de apoio parlamentar para a aprovação da PEC da Transição (EC nº 126/2022), foi inserido no seu texto dispositivo a majorar o montante das emendas individuais impositivas. O valor das emendas individuais impositivas – antes fixado em 1,2% da RCL – foi elevado para 2% da RCL (§ 9º do art. 166, conforme a redação dada pela EC nº 126/2022).

24. Enfrentando o tema, **Rodrigo Oliveira de Faria**^[12] afirma que *"o exame contrafactual do montante de recursos alocados pelos parlamentares após a votação do STF indica que, na inexistência da decisão de impossibilidade de alocação de emendas RP-9 pelo relator-geral, teria sido alocado um volume menor de recursos pelos parlamentares. Dito de forma inversa: a decisão do STF vedando a alocação das emendas de relator-geral RP-9 implicou, indiretamente, a ampliação dos recursos destinados às emendas parlamentares. Tal movimento do Legislativo se aproveitou do cenário de ampliação do teto de gastos, sinalizando aos demais atores políticos que o parlamento brasileiro não assistiria inerte ao que entendiam ser um cerceamento indevido de prerrogativas parlamentares legitimamente ampliadas"*.

CONSEQUÊNCIAS DA IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS.

25. O Brasil experimenta situação na qual o espaço para o investimento público é sobremaneira baixo, em razão do incremento das despesas obrigatórias, em um cenário no qual operam instrumentos de ancoragem fiscal – Teto de Gastos (EC nº 95/2016), substituído pelo Arcabouço Fiscal (Lei complementar nº 200/2023). Segundo dados do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas^[13], as despesas obrigatórias, em 2022, somaram 91,63% do total das despesas públicas, dificultando a implementação de reformas

estruturais, para as quais são necessários massivos investimentos públicos. O setor de infraestrutura é exemplo: conforme estudos do Fórum Econômico^[14], no ritmo atual de investimentos em infraestrutura, o Brasil precisaria investir 339 bilhões de reais para subir da 71ª para a 20ª posição no Global Competitiveness Index, assumindo que nenhum outro país aumente seus investimentos. Com a taxa anual de investimentos de 2017 a 2022, o país levaria 238 (duzentos e trinta e oito) anos para alcançar essa meta. Mesmo com um crescimento proporcional ao PIB, seriam necessários 82 (oitenta e dois) anos.

26. O IPEA^[15] aponta que, em 2023, o valor total das emendas parlamentares consignadas no orçamento atingiu R\$ 37,3 bilhões; com alta, frente ao patamar aprovado no Orçamento de 2022, de R\$ 28,9 bilhões. No mesmo ano, as despesas discricionárias do Estado alcançaram o patamar de R\$ 238,34 bilhões. Infere-se que o montante total das emendas parlamentares ultrapassa 10% do total das despesas discricionárias. Esse descompasso demonstra a fragilidade institucional do modelo, o qual permite a alocação de vultoso montante de recursos sem uma efetiva estruturação e coordenação, que leve em conta as metas, prioridades e os objetivos da Administração Pública.

27. É salutar a participação do Parlamento na construção das políticas públicas, mas essa participação precisa vir acompanhada de mecanismos racionais a orientar o gasto público. Passa-se à análise dos reflexos das decisões proferidas pelo STF no âmbito de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas questionando o modelo de impositividade do orçamento.

ADI Nº 7.688/2024/DF - Decisão proferida em 1º de agosto de 2024, confirmada pelo plenário do STF, à unanimidade, em 16 de agosto de 2024.

28. Na ação direta ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), o relator, Ministro Flávio Dino, deferiu parcialmente a medida cautelar requerida, determinando: 1) que, doravante, as transferências especiais (“emendas PIX”) somente sejam realizadas com o atendimento aos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição), conforme regulamentação administrativa de competência constitucional do Poder Executivo (art. 84, incs. II e IV, da CF); 2) que as transferências especiais (“emendas PIX”) sejam fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal, consoante o entendimento desta Corte em situação análoga (ADI 5791, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). Ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão. Por consequência, esclareço, em nome da segurança jurídica, que está configurado o interesse da União para os fins do artigo 109, I e IV, da Constituição; 3) que, doravante, os beneficiados por emendas parlamentares via transferências especiais (“emendas PIX”) insiram na plataforma Transferegov.br, PREVIAMENTE ao recebimento dos recursos, informações referentes às transferências, tais como: plano de trabalho, objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa. Consequentemente, o Poder Executivo só poderá liberar os recursos oriundos das “emendas PIX” APÓS o atendimento da referida obrigação pelos futuros destinatários da transferência especial; 4) que, doravante, as transferências especiais (“emendas PIX”) na área da SAÚDE somente sejam efetivamente executadas mediante prévio parecer das instâncias competentes de governança do SUS no sentido de que há estrito cumprimento das regras técnicas que o regem,

