

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Danielly Andrezza de Sá

**EMENDA DE RELATOR:
ANÁLISE DE SUA LEGALIDADE
A PARTIR DAS ADPFs 850, 851 e 854**

Brasília

2022



Resumo

Este trabalho tem como objetivo fazer uma análise minuciosa das Emendas de Relator-Geral, analisou profundamente as Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais 850, 851 e 854 interpostas no Supremo Tribunal Federal (STF) em face das emendas de relator nos anos de 2020 e 2021 do Orçamento Geral da União. Desta maneira, estudou o processo detalhadamente e as fundamentações apresentadas, que teve como consequência a suspensão da execução das emendas nos anos acima citados.

Partido desse ponto, verificou como surgiu toda polêmica em volta do presente tema, com matérias jornalísticas denunciando supostos esquemas ligados às emendas de relator, onde parlamentares faziam indicações, mas não tinham seus nomes ligados às indicações, por conta disso pela falta de transparência durante a execução haveriam violações à Constituição Federal de 1988 e, também, analisou a constitucionalidade da legislação infraconstitucional.

Diante disso pôde-se analisar sua previsão no ordenamento jurídico, a evolução de previsão da função do Relator-Geral das Resoluções que preveem o funcionamento da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. E por fim, que o que foi apresentado e as providências que foram tomadas para as futuras indicações não sofram insegurança jurídica.

Abstract

This work aims to make a thorough analysis of the Rapporteur-General's Amendments, deeply analyzed the Actions for Noncompliance with Fundamental Precepts 850, 851 and 854 filed in the Federal Supreme Court (STF) in the face of the rapporteur's amendments in the years 2020 and 2021 of the General Budget of the Union. In this way, it studied the process in detail and the reasons presented, which resulted in the suspension of the execution of the amendments in the years mentioned above.

Starting from this point, he verified how all the controversy around the present theme arose, with journalistic articles denouncing alleged schemes linked to the rapporteur's amendments, where parliamentarians made nominations, but did not have their names linked to the nominations, due to the lack of transparency during the execution would be violations of the Federal Constitution of 1988 and, also, analyzed the constitutionality of the infra-constitutional legislation.

In view of this, it was possible to analyze its prediction in the legal system, the evolution of prediction of the function of the General Rapporteur of the Resolutions that provide for the functioning of the Mixed Budget Commission of the National Congress. And finally, that what was presented and the measures that were taken for future indications do not suffer from legal uncertainty.

Palavras-Chaves: Orçamento Público. Ação de Descumprimento de Preceitos Fundamentais. Orçamento Secreto. Emenda de Relator.

Key-words:



Lista de Abreviaturas

| | |
|-----------------|--|
| ADIn | – Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ADPF | – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| AGU | – Advocacia Geral da União |
| CD | – Câmara dos Deputados |
| CF/88 | – Constituição Federal de 1988 |
| CMO | – Comissão Parlamentar Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização |
| CN | – Congresso Nacional |
| CODEVASF | – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba |
| CONOF | – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira |
| CPI | – Comissão Parlamentar de Inquérito |
| EC | – Emenda Constitucional |
| LDO | – Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | – Lei Orçamentária Anual |
| LRF | – Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MDR | – Ministério do Desenvolvimento Regional |
| ME-SEGOV | – Ministério da Economia/Secretaria de Governo Federal |
| PGR | – Procuradoria Geral da República |
| PLN | – Projeto de Lei Orçamentária |
| PLOA | – Projeto de Lei Orçamentária Anual |
| PPA | – Plano Plurianual |
| PRN | – Projeto de Resolução do Congresso Nacional |
| PSB | – Partido Socialista Brasileiro |
| PSL | – Partido Social Liberal |
| PSOL | – Partido Socialismo e Liberdade |
| SF | – Senado Federal |
| SIAFI | – Sistema Integrado de Administração Financeira |
| SIOP | – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento |
| SOF | – Secretaria de Orçamento Federal |
| STF | – Supremo Tribunal Federal |
| TCU | – Tribunal de Contas da União |
| UO | – Unidade Orçamentária |



SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| Resumo/Abstract | 02 |
| Lista de Abreviaturas | 01 |
| 1. INTRODUÇÃO | 04 |
| 2. BREVE HISTÓRICO | 08 |
| 3. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS – 850 | 10 |
| 4. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – 851 | 16 |
| 4.1 A violação aos Preceitos Fundamentais da Impessoalidade e | |
| Eficiência Alegados na Peça Inicial | 19 |
| 5. AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS – 854 | 22 |
| 6. PREVISÃO DA EMENDA DE RELATOR | 30 |
| 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 40 |
| 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 42 |



1. INTRODUÇÃO

O tema Emendas de Relator-Geral foi bastante discutido no debate político após uma matéria publicada pelo Jornal O Estado de São Paulo, com o título “novo tipo de emenda de relator-geral do orçamento, a chamada RP9”, também “tratoração” ou “orçamento secreto”. Após acessar alguns ofícios enviados por parlamentares ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, a matéria denuncia um suposto esquema de compra de apoio de parlamentares. Também, levantou-se o questionamento sobre o montante alocado para o MDR, principalmente para a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF – sobre a quantidade de maquinários comprados e principalmente o valor de compra. Alguns parlamentares foram citados na matéria, foram questionados sobre valores alocados e critérios adotados.

Isso repercutiu bastante na imprensa, levando alguns partidos a impetrarem Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF.

Primeiramente os Partido Cidadania impetrar a ADPF 850 no Supremo Tribunal Federal – STF – requerendo a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator e a imediata suspensão de execução destas nos exercícios de 2020 e 2021, assim o que fossem tomadas medidas cabíveis para que fossem prestadas informações necessárias para saber quem indicou o recurso, informações para acompanhar a execução e critérios adotados na escolha dos beneficiários.

Na sequência, o PSB ajuizou a ADPF 851 com o mesmo propósito. Ato contínuo, o PSOL apresentou a ADPF 854, também voltada contra a utilização do indicador RP-9 (emenda de relator-geral), exceto para a recomposição e correção de erros e omissões.

Este artigo apresenta a discussão travada no âmbito das ADPFs 850, 851 e 854, em cujo julgamento chegou a ser determinada a suspensão da execução das emendas de relator dos anos de 2020 e 2021, notificando os Presidentes da Câmara dos Deputados – CD, do Senado Federal – SF, e o Ministro do Desenvolvimento Regional.

Durante todo o período de suspensão, o Congresso Nacional – CN, por meio de seu Presidente, Senador Rodrigo Pacheco, que juntamente com o Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, começaram um movimento para dar mais transparência às indicações dos anos de 2020 e 2021, o que também atendia à determinação da liminar concedida pela Ministra Rosa Weber.



Foi editado o Ato Conjunto nº 01¹ pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que dispõe sobre os mecanismos a serem adotados pelo Congresso Nacional para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e 2021, determinando a publicação nos Diários das duas casas detalhando a execução orçamentária das emendas de relator dos dois anos.

Também, foi aprovado o Projeto de Resolução do Congresso Nacional, PRN nº 04/2021, que altera as disposições da Resolução nº 01/2006-CN, ampliando a transparência sistemática de apresentação, aprovação e execução das emendas de relator-geral.

Os argumentos apresentados acerca dos questionamentos de previsão legal das emendas de relator, foram no sentido de que a falta da previsão constitucional não impossibilita a previsão infraconstitucional. Essa é a problemática levantada, pois, por conta das emendas de bancada e as individuais terem previsão na Constituição Federal de 1988 (CF/88), levantou-se a narrativa nas ações de que não são constitucionais.

Sobre a alegação relativa à utilização da emenda de relator ser frágil, por conta de a previsão regimental demonstrar as hipóteses em que cabem a utilização da emenda de relator, demonstrou-se em uma prévia análise, que precisou por meio de atos do Congresso deixar a temática mais clara quanto ao cabimento e procedimentos a serem adotados.

Ademais, a suspensão da execução por um tempo prolongado traria um prejuízo enorme para a sociedade, haja vista, que os recursos de emenda de relator não foram indicados apenas pelo MDR, mas também por outras áreas temáticas, como por exemplo, na saúde

As emendas de relator, como se verá, existem desde a primeira Resolução, a Resolução nº 1/91 do Congresso Nacional, que regulamentou os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, numa reconstituição histórica, demonstrou a importância que as emendas de relator assumiram nos últimos exercícios financeiros.

¹ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/Ato_Conjunto_das_Mesas_1_de_2021/Ato_Conjunto.pdf.



Também, permitiu enxergar que houve mudanças significativas, dando um papel de protagonismo do Congresso Nacional na alocação de recursos. Essa ampliação iniciou com a aprovação das Emendas à Constituição (EC) nº 86 (que tornou obrigatória a execução para as emendas individuais) e (EC) nº 100 (que ampliou a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada).

A finalidade principal deste artigo é analisar as ADPFs 850, 851 e 854, analisando os argumentos apresentados nas peças iniciais, também, diante das decisões por parte do Supremo Tribunal Federal, argumentos apresentados pelo Congresso Nacional, Advocacia Geral da União (AGU), Procuradoria Geral da República (PGR) e Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Desta maneira, demonstrar sua previsão normativa e técnica, a evolução histórica.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o que foi apresentado nas ações, suas consequências e também, providências tomadas para garantir segurança jurídica nas futuras programações provenientes das emendas de relator. Ao se fazer a reconstituição histórica, vê-se como se chega à situação atual. Acredita-se que, ao olhar para o passado, é possível entender o atual quadro e vislumbrar possíveis soluções para o problema existente.

Ainda no que diz respeito ao objetivo deste trabalho, legislações que norteiam a possibilidade de manter as emendas de relator no ordenamento orçamentário, como também no campo da execução das emendas de relator.