nos termos da Lei nº. 8.080/1990, especialmente de seus arts. 14-A, 35 e 36; 5) que, doravante, a destinação de transferências especiais (“emendas PIX”) tenha absoluta vinculação federativa, isto é, Deputados e Senadores só poderão indicá-las para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, em virtude do disposto nos arts. 45 e 46 da Constituição, salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar; 6) que a CGU realize auditoria da aplicação, economicidade e efetividade sobre as transferências especiais (“emendas PIX”), em execução em 2024; 7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data: a. a CGU realize auditoria de todos os repasses de “emendas PIX” em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024, e b. as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de “emendas PIX” recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos; 8) que seja aberta conta exclusiva para administração dos valores decorrentes de transferências especiais (“emendas PIX”) em favor dos entes federados, como forma de assegurar a transparência e a rastreabilidade (art. 163-A da Constituição) e permitir a fiscalização orçamentária. ADI nº 7.688/2024/DF.

ADI Nº 7.695/2024/DF - *Decisão proferida em 8 de agosto de 2024, confirmada pelo plenário do STF, à unanimidade, em 16 de agosto de 2024.*

29. Já na Ação Direta ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, o relator, ministro Flávio Dino, acolheu parcialmente o pedido formulado em sede de cautelar, para reafirmar que a execução das transferências especiais, *Emendas Pix*, fica condicionada ao atendimento dos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da CF/88), conforme decisão proferida na ADI nº 7.688 (acima). Foi admitida, entretanto, a continuidade da execução das transferências especiais (*Emendas Pix*) nas hipóteses de: “1) obras já em andamento, para pagamento de medições, observadas as seguintes condições, de forma cumulativa: a) apresentação de atestado sobre a medição, emitido por órgão a ser definido pelo Poder Executivo Federal; b) total transparência e rastreabilidade do recurso a ser transferido; c) registro do plano de trabalho na plataforma Transferegov.br, e 2) calamidade pública devidamente reconhecida pela Defesa Civil e publicada em Diário Oficial”.

ADI 7.697/DF - *Decisão proferida em 15 de agosto de 2024, confirmada pelo plenário do STF, à unanimidade, em 16 de agosto de 2024.*

30. A ação analisa as alterações constitucionais implementadas pelas ECs nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022. O objeto dessa ação é mais abrangente do que o das ADIs acima indicadas, as quais se referem unicamente às Transferências Especiais (inciso I do art. 166-A da CF/88), chamadas de *Emendas Pix*. A questão não se confunde tampouco com as emendas de relator, identificadas pela sigla RP-9. Na verdade, a decisão alcança todas as espécies de emendas parlamentares provenientes do orçamento federal. Confira-se o dispositivo da decisão:

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal Federal, para, atribuindo interpretação conforme aos seguintes dispositivos:

art. 165, § 9º, inciso III (EC/100); art. 165, § 10; art. 166, § 9º (EC/126); art. 166, § 9º-A (EC/126); art. 166, § 10 (EC/86); art. 166, § 11 (EC/126); art. 166, § 12 (EC/100); art. 166, § 13 (EC/100); art. 166, § 14 (EC/100); art. 166, § 16 (EC/100); art. 166, § 17 (EC/126); art. 166, § 18; art. 166-A (EC/105), todos da Constituição Federal; DECLARAR E DETERMINAR, com efeitos ex nunc:

Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedecem a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares.

É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares.

A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue:

- a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;
- b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;
- c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;
- d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, desde a fase inicial de votação até a execução do orçamento;
- e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

31. Nela, o Ministro Relator parte da premissa de que as emendas constitucionais impugnadas transferem o controle da execução de parte significativa do orçamento público do Poder Executivo para o Legislativo, especialmente das despesas discricionárias. Isso reduz a discricionariedade do Executivo na implementação de políticas públicas, transformando os parlamentares em "*co-ordenadores de despesas*", onde a execução orçamentária passa a depender menos das decisões administrativas do Executivo e mais da aprovação automática das decisões do Legislativo.

32. Destaca que o princípio da Separação de Poderes não permite que o "*orçamento impositivo*" suprima os critérios constitucionais e legais necessários para a execução da lei orçamentária. Fazer isso seria eliminar uma função essencial do Poder Executivo e comprometer a harmonia do sistema constitucional. No contexto de um sistema presidencialista, aduz ser uma anomalia que parlamentares possam ordenar despesas discricionárias como se fossem autoridades administrativas, criando uma "*parlamentarização*"

das despesas públicas, sem a devida responsabilidade política e administrativa típica do parlamentarismo.