O acervo referente ao tema ainda não é amplo, haja vista ser uma temática relativamente recente. Foram utilizadas as peças de informação que constam dos processos, ao fazer uma análise pormenorizada da tramitação, também, as legislações e pareceres relativos ao tema, Resoluções do Congresso Nacional e os Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), como também estas aprovadas e os casos em que houveram vetos.

Este artigo está dividido em três seções. A primeira traz um breve histórico, citando as matérias que foram publicadas na imprensa nacional, que faziam as denúncias de supostos esquemas entre o Poder Executivo e Legislativo, em que o primeiro supostamente comprava apoio de alguns parlamentares para a aprovação de matérias de interesse. A segunda seção traz uma análise pormenorizada das três ADPFs que ocasionaram a suspensão temporária da execução das emendas RP-9, trazendo as manifestações das principais figuras que participaram da aprovação e execução das emendas de relator, como também da AGU e da PGR. A terceira e



última, faz uma análise técnica sobre a previsão (regulação) das emendas de relator, trazendo legislação e pareceres técnicos, também, um breve histórico da Resolução que rege o funcionamento da CMO.

2. BREVE HISTÓRICO

O jornal Estadão, em 8 de maio de 2021, publicou uma matéria com o tema “orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso”.²

Segundo a matéria, haveria um suposto esquema montado pelo Presidente Jair Bolsonaro no ano de 2020 para aumentar sua base de apoio no Congresso, apelidado de “orçamento paralelo”, cujo valor era de R\$ 3 bilhões, sendo uma parte considerável desse valor seria destinado para comprar tratores e equipamentos agrícolas por preços até 259% acima dos valores de referência fixados pelo governo.

Na reportagem afirma-se que o Presidente da República, Jair Bolsonaro, vetou, após a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual do ano de 2021, um novo tipo de orçamento, o “RP9”, com a justificativa de que o dispositivo era incompatível com a CF/88, diferentemente do que ocorre com as emendas individuais e de bancada.

O jornal teve acesso a 101 ofícios enviados por Senadores e Deputados Federais ao Ministério do Desenvolvimento Regional e órgãos vinculados ao Ministério, como por exemplo, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. Estes ofícios enviados por parlamentares seriam para indicar os beneficiários e objetos que os recursos seriam destinados.

A publicação apresentou imagens de alguns ofícios enviados por parlamentares, segundo levantamento feito, valores indicados para maquinários estariam supostamente acima do valor de mercado. Por exemplo, indicavam uma máquina com valor de R\$ 500 mil, o valor de referência desta seria de R\$ 200 mil.

² Ainda sobre a compra de maquinário, o jornal Estadão fez uma matéria em 14.06.2021, com o título “festa do tratoração”, a qual divulga que o Deputado Domingos Neto participou da entrega de 31 tratores para 28 municípios do Ceará. A entrega foi feita na cidade onde sua mãe é Prefeita. O Prefeito de Alto Santo, disse que *“Vimos receber uma patrol doada pelo governo federal através do nosso líder Domingos Filho para manutenção, para manter nossas estradas (...), para que todos possam trafegar de forma mais tranquila. Uma patrol dessa daqui que a gente está ganhando custa em torno de R\$ 1 milhão”*.

Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,festa-do-tratoraco-deputado-manda-31-tratores-para-cidade-governada-pela-mae,70003746612>



Sobre os maquinários, a matéria divulgou que dos R\$ 3 bilhões de recursos para o MDR, R\$ 271,8 milhões foram para aquisição de tratores, retroescavadeira e equipamentos agrícolas. Onde ficou apelidado de “tratoração”, os parlamentares indicavam R\$ 15 milhões para aquisição de 115 máquinas, destinados à Prefeituras de reduto dos parlamentares.

Segundo o Jornal, houve situações que parlamentares enviaram milhões para compra de máquinas agrícolas, o detalhe é que alguns indicaram para cidades com cerca de dois mil quilômetros dos seus redutos eleitorais, o caso dos Deputados Ottaci Nascimento (RR) e Bosco Saraiva (AM), ambos do Partido Solidariedade. Eles indicaram R\$ 4 milhões para Padre Bernardo, município localizado no Goiás, o Deputado Ottaci respondeu afirmando que atendeu o pedido de um colega de partido.

O Ministério do Desenvolvimento Regional esclareceu que os parlamentares quem definiram como e onde aplicar os R\$ 3 bilhões de verbas da pasta.

Sobre a tabela de referência que o jornal teve acesso, o ministério informou que era válida para o ano de 2021, não é um normativo e sim um material de apoio. *“Caso o valor do equipamento seja mais alto, será publicado um Termo Aditivo com aumento de contrapartida do titular do convênio para cobrir os custos necessários”*. Pode haver uma variação de valores por conta de fatores externos, isso faz com que haja um aumento no valor do maquinário após a cotação de valores ter sido feita, como por exemplo, durante a pandemia o valor do aço subiu, isso pode influenciar.

Alguns parlamentares foram citados por conta dos valores destinados e até pela estrutura de alguns municípios que receberam indicações. O Senador Davi Alcolumbre é um exemplo. Segundo a matéria, teria destinado para o MDR o valor de R\$ 277 milhões, sendo R\$ 81 milhões pela CODEVASF. O Parlamentar disse que *“como presidente do Congresso tinha esse papel de liderança e atuava para atendimento das demandas dos demais parlamentares, em procedimento rigorosamente dentro da legalidade”*.³

³ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-secreto-de-bolsonaro-ministerio-diz-que-parlamentares-escolheram-destino-de-verba,70003708910>.



3. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS - 850⁴

Após as matérias, em junho de 2021 o Partido Cidadania propôs Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 850 - em face da Emenda de Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual de 2021, aprovada em março de 2021.

A ADPF é uma ação de controle concentrado de constitucionalidade. Sua principal finalidade é o combate a atos desrespeitosos aos chamados preceitos fundamentais da Constituição. Segundo o artigo 103 da Constituição Federal, são legitimados para propor:

“Art. 103, CF:

I – o Presidente da República;

II – a Mesa do Senado Federal;

III – a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV – a Mesa de Assembléia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do DF;

V – o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal;

VI – o Procurador-Geral da República;

VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;

IX – Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

Além da base constitucional, a ação tem previsão na Lei nº 9.882/99. Na “arguição”, que é uma ação que está inserida no conceito de controle concentrado, abstrato e principal de constitucionalidade, há uma semelhança com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), porém, voltada para objetos mais específicos. O “descumprimento”, segundo a doutrina, serve para tutelar casos que hajam desrespeito aos preceitos fundamentais da Constituição, abrangendo atos normativos ou não normativos. Nesse caso, deve ocorrer desrespeito a preceito fundamental, ou seja, deve demonstrar no caso concreto no qual o texto constitucional foi desrespeitado. Nesse ponto, a CF/88 e a Lei nº 9.882/99, não elencaram rol com os preceitos fundamentais, cabendo ao autor da ação demonstrá-los, no caso concreto.

Um ponto importante a ser citado é o princípio da subsidiariedade. O artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, não admite ADPF quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade, assim é o entendimento do STF, na ADPF 33. Dessa maneira, utiliza-se a arguição quando não houver um meio apto a resolver o problema de forma “ampla, geral e imediata”.

Nos fatos, apresentou-se que houve um corte de R\$ 26 bilhões nas despesas obrigatórias objetivando aumentar os valores disponíveis para emenda de relator e parlamentar. Esse montante teria sido retirado de benefícios previdenciários – R\$ 13,5

⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240>.



bilhões; do abono salarial – R\$ 7,4 bilhões; do seguro-desemprego – R\$ 2,6 bilhões; e do crédito agrícola – R\$ 2,5 bilhões.

Na seara da violação dos preceitos fundamentais, questionou-se a arbitrariedade na escolha dos beneficiários da despesa e inexistência de critérios legais ou técnicos de alocação. Esse é o maior problema aventado não só na ADPF, como também no âmbito da mídia e de parlamentares da oposição ao governo, pois no ano 2020 fazia-se indicação diretamente aos Ministérios sem constar nas ações e objetos quem “apadrinhou” as indicações.

Ainda sobre critérios acerca da distribuição, citou-se o *caput do artigo 37 da Constituição*, frisando o ponto da impessoalidade, evitando interesse próprio ou de terceiros. Ou seja, os recursos devem ser distribuídos igualmente, e se houver desigualdade, faz-se necessário atender critérios de acordo com a qualidade de cada beneficiário, por exemplo, população de um Município, e não para atender interesses particulares.

A partir daí, os membros do Legislativo e Executivo precisariam demonstrar alguma regra para definir os beneficiários. Assim, tirar a vontade do próprio parlamentar de escolha sem justificativa, ter que demonstrar qual metodologia foi adotada para escolha.

Conforme trecho da peça:

“Em síntese, o orçamento materializa – e deve explicitar – a coerência das macroalocações (setoriais e gerais), mas também deve coexistir (e ser compatível com) critérios de microalocações defensáveis para despesas, obras, transferências e outras aplicações de recursos, critérios estes que tornem concretos a impessoalidade, os objetivos e a efetividade de cada política pública.”.

A ação busca, desse modo, que seja explicitada uma demonstração de critérios para distribuição dos recursos, utilizando indicadores socioeconômicos.

Sobre o orçamento de 2020, afirmou que o MDR empenhou 50,60% das transferências voluntárias, tentando entender qual foi o critério utilizado para alocar os recursos em cada área.

No MDR, abriu um edital de licitação em 9 de dezembro de 2020, para adquirir até 6.240 máquinas, com valor estimado de R\$ 2,8 bilhões. Mas o ponto questionado é que uma indicação que justificasse tal compra, ou seja, não tinham beneficiários definidos e tampouco critérios adotados para utilização de um valor desse para compra de maquinário. Afirmando na peça que estes maquinários seriam doados a Municípios, mais uma vez buscando questionar o que levaria a fazer tais doações



sem critérios explícitos ou normatizados, mantendo a discricionariedade quanto a distribuição.

O Ministério divulgou uma nota oficial, em um trecho afirma que os valores dos maquinários sofreram impactos por conta da variação do dólar em decorrência da pandemia. Ressaltando que o responsável pela compra dos equipamentos é o convenente e que o Termo de Referência é aprovado após o envio de três orçamentos atualizados e com valores de referência da região do convenente.

A distribuição em uma vasta lista de ações dentro do Ministério fez com que houvesse questionamento novamente acerca dos critérios e quais políticas públicas seriam atendidas, ou seja, deveriam ter necessidades de determinadas indicações e estas deveriam ser demonstradas. Não havendo nenhuma relação na distribuição do recurso e a população por UF, demonstrando através de tabelas muitas incoerências quando se analisa a população de um determinado estado e o que recebeu de indicação do MDR.

Alegando, assim, uma diferença entre as indicações e a população. Porém, há de se analisar que esse tipo de questionamento é vago, pois alguns municípios têm demandas que realmente justificam tais indicações, como por exemplo, uma pavimentação em zona urbana ou a construção de uma ponte, se for analisar pela população e o valor alocado para determinado município, haverá um descompasso gigantesco, para esse tipo de objeto alocam-se valores altos, se o município tem uma população razoavelmente baixa, realmente fica desproporcional.

A Controladoria Geral da União (CGU), formulou o Relatório de avaliação e eficiência na alocação de recursos por meio de emendas parlamentares: Secretaria de Orçamento Federal, em que apresentou recomendações de elaboração de critérios para distribuir os recursos em função das necessidades, por meio de estudo de viabilidade com vista a um embasamento técnico, assim, quando vão fazer uma indicação, os parlamentares pegariam informações em uma cartilha para poderem decidir em cima de critérios exigidos pelos órgãos concedentes, ou seja, haveria um direcionamento para políticas públicas prioritárias.

Com relação à decisão do agente público sobre a alocação dos recursos para um beneficiário, citou-se na ADPF que deve haver um registro de forma inequívoca acerca de quem fez a indicação, citando a publicidade.

Ora, o que é aprovado no orçamento é disponibilizado, constam os valores, ações e Unidades Orçamentárias – UOs, que irão executar à disposição de quem se



interesse em realizar consultas, como também, na fase de execução das indicações, há transparência quanto ao objeto que será executado, empenho, parcelas liberadas, se for obra, qual fase que se encontra etc. Além disso, se a indicação for de custeio, existe regulamentação do que pode ser feito com o recurso; se for investimento, também há uma regulamentação quanto à liberação de parcelas, apresentação de medição etc.

Por fim, na ação pediu a concessão de medida cautelar, a suspensão da execução das emendas de RP9, salvo recomposição e correção de erros da LOA 2021, esta suspensão é para que uma norma seja editada, nela haja previsão de transparência quanto aos critérios adotados na distribuição quem são os agentes públicos que fizeram as indicações.

A Ministra Rosa Weber foi sorteada como Relatora da presente ação. Em sua primeira manifestação sobre os pedidos, requisitou informações prévias ao Presidente da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional. Em 9 de junho de 2021, houve um pedido de desistência desta ação, a Ministra Rosa Weber, na mesma manifestação, indeferiu.

A AGU se manifestou sustentando que existe ausência de contrariedade à Constituição, que há legislação infraconstitucional que permite regulamentar e executar a emenda de relator e que a competência constitucional sobre orçamento público fica a cargo do Poder Legislativo.

O fato de a emenda de relator não estar prevista na CF/88 não é capaz de gerar um argumento para declarar contrariedade à Carta Magna, ela não carrega o adjetivo das emendas individuais e de bancada, as quais estão previstas na CF/88.

As regras procedimentais das emendas individuais e de bancada têm similaridades. Por exemplo, a LDO regulamenta a avaliação de impedimentos, os impedimentos de ordem técnica fazem cessar a obrigatoriedade de execução das despesas, as despesas podem sofrer contingenciamento para cumprimento de metas, entre outros. As emendas de relator não são impositivas, podem sofrer contingenciamento, a justificativa para não execução está sujeita às regras de despesas discricionárias.

A respeito da não previsão constitucional, a AGU argumentou que existem regramentos claros previstas na legislação infraconstitucional, a exemplo da Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional, determinando que o Relator-Geral pode apresentar emenda nos casos de: impedimentos de ordem técnica e



justificativas para não execução; cancelamentos para abertura de créditos suplementares e contingenciamentos para garantir a obtenção das metas e resultados de resultado fiscal. Ao analisar a evolução histórica das emendas de relator, nota-se que esse instrumento tem previsão há muitos anos, nas outras resoluções que regravam o processo orçamentário e também acerca da Comissão Mista de Orçamentos.

Em maio de 2021, o Poder Executivo editou a Portaria nº 6.145, de 24 de maio de 2021, baseada na LDO de 2021. Essa norma regula os procedimentos operacionais para regular a execução das emendas parlamentares. Nos artigos 39 a 45, há um tratamento para as emendas de relator, sobre: informações das programações, processamento de impedimentos técnicos, cancelamento para abertura de créditos adicionais, contingenciamento e apresentação de justificativas para a não execução das programações.

Diante de todos esses argumentos apresentados pela AGU, tentou-se demonstrar que a regulamentação já existente é suficiente para não restar dúvidas quanto à previsão das emendas de relator.

O MDR protocolizou o Ofício nº 331/2021, respondendo à solicitação de informações feitas pela Ministra Rosa Weber. Citou que a LDO de 2021, estabelecendo que a despesa deverá ser devidamente detalhada por UO, suas categorias de programação detalhadas, dotações respectivas, a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa (GND), o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador e a fonte de recursos.

Sobre a legislação, destacou que há uma lacuna legislativa com relação ao procedimento de execução das emendas de Relator-Geral, destacando o artigo 73, da LDO de 2020, o qual discorre que os procedimentos e prazos referentes às programações decorrentes de emendas são definidos por ato do Poder Executivo Federal. Diante disso, o MDR editou a Portaria nº 1.081 de 2 de junho de 2021, nela detalham-se os procedimentos a serem adotados. Essa portaria estabelece que o ordenador de despesa deverá divulgar, no sítio eletrônico do MDR, os critérios de distribuição dos recursos, indicadores socioeconômicos da população beneficiada. As entidades da administração indireta também deverão definir critérios. Outro ponto importante na Portaria é que o prazo final para análise das propostas ficou firmado para o dia 20 de dezembro de 2021. O Relator-Geral pode solicitar a prorrogação até o dia 15 de dezembro do corrente ano. Sobre os impedimentos técnicos, a Assessoria



Especial de Relações Institucionais encaminha ao Relator-Geral a relação das propostas que se enquadram nos impedimentos.

O Ministério do Desenvolvimento Regional, dentro dos seus limites legais, por meio do normativo, buscou regulamentar procedimentos acerca das emendas de relator, dar mais transparência e organizar o cronograma das indicações.

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados prestaram informações em conjunto. Trouxeram o argumento do não conhecimento da ADPF, pois não cabe ao Poder Judiciário alterar escolhas legitimamente feitas pelo legislador, como as referentes às programações incluídas na lei orçamentária por meio de emendas de relator.

Na Resolução nº 1/2006, do Congresso Nacional, há dispositivos que permitem os parlamentares contestarem a admissibilidade das emendas, até a de relator. Dessa maneira, os partidos postulantes poderiam utilizar estes instrumentos, mas não o fizeram, e, assim houve preclusão consumativa. Por conta disso não caberia recorrer ao Judiciário para alterar o que foi aprovado no processo legislativo orçamentário.

O Senado Federal negou o argumento utilizado na peça inicial de que havia “orçamento secreto”, em que os atos legislativos no processo orçamentário, que além de ter contraditório, também têm pareceres e demonstrativos, assegurando a observância plena do princípio da constitucionalidade. A Advocacia do Senado manifestou no sentido que *“emendas, inclusive as de relator, uma vez aprovadas, transformam-se em programações submetidas a todos os critérios de especificação e de classificação dos demais programas de trabalho que integram a elaboração da lei orçamentária”*. Ou seja, a partir do momento que se inicia a execução, pode-se acompanhar em todas as fases, até mesmo os objetos de cada ação, parcelas liberadas etc., o que desmistificaria o argumento de que a emenda de relator é secreta.

Também citaram a Portaria nº 1.081 de 2 de junho de 2021, citada anteriormente, editada pelo MDR, em que seguindo uma exigência prevista na LDO de 2021, que determina que demonstre os critérios utilizados na distribuição dos recursos públicos.



4. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - 851⁵

O PSB propôs Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido de medida cautelar. O objeto é o mesmo da ADPF 850, contra a emenda de Relator-Geral.

Primeiramente, alegou a inconstitucionalidade da emenda de relator por ferir os princípios constitucionais da legalidade, publicidade, impessoalidade e moralidade.

A respeito da publicidade, citou a falta de transparência para identificar os parlamentares que fizeram a indicação dos recursos para os beneficiários.

Uma reportagem do jornal Estadão foi mencionada na petição inicial, a qual denuncia o processo de compra de maquinários, investindo aproximadamente R\$ 3 bilhões, onde o Poder Executivo federal teria o intuito de aumentar sua base de apoio no Congresso Nacional.