33. No limite, o Relator determina que, antes da execução das emendas impositivas, o Executivo tem o dever de examinar a validade desses gastos, seguindo os critérios estabelecidos pela Constituição Federal e normas infraconstitucionais. Esses critérios para a execução das emendas impositivas estão claramente previstos no texto constitucional, como indicado no § 13 do art. 166. Uma observação é necessária: o Ministro invoca um poder-dever do Executivo, que altera a anterior compreensão do art. 166, § 13, da CF, segundo o qual a inexecução das emendas apenas seria possível por questões de índole formal. Confira-se o dispositivo: *"Art. 166 (...) § 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica."*

34. Nesse contexto, afirma que deve ser observado o devido processo orçamentário, ou seja, a compatibilidade de sua execução com as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração; metas, prioridades e diretrizes da política fiscal; o orçamento fiscal e de investimentos. Assinala, ainda, que *"Orçamento Impositivo"* não deve ser confundido com um *"Orçamento Arbitrário"*, motivo pelo qual a discricionariedade na atuação pública não pode se transformar em arbitrariedade, a ignorar a disciplina constitucional e legal. A Constituição Federal, em seu art. 168, especifica o repasse obrigatório ao Legislativo apenas para os duodécimos, sem mencionar emendas parlamentares, o que seria, na sua visão, uma invasão das funções do Executivo. Sublinha que as emendas impositivas só podem ser executadas se cumprirem requisitos técnicos, cuja verificação é uma atribuição exclusiva do Executivo, que deve regulamentar esse processo conforme os arts. 71, 72, 78 e 80, § 1º, do Decreto-Lei nº 200/1967. Ressalta se tratar de um poder-dever fundamental e irrenunciável do Executivo, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

DIÁLOGO INSTITUCIONAL: *reunião informal entre STF, Poder Executivo e Poder Legislativo. Elaboração de Nota Conjunta.*

35. O constitucionalismo democrático está alinhado com as chamadas teorias do diálogo, segundo as quais o Judiciário não possui (empiricamente) ou não deveria possuir (normativamente) o monopólio sobre a interpretação constitucional. Ao invés disso, ao exercer o poder de revisão judicial, os juízes se envolvem em um processo de interação e diálogo contínuo e dinâmico sobre o significado da Constituição.^[16] Ao referendar a decisão proferida pelo Ministro Flávio Dino, o STF sublinhou que *"estão ocorrendo reuniões técnicas entre os órgãos interessados, com o auxílio do Núcleo de Conciliação da Presidência do STF, além de estar prevista reunião institucional com a presidência e demais ministros do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, bem como do Procurador-Geral da República e de representante do Poder Executivo, em busca de solução constitucional e de consenso, que reverencie o princípio da harmonia entre os Poderes"*.

36. Em reunião entre os Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal (STF), o Ministro da Casa Civil, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, realizada na Presidência do Supremo Tribunal Federal, em 20 de agosto de 2024, firmou-se o consenso de que as emendas parlamentares deverão respeitar critérios de transparência, rastreabilidade e correção, nos termos da seguinte nota conjunta, assinada pelos participantes da reunião^[17].

1. Emendas individuais: a) Transferência especial (emendas pix): ficam mantidas, com impositividade, observada a necessidade de identificação antecipada do objeto, a concessão de prioridade para obras inacabadas e a prestação de contas perante o TCU; b) demais emendas individuais: ficam mantidas, com impositividade, nos termos de regulação acerca dos critérios objetivos para determinar o que sejam impedimentos de ordem técnica (CF, art. 166, § 13), a serem estabelecidos em diálogo institucional entre Executivo e Legislativo. Tal regulação deverá ser editada em até dez dias. **2. Emendas de bancada:** Serão destinadas a projetos estruturantes em cada Estado e no Distrito Federal, de acordo com a definição da bancada, vedada a individualização. **3. Emendas de comissão:** Serão destinadas a projetos de interesse nacional ou regional, definidos de comum acordo entre Legislativo e Executivo, conforme procedimentos a serem estabelecidos em até dez dias. Fica acordado que Executivo e Legislativo ajustarão o tema da vinculação das emendas parlamentares à receita corrente líquida, de modo a que elas não cresçam em proporção superior ao aumento do total das despesas discricionárias. O relator irá, oportunamente, reexaminar o processo.

37. Em que pese as dúvidas suscitadas – em razão do *peculiar pronunciamento conjunto dos poderes* –, analisando o andamento processual das ADIs acima mencionadas, bem como em atenção às reportagens produzidas pela imprensa sobre o assunto^[18], as decisões proferidas pelo Ministro Flávio Dino – referendadas pelo plenário do STF – ainda se encontram vigentes. Além disso, foi prorrogado até o dia 10/9/2024 o prazo para regulamentação da questão pelos Poderes^[19].