A legalidade foi citada nas emendas de relator de 2021, levantando-se o argumento de inconstitucionalidade diante da suposta não previsão dessa modalidade de emenda, diferentemente das emendas individuais e de bancada. Alegam que foi instituído um novo regime de emendas com os mesmos fins das demais, porém, sem previsão legal.

Sobre o orçamento de 2021, uma portaria editada pelo Ministério da Economia e a Secretaria de Governo da Presidência da República foi citada, a Portaria nº 6.145 de 24 de maio de 2021, dispõe sobre os procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada e de relator-geral e superação de impedimentos de ordem técnica. A norma dá ao relator poderes para alocação de recursos. Os requerentes arguíram que ela “dá ares de legalidade ao que é *flagrantemente ilegal*”.

Quanto à publicidade, questionou o modelo adotado para divulgar os critérios utilizados para distribuição dos recursos e os autores das indicações. O MDR respondeu ao Estadão que por se tratar de um novo instrumento, não determinaram como seria o trâmite.

Segundo a ADPF nº 851, o princípio da impessoalidade também foi violado, no sentido de que a Administração Pública deve conferir tratamento igual aos administrados que se encontrem na mesma situação jurídica. Assim, os atos administrativos não devem ser praticados com objetivo de favorecer determinados

⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6194438>.



grupos ou pessoas, e isso estaria ocasionando desvio de finalidade. Esse questionamento é feito por conta da distribuição dos recursos, muito criticado nessa e em outras ações, pois aparentemente não se conseguiram demonstrar quais foram os critérios utilizados para alocação dos recursos, transparecendo uma forma de o Executivo se utilizar para negociar apoio político.

Diante de todos argumentos utilizados, houve pedido cautelar de suspensão de execução das emendas de relator no exercício de 2021 e que fosse dada publicidade das informações referentes à autoria das indicações e indicação de destinação dos exercícios 2020 e 2021. Também, requereu-se a declaração de inconstitucionalidade.

Em outra oportunidade o Requerente solicitou a desistência da ação. A ministra Rosa Weber também foi designada relatora (por prevenção), e em sua primeira manifestação, entendeu não ser possível desistir e solicitou informações ao Presidente da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Ministro do Ministério do Desenvolvimento Regional.

O Presidente da República apresentou as informações solicitadas através da Advocacia-Geral da União – AGU.

Nas preliminares, levantou que não há provas suficientes, são genéricas as alegações, apenas suscitando possíveis questionamentos que não foram acompanhados de provas cabais. Além do mais, a própria ação precisaria que fosse indicada qual o preceito fundamental que considera violado, conforme previsão no artigo 3º da Lei 9.882 de 3 de dezembro de 1999:

“Art. 3º A petição inicial deverá conter:

I - a indicação do preceito fundamental que se considera violado; (grifo meu)

II - a indicação do ato questionado;

III - a prova da violação do preceito fundamental;

IV - o pedido, com suas especificações;

V - se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado.”

Assim, argumentou não haver fundamentos suficientes para justificar inconstitucionalidade, pela ausência de provas, e que a emenda de relator por si só não constitui fundamento suficiente para demonstrar que há inconstitucionalidade, além do mais, existe previsão infraconstitucional.

Também, preliminarmente, impugnou um dos questionamentos acerca da lei orçamentária sobre sua constitucionalidade, há demonstração de que esta lei não pode ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, conforme



entendimento do STF, nas ADIs nº 1.640, 2.100 e 2.484. A LOA não cria gastos, apenas autoriza, o conteúdo da lei não contém direitos subjetivos, assim, não é lei material, apenas formal.

No mérito, sobre a ausência de contrariedade à Constituição, há uma nota emitida pela Procuradoria Geral de Fazenda Nacional, em que “o fato de não estarem expressamente previstas no texto constitucional não significa que essas emendas apresentem qualquer contrariedade intrínseca em relação à Constituição”.

Acerca da impositividade, não há de se falar que as emendas de relator carregam essa característica, pois não são vinculadas à Receita Corrente Líquida – RCL – como as emendas de bancada e individuais são.

Sobre a regulamentação para executar esse tipo de emenda, não se pode falar que há uma falta de regulamentação, a Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional estabelece norma, a qual prevê o processo legislativo para matérias orçamentárias, como apresentação de emendas, aprovação do relatório etc. Antes da EC nº 100/2019, as LDOs de exercícios anteriores já previam as emendas de relator, assim a previsão infraconstitucional segue a mesma linha de precedente legislativo que as demais emendas há alguns anos, mesmo que haja ausência de norma constitucional.

A competência constitucional do Poder Legislativo foi citada no mérito, com o argumento de que a ADPF invade o processo legislativo, como também a execução do orçamento público. O orçamento e as finanças públicas têm o Poder Executivo para conduzir, que é quem propõe, é iniciativa privativa e indelegável.

O Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 22 de 2019 (PLOA – 2020) não tinha programação ou reserva indicada para o resultado primário – RP – nº 9. O Relator-Geral no seu parecer preliminar que incluiu, constando possibilidade de alocação de emendas. O parecer foi aprovado pela CMO. O Presidente da República vetou os itens 3 e 4 da alínea c, o presente veto foi derrubado pelo Congresso Nacional. Isso demonstra que apesar do Poder Executivo ser autor da lei orçamentária, o poder de conduzir todo o processo fica com o Poder Legislativo, afinal, é assunto *interna corporis*. Ao Executivo cabe apenas a execução das programações previstas na LOA, além do mais, qualquer tipo de alteração nas programações, como por exemplo, que a abertura de créditos necessita que sejam analisados e aprovados pelo Poder Legislativo.



Dessa maneira, vê-se claramente que há a separação de poderes, cada um exerce seu papel claramente no orçamento, além da clara comprovação de que o assunto em tela é *interna corporis*.

A AGU argumentou que as escolhas do Poder Legislativo acerca de ajustes de receitas e despesas no Orçamento, a distribuição dos recursos e os remanejamentos sejam levadas em consideração, por se tratar de competência própria do legislativo.

Por fim, solicitou o não acolhimento da medida cautelar, pois, não se apresentou provas cabais do que foi alegado, o tipo de ação utilizado não é adequado e a CF/88 não impede que por meio de legislação infraconstitucional a inserção da modalidade de emenda.

O Ministério da Economia manifestou-se no sentido de ausência de contrariedade à Constituição nas emendas de relator, a existência de legislação infraconstitucional adequada e suficiente para regulamentar a operacionalização das emendas de RP9 e que o Poder Legislativo tem competência constitucional em matéria de orçamento público.

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados apresentaram informações solicitadas pela Ministra Rosa Weber, como nas demais manifestações. Na preliminar, primeiramente citou o que foi corroborado por outros órgãos que prestaram esclarecimentos acerca do não conhecimento das ADPFs, por conta de a aprovação do orçamento ser atividade típica de um Poder da República, no caso em tela é do Legislativo.

Também citaram a utilização da medida para alterar o que foi aprovado no Legislativo, que tem o processo previsto na Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional. Assim, há um rito a ser seguido até a aprovação, e durante o processo os Partidos Políticos têm voz e participação.

4.1 A violação aos Preceitos Fundamentais da Impessoalidade e Eficiência Alegados na Peça Inicial

Nas informações prestadas pelo Senado Federal, sobre essa arguida violação, citou-se o princípio da execução equitativa, que é um princípio com objetivo de evitar que determinadas programações deixem de ser executadas por motivações políticas, assim, afasta que determinadas programações mesmo sem impedimento técnico não sejam executadas. A Portaria Interministerial nº 6.145 de 24 de maio de 2021, no artigo 44:



“Art. 44. A Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia, após a publicação de Decreto de Programação Orçamentária e Financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - LRF, e suas atualizações, informará aos órgãos setoriais do SPOF os valores a serem bloqueados para empenho, para as programações a que se refere o art. 39, observado o disposto no § 16 do art. 64 da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021.

§ 1º Os limites de empenho das programações classificadas com RP 9 poderão ser reduzidos na mesma proporção aplicável ao conjunto das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo federal.”

Assim, demonstrando que as emendas de relator não violaram o princípio, vez que a execução é feita com base em percentuais, independente de autoria.

Acerca do questionamento levantado sobre a publicidade e transparência na peça inicial ao alegar que ao contrário das emendas individuais e de bancada, essas emendas de relator não são passíveis de controle público. Porém, as emendas, até a de relator, ao serem aprovadas, passam a ser programações submetidas a todos os critérios de especificação e de classificação dos demais programas de trabalho, com base no artigo 151, inciso II, alínea “e”, da LDO de 2021:

“Art.151. A elaboração e a aprovação dos Projetos de Lei Orçamentária de 2021 e dos créditos adicionais, e a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com os princípios da publicidade e da clareza, além de promover a transparência da gestão fiscal e permitir o amplo acesso da sociedade e a todas informações relativas a cada uma dessas etapas.

[...]

§1º Serão divulgados em sítios eletrônicos:

[...]

II – Pela Comissão Mista a que se refere o §1º do art. 166 da Constituição:

e) A relação das emendas aprovadas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2021, com a identificação, em cada emenda, do tipo de autor, do número e do ano da emenda, do autor, do número e do ano da emenda, do autor e do respectivo código, da classificação funcional e programática, do subtítulo e da dotação aprovada pelo Congresso Nacional. (grifo meu)”

Dessa maneira, o que foi aprovado deve ser divulgado pela Comissão Mista de Orçamento, como sempre é feito após a aprovação e sanção do orçamento.

Por fim, depois dos argumentos apresentados, o Senado Federal pediu que as ADPFs 850, 851 e 854 (a última veremos a frente) sejam inadmitidas, vez que não houve violação de preceito fundamental.

O MDR se manifestou no sentido que os princípios existentes no ordenamento jurídico, principalmente os que norteiam a Administração Pública, direcionam a execução e distribuição dos recursos para implementação de políticas públicas, como também, existe um regramento a ser seguido para transparência das informações, a execução das programações de relator geral podem ser acompanhadas pelos



sistemas: SIOP, SIAFI e Plataforma + Brasil, desta maneira, não havendo o que se falar em falta de transparência.

Também, em sua manifestação, o MDR, apresentou uma nota de repúdio à informação de que existe “orçamento secreto” ou “paralelo” feitas pelo jornal O Estado de São Paulo⁶. Vejamos um trecho:

“O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) repudia as acusações feitas pelo jornal O Estado de 5. Paulo em reportagem que acusa o governo de ter criado um orçamento secreto. A lei orçamentária é a principal peça legislativa discutida pelo Congresso Nacional, com ampla divulgação para a sociedade, inclusive por parte desse jornal. A execução do Orçamento é divulgada com transparência no site do MDR, com atualizações diárias, no link <http://lpaineis.mdr.gov.br>. É do Parlamento a prerrogativa de indicar recursos da chamada emenda de relator-geral (RP9) do Orçamento. O RP 9 foi criado por iniciativa do Congresso Nacional em 2019, e não pelo Executivo, como erroneamente tenta afirmar a manchete do jornal. A reportagem teve acesso, por exemplo, aos escritórios de parlamentares da oposição que tiveram indicações contempladas dentro do RP9, mas preferiu omiti-los, divulgando apenas os da base aliada e deste Ministério.”

Concluiu afirmando que coube ao Relator-Geral do orçamento de 2021 a definição da alocação e distribuição dos recursos. Também, que com todos fundamentos jurídicos apresentados, há um descabimento da liminar pleiteada, assim, os pedidos devem ser improcedentes.

A PGR se manifestou demonstrando que o instrumento utilizado (a ADPF) não é cabível, citando o artigo 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, em que diz “*não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”, desta maneira, contra lei editada posteriormente à CF/88, caso da LOA 2021, cabe ação direta de inconstitucionalidade – ADI – conforme o artigo 102, I, alínea a. Assim, as ADPFs não seriam meios corretos para questionar as emendas de relator.

Outro ponto citado pela PGR, é a narrativa é sobre a falta de provas suficientes, principalmente acerca de suposto favorecimento de parlamentares pelo Poder executivo através das emendas de relator, sendo necessária uma análise minuciosa nas emendas de relator.

Acerca das funções que as emendas de relator sempre tiveram, servem para corrigir pequenos erro e omissões da peça orçamentária, na inicial suscitou que nos anos de 2020 e 2021, as emendas passaram a ter um protagonismo e concentrar milhões de reais e que sua previsão está apenas na Resolução nº 1/2006 do

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/nota-oficial-sobre-o-orcamento-do-ministerio-do-desenvolvimento-regional-mdr>.



Congresso Nacional. A CF/88 estabelece em seu artigo 166, § 2º, que “as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional”. Assim, o assunto tratado na ADPF é matéria *interna corporis*, os partidos, representados por seus membros na Comissão Mista de Orçamento analisam o orçamento, apresentam emendas e aprovam pareceres, dando o poder de levantar questionamento durante o processo orçamentário.

Por fim, a PGR manifestou-se sobre a alegação de inconstitucionalidade das emendas de relator, em que a atividade de deliberar e definir o orçamento é típica do Poder Legislativo, como também o papel decisório do Congresso Nacional sobre o orçamento, afastando o papel do Poder Executivo. Também a não previsão da emenda de relator na Constituição Federal não é capaz de caracterizar como inconstitucional.

5. AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS - 854⁷

O PSOL arguiu a ADPF 854 com pedido de concessão de medida cautelar. Com objeto parecido com os das ADPFs 850 e 851, o que questiona é a execução do indicador de Resultado Primário (RP) nº 9, em que a despesa é discricionária, da Lei Orçamentária Anual de 2021.

Acerca do cabimento da ADPF, alega-se que é o único meio que se pode questionar o objeto, pois, não há outro meio capaz de sanar a suposta lesão ao preceito fundamental, citando o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, diz que “quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. A lesão citada é praticada pelo poder público.

Após citar os fatos, no mérito, o que se alega é parecido com as demais ações, em que houve desvirtuamento da emenda de relator nos anos 2020 e 2021, como também não se tem informações especificadas, individualizadas e publicadas acerca dessas durante a execução. Citou-se que as emendas de relator feriram ao princípio da legalidade, vez que supostamente não há uma previsão. Sobre os princípios do orçamento público, houve ferimento da universalidade, onde na LOA deve ter todas despesas e receitas; também o princípio da unidade, onde o orçamento distanciou-se da política econômica financeira e do programa de trabalho do governo; o princípio da

⁷ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>.



publicidade, onde deveria ter sido divulgadas informações essenciais para o controle legal, financeiro e social; o princípio da especificação, em que não houve a prévia discriminação das despesas.

Em sede de pedido de medida cautelar, pediu-se a suspensão da execução das emendas de relator do ano de 2021, pois, com base nos fundamentos apresentados, preenche requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*. Também requereu liminarmente a juntada de informações detalhadas das emendas de relator, como também informações dos parlamentares que as indicaram e que detalhe a destinação dos recursos.

Requereu a declaração da inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9.

Como prova, o Partido juntou algumas matérias, umas das juntadas foram a Matéria do Estadão sobre “Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso” e “Festa do tratoração: Deputado manda 31 tratores para cidade governada pela mãe”, essas matérias foram citadas no início desse artigo.

O Presidente da República manifestou-se, através da AGU, onde preliminarmente alegou ausência de provas da violação dos preceitos fundamentais; o não cabimento da ADPF e que o meio eficaz para se discutir a matéria é Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), por motivo de a LOA ser ato normativo primário e posterior à CF/88 e por conta disso não pode se aplicar o princípio da fungibilidade; e, que a LOA não pode ser objeto de controle abstrato, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, decidido nas ADIs 1.640, 2.100 e 2.484.

Já no mérito, acerca da não previsão das emendas de relator, a partir da aprovação da lei 13.957 de 18 de dezembro de 2019, criou-se uma nova modalidade de emenda de relator. Também incluiu na LDO de 2020 a possibilidade de indicação de beneficiários e priorização para todas programações com identificador de resultado primário derivado de emendas, incluindo as emendas de RP9. O artigo que previa essa possibilidade é o 64, ele foi vetado, por motivo de não poder aplicar o mesmo procedimento que é aplicado nas emendas de bancada e individuais.

Ainda no mérito, destacou a ausência de contrariedade à Constituição, pelo fato de não terem previsão na CF/88, não significa que estas apresentem qualquer contrariedade, haja vista, que a CF/88 não impede ou limita a introdução da emenda de relator por meio da legislação infraconstitucional, que por sinal, já têm sua previsão



na legislação orçamentária, no âmbito da apreciação e votação do orçamento; também tem por meio de portaria os procedimentos operacionais no âmbito do poder executivo que regula a execução das emendas, através da Portaria Interministerial Ministério da Economia/Secretaria de Governo Federal – ME-SEGOV nº 6.145, de 2021. A Carta Magna também, prevê várias ações a serem tomadas para que a sociedade possa acompanhar os gastos com recursos públicos.

Acerca da competência constitucional do Poder Legislativo em matéria orçamentária, a ADPF requer uma intervenção do Poder Judiciário o processo de execução do orçamento público, este que é aprovado pelo Legislativo, que é competente para isso, como também, o processo de execução é competência do Executivo, não caberia ao Judiciário intervir, pois não é de sua competência, uma vez fazendo este papel, haveria um impacto nas políticas públicas locais. Assim, deve haver o livre exercício das funções constitucionais de cada Poder.

O Ministério do Desenvolvimento Regional, no mesmo sentido, argumentou que não a via eleita é inadequada, haja vista, ter sido o mesmo argumento ter sido apresentado nas ADPFs 850 e 851, onde o instrumento utilizado é de controle abstrato para implementar obrigação de fazer, diferente do entendimento do STF através de sua jurisprudência.

Também se levantou o argumento de suscetibilidade de controle judicial do orçamento, seja no âmbito dos Poderes Legislativo ou Executivo. Devendo, segundo a peça apresentada pelo MDR, que o STF considere as escolhas do Poder Legislativo e do Poder executivo, garantindo assim, o livre exercício das funções constitucionais de cada poder, permitindo a execução do ciclo orçamentário, deixando a cargo do Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União, em momento oportuno, a fiscalização.

Acerca da violação a preceitos constitucionais, as normas e preceitos constitucionais e legais foram observados, vez que, ao observar o processo legislativo, foi seguido o rito conforme previsão constitucional e regimental, como também a execução após a LOA aprovada.

A AGU, em sede de preliminar, alegou a inobservância do princípio da subsidiariedade, pois, entende que não é cabível ADPF, sim ADI, pois se trata de lei federal. Sobre o pedido de medida cautelar, o órgão alegou ausência de *fumus boni iuris*, não há verossimilhança do direito alegado, como também não conseguiu demonstrar a violação dos preceitos constitucionais suscitados.



Também, demonstrou que existem algumas legislações infraconstitucionais que asseguram a publicidade e transparência da execução das programações orçamentárias, inclusive das emendas de relator.

Sobre a intervenção do Judiciário na matéria, alegou que este não possui capacidade institucional para avaliar escolhas técnico-políticas que são feitas pelo Congresso Nacional e Poder Executivo Federal.

O *periculum in mora*, também foi alegado estar ausente, vez que para caracterizar a presença desse requisito, o requerente afirmou que:

“A inconstitucional destinação de bilionários recursos em emendas do relator-geral, sem que se saiba ao certo o montante destinado ou quem são os destinatários, produzem a cada dia as consequências imediatas e irreparáveis ao erário, às políticas públicas, ao patrimônio público”.

Porém, a paralisação das despesas acarretaria um impacto social e econômico, que agravaria ainda mais o período pandêmico.

A Ministra Rosa Weber, em novembro de 2021, em decisão monocrática⁸, deferiu o pedido de medida cautelar; solicitou que a distribuição das emendas de relator seja registrada em plataforma eletrônica, assegurando acesso público; que o orçamento do exercício de 2021 fosse suspenso integral e imediatamente até o final do julgamento da ação; e, por considerar que as ADPFs 850 e 851 também sob a relatoria da Ministra e por possuírem objeto idêntico a esta, determinou que a tramitação seja conjunta.

No mesmo dia que a Ministra deferiu a liminar, o pleno do STF referendou a decisão por maioria dos votos.

O SF manifestou-se em tentativa de modificar a decisão, afirmando que não cabe ao Poder Judiciário alterar as escolhas feitas pelo legislador, obedecendo ao princípio da separação dos poderes; também argumentou que há ausência de violação de normas constitucionais e infraconstitucionais; que há distinção em relação às emendas individuais e de bancada com as de relator, vez que, as duas primeiras têm seus procedimentos realizados no SIOF; não cabe ao Judiciário que modificar o Processo Legislativo Orçamentário, não é de competência do STF ser revisor das atribuições do Legislativo, sendo matéria *interna corporis*; sobre as emendas, até a de relator, são aprovadas somente após atender todas condições de admissibilidade; a

⁸ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seobjetoincidente=6199750>. Obs.: a decisão está no item 113 do processo (ADPF 854).



publicidade e transparência são respeitadas, durante todo o processo legislativo e o de execução seguem todo o rito previsto na legislação constitucional e infraconstitucional para dar transparência; acerca da medida cautelar concedida, a suspensão de execução das emendas de relator trazem consequências nas obras e serviços públicos que dependem dessa programação.

A CD confirmou o mesmo sentido que o Senado Federal. Preliminarmente, alegou que uma intervenção judicial afronta o princípio da separação dos poderes; as matérias são *interna corporis*, pois a previsão da emenda de relator está na Resolução nº 1/2006 do CN, não é matéria constitucional; as ações não atendem ao princípio da subsidiariedade, o objetivo das ações são a declaração de inconstitucionalidade, a via adequada é ADI.

No mérito, segundo a Câmara, as emendas de relator seguem rigorosamente a previsão de emendamento aos projetos de lei orçamentária; as emendas de relator seguem o mesmo rito de execução das outras programações previstas na lei orçamentária; há uma diferença entre emenda de relator e as emendas de bancada e individual, estas têm como característica a impositividade; e, com a criação do RP9, passou-se a dar transparência e de fácil rastreabilidade.

Como derradeiro, afirmou que há ausência de *fumus boni iuris*, tendo em vista que as emendas de relator possuem amparo legal e ausência de contrariedade a dispositivo constitucional.

Os Senadores Randolfe Rodrigues e Humberto Costa protocolaram uma petição para noticiar que após a concessão da liminar, foram realizados diversos pagamentos entre os dias 6 de novembro e de 2021 e 8 de novembro de 2021, isso após a decisão da Relatora do caso ter concedido a liminar suspendendo a execução das programações de emenda de relator, afirmando a evidente ocorrência de descumprimento da decisão monocrática.

O Partido Socialismo e Liberdade – PSOL – protocolizou uma petição para informar supostos fatos novos. Esses fatos foram publicados no Intercept⁹ em 20 de novembro de 2021, onde em entrevista com o Deputado Delegado Waldir (PSL-GO), as emendas de relator estavam sendo utilizadas para negociar voto no Deputado Arthur Lira para Presidente da Câmara dos Deputados, haveria uma suposta liberação

⁹ Disponível em: <https://theintercept.com/2021/11/20/delegado-waldir-orcamento-secreto-eleicao-lira-emenda-relator/>.



no valor de 10 milhões de reais para cada parlamentar. Ainda falou que para a votação da Reforma da Previdência o valor negociado também foi de 10 milhões de reais.

Os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se manifestaram para informar que foi editado um Ato Conjunto pelas Mesas das Casas, ele dispõe sobre os mecanismos a serem adotados pelo Congresso Nacional para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e 2021, determinando a publicação nos Diários das duas casas detalhando a execução orçamentária das emendas de relator dos dois anos.

O ato também estabelece que a CMO fará acompanhamento da execução orçamentária e adotará providências para assegurar a publicidade e transparência em relação a cada emenda indicada pelo Relator-Geral por meio de disponibilização de relatório atualizado periodicamente, nele contém a identificação dos beneficiários, valores empenhados, liquidados e pagos; relatório atualizado com as respectivas notas de empenho; relatório atualizado com a identificação dos Partidos Políticos dos chefes do Poder Executivo em exercício nos estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários do indicador de RP9 da LOA de 2021; identificação do link de acesso à consulta das propostas na Plataforma Mais Brasil; e, publicação em sítio eletrônico da CMO das solicitações que fundamentam as indicações do Relator-Geral.

Sobre os impactos causados após a suspensão da execução: paralisação de diversas obras e serviços públicos; cancelamento de empenhos das emendas de relator; impossibilidade de o Congresso Nacional definir a destinação dos recursos; e, desperdício dos recursos públicos não empenhados até o término do exercício financeiro, que serão devolvidos à conta do Tesouro Nacional para amortizar os juros da dívida pública, onde poderiam ser destinados para políticas públicas.

Também, demonstrou que foi aprovado o PRN nº 4/2021, que altera as disposições da Resolução nº 01/2006-CN, o Projeto de Resolução cria um limite para os valores totais das emendas de relator e determina a divulgação dos nomes de congressistas que indicarem a destinação desses recursos, desta maneira, amplia a transparência sistemática de apresentação, aprovação e execução das emendas de relator-geral, não é cabível para as indicações feitas nos anos de 2020 e 2021, apenas para as emendas indicadas no ano posterior à aprovação do Projeto. Com o que foi apresentado, requereu a revogação da medida cautelar.



O PSOL solicitou aditamento¹⁰ à Peça Inicial, apresentou argumentos quanto a manifestação das duas Casas do Congresso. Acerca do Ato Conjunto nº 1/2021 das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o PRN nº 4/2021, afirmou que não garante publicidade e não garante que os parlamentares requerentes de emenda de relator serão identificados. Ademais, também declarou que mesmo com as aprovações desses meios, continua sem saber quem são os autores das indicações já feitas em 2020 e 2021.

O CN, por meio do seu Presidente, complementarmente se manifestou nos autos para informar que solicitou que o Relator-Geral tome providências necessárias para detalhar as indicações das emendas de sua autoria, apresentar informações sobre as indicações e que justifique as que tenha impossibilidade de fazê-la.

O Senador Randolfe Rodrigues solicitou à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle um estudo sobre o PRN nº 4/2021 e o Ato Conjunto, onde foi elaborada a Nota Técnica nº 152/2021¹¹, com análise de um eventual descumprimento da decisão do STF na ADPF 854.

No estudo, concluiu que as medidas solicitadas na decisão da Ministra de que seja dada ampla publicidade aos orçamentos de 2020 e 2021 e que fossem adotadas providências necessárias para que as demandas dos parlamentares fossem registradas em plataforma central não foram atendidas com para justificar a suspensão do bloqueio da execução.

O PRN nº 04/2021 atende parcialmente as medidas de dar publicidade às emendas de relator e o registro das indicações em plataforma central. Também, o Ato Conjunto nº 01/2021 atende parcialmente a determinação de dar publicidade às emendas de relator, alegando que as razões alegadas no Ato Conjunto nº 01/2021 serem inconsistentes e materialmente insubsistentes.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União protocolou uma petição para apresentar uma representação.

O TCU como órgão de controle externo, requereu que fosse dada garantia para transparência e publicidade das emendas de relator; que acabe com o suposto “toma-lá-dá-cá”, isso seria alegado que a emenda de relator seria uma forma do governo

¹⁰ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seobjetoincidente=6199750>. Obs.: a decisão está no item 101 do processo.

¹¹ Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/11/nota-tecnica-senado-rp9.pdf>.



tinha para conseguir que as matérias de interesse do Governo Federal junto ao Congresso Nacional fossem aprovadas, também, que o TCU pudesse atuar para garantir escolha igualitária quanto às emendas de relator; participar com sugestões no processo de aprovação das emendas, principalmente nas emendas de relator, fixando exigências que os proponentes devem cumprir; e, por fim, cautelarmente, requereu o Congresso Nacional divulgue os autores das emendas de relator nos exercícios de 2020 e 2021.

O Senado Federal reiterou o pedido de suspensão da medida cautelar, diante das providências tomadas pelo Congresso Nacional apresentadas anteriormente, em que alterou a Resolução nº 01/CN através da aprovação do PRN nº 04/2021, e também editou o Ato Conjunto nº 01/2021, pois, sua manutenção haveria um risco de grave lesão ao interesse público em razão da interrupção das políticas públicas contempladas pelas emendas de relator.

A Ministra Rosa Weber, em decisão monocrática, ao analisar a apresentação de provas, argumentos e também as providências tomadas pelas duas Mesas do Congresso Nacional, concluiu que o cumprimento da decisão proferida pelo STF foi suficiente para afastar os efeitos da suspensão de execução das emendas de relator, diante do risco de prejuízo que causaria. Assim, solicitou ao Presidente do STF que a ADPF fosse incluída em sessão virtual extraordinária.

A Presidência da República, manifestou para informar que acerca da primeira decisão da Ministra Rosa Weber, onde solicita que seja dada transparência e tomadas providências para registro das emendas em plataforma digital, que o Decreto nº 10.888, de 2011, adimple as exigências judiciais. O Decreto regulamenta publicidade e transparência das comunicações realizadas entre órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo Federal e o Relator-Geral sobre a execução de recursos de emendas, conforme abaixo:

“Art. 1º A publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, sobre a gestão orçamentária das dotações decorrentes de emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, classificadas com identificador de resultado primário 9 - “RP 9”, observarão os procedimentos estabelecidos neste Decreto.

Art. 2º As solicitações que justificaram as emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual encaminhadas ao Poder Executivo federal serão recebidas pelo Ministério competente para tratar o tema da programação incluída ou modificada na lei orçamentária anual.

[...]



§ 3º As informações recebidas pelos Ministérios na forma do caput deverão ser registradas no campo descritivo do programa na Plataforma +Brasil, prevista no Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019.”

De acordo com esse Decreto, a divulgação das solicitações de emenda de relator, a publicidade do Ministério executor da despesa será feita, assim, quem tiver interesse, poderá acompanhar a execução da despesa. Também, acerca das solicitações que justificam a emenda de relator, será feita diretamente no Ministério executor, desta maneira, a execução das programações é atribuída ao Ministério da área temática em que a despesa se classifica.

6. PREVISÃO DA EMENDA DE RELATOR

Diante do que foi apresentado no decorrer deste trabalho, faremos uma breve análise da discussão sobre a juridicidade das emendas com o indicador RP-9.

A emenda de Relator-Geral já tinha previsão desde a Resolução nº 01/91-CN, na qual sua figura era vaga e genérica, apenas para elaborar um relatório geral a partir do que era produzido pelos Relatores Setoriais. Ressalte-se que nessa Resolução os parâmetros para aprovação do Parecer Preliminar deveriam obedecer aos Relatórios Setoriais, não mencionando o Relator-Geral.

Em 1993, foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que ficou conhecida como CPI dos Anões do Orçamento. A comissão investigou 37 parlamentares por suposto envolvimento em esquemas de fraudes na Comissão de Orçamento do Congresso Nacional. O Relator foi o Deputado Roberto Magalhães (PFL-PE), cujo relatório pediu a cassação de 17 parlamentares, dos quais somente seis perderam seus mandatos. Segundo o que foi apurado, houve um esquema de propina para favorecer governadores, ministros, senadores e deputados, totalizando um montante de R\$ 100 milhões de reais.

No ano de 1995, o Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, propôs a regulamentação para tramitar as matérias de competência da CMO, através da Resolução nº 2/1995, por conta do ambiente criado pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pôde-se discutir e aprovar a resolução. No entender de Figueiredo e Limongi (2008, p.18):

“[...] a Resolução nº 2, de 1995, foi uma consequência direta do escândalo dos ‘anões’ do orçamento. As investigações realizadas e as conclusões do relatório apresentado pela CPI deram origem a mudanças institucionais importantes no processo de apreciação do orçamento pelo Legislativo.”.



Sanches (1998), imputa a inclusão de definições das funções mais claras do Relator-Geral às investigações realizadas pela CPI:

“As restrições à apresentação de emendas de relator foram progressivamente ampliadas pelo Congresso Nacional, a partir de 1993 (Resoluções nº 3/93-CN e 1/95-CN), em razão dos problemas identificados pela “CPI do Orçamento” na sua utilização, sobretudo pelo seu emprego como instrumento para favorecer determinados parlamentares, programas, entidades e/ou unidades da federação (SANCHES, 1998, p. 10).”.

Figueiredo e Limongi buscaram destacar a delimitação da atribuição do Relator Geral aos relatórios setoriais (2008, p.51):

“A Resolução nº 2 procurou delimitar mais claramente a capacidade do próprio relator de influir, por meio da apresentação de emendas, na alocação final dos recursos. Seu papel, segundo o art. 23, deve se ater a “adequar os pareceres setoriais aprovados e as alterações decorrentes de destaques aprovados”. Além disso, foi adotada uma série de medidas com o objetivo de garantir maior transparência aos trabalhos dos relatores, visando, em última instância, que não se repetissem os expedientes duvidosos usados pelos relatores no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 1988.”.

A partir da iniciativa e aprovação, a figura do Relator-Geral, passou ter suas funções previstas, onde apresentaria parecer preliminar que deveria ser aprovado pela comissão, a partir da aprovação, os Relatores Setoriais, Adjuntos e até o Geral deveriam seguir os parâmetros e critérios sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Aqui já se vê uma mudança quanto à figura do Relator, ele vai tomando mais espaço no processo de aprovação do PLOA.

Em outubro de 2001, foi publicada a Resolução nº 01/2001 do Congresso Nacional, que revogou expressamente a Resolução nº 02/1995. As alterações feitas pela Resolução nº 1/2001, foram ajustes feitos para ficarem em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), que foi publicada com o objetivo de determinar responsabilidade na gestão das finanças públicas, e também esclareceu a função da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por último, houve alteração da Resolução nº 01/2001 por meio da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional. Teve uma vasta demonstração da competência dos Relatores da Receita e Relator-Geral. Anteriormente havia uma concentração no Relator-Geral:

“Art. 30. A análise da estimativa da Receita e das respectivas emendas é de competência do Relator da Receita.
§ 1º O Relatório da Receita será votado previamente à apresentação do Relatório Preliminar, observados os prazos estabelecidos no art. 82.”

Greggianin (2011), discorre que

“A criação da Relatoria de receita surgiu com base no princípio da segregação de funções, por conta disso, a partir da criação dessa nova relatoria, a



proposta orçamentária passa a ter duas fases, da receita e a de despesa, assim evita-se reavaliações de receita feitas pelo Relator-Geral.”

A Resolução nº 01/2006, em seu artigo 144 trouxe a previsão da competência dos Relatores quanto à apresentação de emendas à programação de despesa:

“Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I – corrigir erros e omissões de ordem técnica e legal;

II – recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares.”

Esse artigo foi quase uma cópia do que era previsto na Resolução nº 1/2001, principalmente os incisos I e II. Assim, corrigir erros e omissões e atender especificações têm as mesmas previsões, que atendem às especificações contidas no Parecer Preliminar.

As emendas de relator em 2020 ganharam mais evidência e poder no orçamento, o Congresso Nacional optou por alterar as programações orçamentárias das emendas de relator, dando classificação própria na execução do orçamento, por meio do resultado primário 9 (RP-9). A LDO de 2021 trouxe previsão da emenda de relator, inclusive foi vetada pelo Presidente da República, porém o veto foi derrubado. O artigo prevê o identificador de resultado primário 9 para despesas discricionárias decorrentes de programações já incluídas ou acrescidas por emenda de relator geral (RP-9). Essa mudança permitiu que as emendas de relator tenham marcador próprio, isso permite que sua execução seja acompanhada.

A LDO de 2020 incluiu novos identificadores de Resultado Primário, os RPs 8 e 9, o primeiro destinado à marcação de emenda de comissão e o outro identifica a de Relator-Geral. Após aprovado, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), orientou que fossem vetados os dispositivos que traziam os novos RPs, as razões eram que os novos marcadores de despesas contribuem para alta rigidez no orçamento, dificultando o cumprimento da meta fiscal.

No artigo 64 da LDO de 2020, constata-se que as priorizações feitas por emendas seriam feitas pelos seus autores. Esse artigo também foi vetado com a justificativa de que pela complexidade operacional orçamentária para estabelecer que as priorizações, teriam que ser observadas pelos órgãos executores no caso de necessidade de fazerem bloqueios.



O CN manteve o veto do Poder Executivo, porém, dias depois o Executivo encaminhou para o Congresso Nacional o PLN nº 51, de 2019, nele os RPs 8 e 9 seriam reintroduzidos na LDO, incluindo o artigo 64-A à Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020). O projeto foi aprovado, o artigo 64-A ficou com a seguinte redação:

“Art. 64-A. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.

§ 1º Nos casos das programações com identificador de resultado primário (RP 9), o Poder Executivo terá o prazo de 90 (noventa) dias para consecução do empenho.

§ 2º Caso exista necessidade de limitação de empenho e pagamento, aplica-se os mesmos critérios definidos para emendas individuais às programações com identificadores de resultado primário (RP 8) e (RP 9).

§ 3º O descumprimento do estabelecido no § 1º, 2º e no caput sujeita os responsáveis às penalidades previstas na legislação.”.

Semelhante ao artigo 64 que foi vetado na LDO 2020, mais uma vez a SOF propôs que fosse vetado, com a justificativa de que os dispositivos contrariam o princípio da impessoalidade ao atender interesses pessoais nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas, dificultando a operacionalização, também, o prazo para empenho de 90 dias conflita com o inciso II do § 11 do artigo 165 da CF, onde diz sobre a não obrigatoriedade de executar as indicações que têm impedimentos técnicos. O Presidente da República vetou o art. 64-A e sancionou o item 6 do inciso II, onde criou o marcador RP 9.

A partir daí o marcador de emenda de relator foi criado, mas, não tinha garantia para alocação orçamentária, o Executivo quando enviou o PLOA 2020 não continha programação para emendas de relator.

Para o exercício de 2021, o PLDO 2021 foi encaminhado pelo Executivo sem o marcador RP 9, mas na tramitação do projeto no Congresso Nacional, foi incluído, novamente o Executivo vetou com as mesmas razões, os vetos foram rejeitados pelo Congresso, desta maneira a LDO de 2021 prevê a emenda de relator semelhantemente à LDO 2020.

O artigo 151 da LDO de 2021 determina que a CMO dê publicidade ao processo de aprovação da LDO, do orçamento, dos créditos adicionais e na execução destes, também devendo ser transparente na gestão, para assim, permitir acesso da sociedade às informações. Nesse processo, a identificação do RP 9 fez com que fosse facilitado tanto o acompanhamento como a fiscalização.



Antes da previsão do RP-9, a Resolução nº 1/2006-CN já previa a possibilidade de apresentação dessas emendas nos relatórios que eram publicados durante a tramitação de projetos, com base nisso que nos exercícios de 2020 e 2021, autorizou a apresentação de emendas de relator, dando ao Relator-Geral uma grande margem de atuação no orçamento.

Para o exercício do ano de 2021, o Congresso Nacional aprovou a Resolução nº 02, de 2021¹², da Comissão Parlamentar Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, ampliando o rol que permite o Relator-Geral a apresentar emendas, assim, coube ao Relator-Geral do orçamento de 2021 a definição da alocação e distribuição de recursos por meio de emendas em diversas programações, com base na Resolução nº 02 de 2021.

Os critérios utilizados para a distribuição de recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública, foi normatizado primeiramente pelo MDR, a Portaria 1.081, de 2 de junho de 2021, trouxe essas determinações.

Acerca da execução das transferências voluntárias em relação às quais os créditos não contenham identificação prévia de localidade do beneficiário (caso das emendas de relator), divulga-se previamente pelo concedente os critérios de distribuição de recursos, considerando alguns critérios, dentre eles, considerar os indicadores socioeconômicos da população beneficiada, isso está previsto no artigo 86 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021:

“Art. 86. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2021, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública.”

Ainda na seara da execução das emendas de relator, a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021, em seu artigo 40, diz que o Ministro da área temática deve solicitar ao Relator-Geral informações acerca das indicações feitas no Ministério, com o objetivo de evitar irregularidades na especificação das programações:

“Art. 40. Caso seja necessário obter informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária objeto deste Título, poderá o Ministro da Pasta respectiva solicitá-las ao autor da emenda.”

¹² Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/35212493/publicacao/35215392>.



A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados produziu uma nota técnica com análise técnica da emenda de relator. A análise foi sobre a legalidade, execução e transparência em comparação às outras modalidades de emenda e o as programações atingidas com a suspensão da execução das emendas de relator.

Sobre as programações incluídas na LOA pelo Poder Executivo ou Legislativo, elas devem possuir finalidade definida de uma maneira que permite saber a destinação do recurso.

Ao aprovar no Legislativo a LOA, o poder executivo promoverá a execução da Lei Orçamentária, dentro do que foi definido, claro, observando as diretrizes e metas do PPA e LDO e demais leis.

As emendas de relator têm finalidade de corrigir erros ou omissões, e também para atender especificações dos Pareceres Preliminares, conforme previsão na Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, no artigo 144, que são normas aprovadas na CMO, que têm parâmetros e critérios que devem ser obedecidos na elaboração do relatório.

Caso constate que haja controvérsia sobre a constitucionalidade ou legalidade, aí os parlamentares têm mecanismos regimentais para utilizar a “Contestação Orçamentária”, sua função é prevenir que as emendas contrariem a Constituição ou Regimento.

Segundo a nota, no orçamento, as ações são divididas por Unidades Orçamentárias (área temática), dentro dessas UOs, têm as ações, as que têm localizador “Nacional” permitem que haja destinações para qualquer ente do território nacional. Atendidas determinadas exigências, é totalmente possível a destinação para Estados, Municípios ou entidades privadas, esta última deve atender algumas exigências previstas na LDO para estar apta para receber recursos.

Mesmo que os critérios gerais tenham sido atendidos (execução em sintonia com diretrizes, objetivos e metas), tem-se possibilidade de escolha do gestor público na execução das programações, assim também pode motivar a não execução em caso de desarmonia da proposta ou também solicitar o remanejamento do recurso.

Há uma carência grande em determinadas regiões, municípios e estados, elas são levadas através de vereadores, prefeitos, governadores e outros agentes públicos, até mesmo pela própria sociedade civil, os parlamentares procuram atender



vários segmentos. Assim, são enviadas sugestões com as carências locais, a partir daí cabe ao Poder executivo definir prioridades para atender.

As emendas individuais – RP6 – têm caráter vinculante, o autor da emenda indica os beneficiários pelo SIOP, isso traz a característica de caráter vinculante. Diferentemente, as emendas de relator não carregam este adjetivo, com base na Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145 de 24 de maio de 2021¹³, nela há uma clara demonstração de que é apenas sugestivo e não vinculante, isso porque o Relator-Geral pode indicar beneficiários durante a execução orçamentária.

Após o período de elaboração e aprovação do orçamento, segue para a fase de execução, as programações que estão com a identificações RP9 permitem serem rastreadas e, também, o acompanhamento da execução no SIAFI, desta maneira, se pode consultar a nota de empenho, a ordem bancária.

De acordo com a CONOF, a decisão de suspensão de execução da emenda de relator poderia causar impactos nas obras e serviços já iniciados, pois, segundo a decisão monocrática da Ministra Rosa Weber, teria que suspender na fase que se encontravam – empenho, contratação, liquidação ou pagamento – gerando um impacto inimaginável para o principal beneficiário, a população.

Em novembro de 2021, foi aprovada a Resolução nº 2 de 2021, ela alterou a Resolução nº 1/2006-CN, ampliando a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de Relator, segue:

“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.

¹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-6145-21-me.htm.



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.”

A resolução determinou que as indicações e solicitações formuladas ao Relator-Geral para as emendas RP-9 sejam disponibilizadas individualmente na internet pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), e estabelecendo um valor máximo para esse tipo de emendas.

Há de se falar também do Ato Conjunto nº 01/2021 das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que dispõe sobre os procedimentos para assegurar maior transparência e à execução orçamentária das emendas de relator (RP-9), elaborado após a medida cautelar deferida nos autos das ADPFs nº 850, 851 e 854, o ato foi elaborado com a finalidade de dar publicidade às indicações provenientes das emendas de relator.

O Congresso Nacional também aprovou a Resolução nº 02/2021-CN, ela altera a Resolução nº 1/2006-CN, a alteração é no sentido de dispor que as indicações e solicitações formuladas ao Relator-Geral, serão divulgadas e disponibilizadas em relatório e a CMO disponibilizará, também, limitar o valor máximo que o Relator poderá apresentar emendas à LOA.

No texto da Constituição Federal de 1988, recentemente, houve alterações que deixaram o Poder Legislativo com mais protagonismo na alocação de recursos e pela criação de meios que garantem as dotações orçamentárias. Atualmente, o Poder Executivo sujeita ao Legislativo a autorização prévia, por exemplo para abertura de crédito, como também a prerrogativa que os parlamentares têm para apresentação de emendas à LOA ou projetos que a modifiquem.

Sobre a participação dos parlamentares no processo legislativo, a CF/88 prevê que os projetos de leis do PPA, da LDO e da LOA terão participação das duas casas do Congresso Nacional, vejamos:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;
II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o



acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.”.

No artigo acima verifica-se que o Congresso Nacional participa ativamente, através da CMO, na análise e emissão de pareceres acerca pro PLOA do ano corrente, também, através da apresentação de emendas.

A Constituição Federal confere ao Congresso Nacional o poder de emendar a proposta de lei orçamentária encaminhada pelo Presidente da República, se atendidos as condições do artigo 166, onde diz que *“os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum”*. Assim, a intervenção de outro poder se configura violação ao princípio de separação de Poderes.

Algumas alterações feitas na CF/88 definiram como dever de execução por parte da administração das emendas advindas de emendas individuais e de bancada, através das ECs nº 86/2015 e nº 100/2019. Dentre as regras consolidadas para a execução dessas emendas, estão: a obrigatoriedade execução das programações das emendas, exceto se houver impedimento técnico; a execução das programações obrigatórias deve ser equânime, desta maneira, seguir critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma de forma impessoal independentemente da autoria; e, liberdade para indicar os beneficiários e priorização das programações, isso é aplicável às emendas individuais.

Assim, diante de todas informações complementares e fatos mencionados, o Congresso Nacional trouxe respaldo jurídico para a execução das emendas de relator, como também, com a previsão mais abrangente das funções e limitações do Relator-Geral para que durante o processo legislativo tenha uma maior segurança jurídica e assim evitar questionamentos no âmbito do Poder Judiciário.

Destarte, foi montada uma estrutura normativa infraconstitucional que permite que ao legislador e ao executivo uma maior segurança jurídica no processo legislativo e na execução das emendas de relator. Importante destacar que a ausência de previsão específica na CF/88 não implica uma proibição, nem abre brecha para um questionamento sobre a constitucionalidade das emendas, vez que, no texto constitucional não tem previsão que proíba a sua criação por meio de normas



infraconstitucionais. Importante destacar que as emendas individuais e de bancada têm previsão constitucional, porém, as emendas de bancada foram inicialmente previstas em Leis de Diretrizes Orçamentárias e posteriormente foram introduzidas na seara constitucional, as emendas de relator seguem a mesma linha desse precedente legislativo consolidado há alguns anos.



7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou explorar o conteúdo proposto traçando normativos e analisando as peculiaridades da emenda de relator. A legislação regimental do Congresso Nacional teve que ser analisada minuciosamente, por conta do seu papel fundamental no processo orçamentário.

Os processos tiveram todas manifestações relevantes para o andamento do processo legal analisadas, isso fez com que entendesse a necessidade que a emenda de relator tinha na ótica dos procedimentos para tramitação e