REFLEXOS PARA O ESTADO DE GOIÁS: (i) *emendas liberadas pelo Executivo estadual*; (ii) *emendas recebidas pelo Executivo estadual*.

38. O impacto das decisões proferidas pelo STF precisa ser analisado sob o prisma do endereçamento de emendas aos parlamentares estaduais; e do recebimento de emendas pelo Executivo.

39. É incontroverso que o objeto de controle das ADIs foram normas da Constituição Federal, incluídas no texto da Constituição pelo Poder Constituinte Derivado Reformador – ECs nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022. No Estado de Goiás, as emendas individuais impositivas são previstas no § 8º do art. 111 da CE/GO, as quais serão de execução obrigatória, independentemente de análise técnica (§ 12 do art. 111). O regramento constitucional goiano (quanto à liberação de emendas) não está alinhado à decisão do STF, na qual se estabeleceu a necessidade de análise técnica do seu conteúdo. Sem embargo de a decisão não se referir diretamente às normas constitucionais goianas, essas foram editadas com base nas ECs impugnadas nas ADIs. É, portanto, incoerente o raciocínio segundo o qual seria inaplicável a decisão em relação ao ordenamento jurídico estadual.

40. Quanto à sistemática de endereçamento de recursos ao Parlamento estadual, portanto, sendo mantidas as decisões proferidas pelo STF, será necessário seu aperfeiçoamento, visando a criação de mecanismos de controle de eficiência, transparência e rastreabilidade, e, especificamente do que consta abaixo (trecho retirado da decisão do STF):

- "a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;
- b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;
- c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;
- d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, desde a fase inicial de votação até a execução do orçamento;
- e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas."

41. Quanto aos valores recebidos a título de emendas, a decisão do STF não enfrenta, com profundidade, a postura esperada do Poder Executivo estadual. A maior parte dos comandos contidos nas decisões do STF foi endereçada ao Poder Executivo federal, no âmbito da regulamentação do tema – ainda não ocorrida. Contudo, na decisão proferida na ADI nº 7.688/2024/DF, ordenou-se aos beneficiados pelas *Emendas PIX* que insiram, na plataforma Transferegov.br, PREVIAMENTE ao recebimento dos recursos, informações referentes às transferências, tais como: plano de trabalho, objeto a ser executado, finalidade, estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa. Ainda que os recursos já tenham sido recebidos pelo Estado, sugere-se a implementação dessa providência.

42. A decisão foi complementada pela proferida na ADI nº 7.695/2024/DF, a qual permitiu a continuidade da execução das transferências especiais (*Emendas Pix*) nas hipóteses de: 1) obras já em andamento, para pagamento de medições, observadas as seguintes condições, de forma cumulativa: a) apresentação de atestado sobre a medição, emitido por órgão a ser definido pelo Poder Executivo federal; b) total transparência e rastreabilidade do recurso a ser transferido; c) registro do plano de trabalho na plataforma Transferegov.br, e 2) calamidade pública devidamente reconhecida pela Defesa Civil e publicada em Diário Oficial".

43. Até que sobrevenha regulamentação do tema em âmbito federal – ou mesmo que as cautelares sejam revisitadas, como já se adiantou que poderia ocorrer – essas são as únicas conclusões possíveis. Supõe-se que a futura regulamentação explicitará, de

modo claro, os procedimentos esperados dos entes públicos beneficiados pelas emendas impositivas. Até lá, sugere-se a suspensão da execução das Emendas Pix, com a ressalva da situação mencionada no parágrafo 42.

44. Tecidas tais considerações, **APROVA-SE**, com acréscimos, o **Parecer Jurídico SGG/PR nº 156/2024** (SEI nº 63579434), orientando-se:

(i) que o Estado de Goiás suste a execução das *Emendas Pix* (recursos recebidos) até a regulamentação do tema, por meio de diálogo institucional entre os Poderes da República, excetuando-se a situação indicada no parágrafo 42 (obras em andamento, mediante o cumprimento dos requisitos apontados);

(ii) que se adote cautela em relação a essa questão, até que seja publicada a regulamentação, a qual se espera que esclareça de forma precisa os procedimentos que os órgãos públicos beneficiados pelas emendas impositivas deverão seguir;

(iii) quanto aos recursos endereçados aos Parlamentares estaduais a título de emendas impositivas, que sua estrutura seja aperfeiçoada, visando a criação de mecanismos de controle, eficiência, transparência e rastreabilidade, e, sobretudo, do que consta no parágrafo 40 deste Despacho (tudo isso em atenção à vindoura regulamentação).

45. Orientada a matéria, **os autos deverão retornar à Secretaria-Geral de Governo (SGG), via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e providências. Antes, porém, cientifiquem-se do teor deste despacho referencial os Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Tributária, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta, Consultoria-Geral, bem como a representante do **CEJUR** (esta última, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB).

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado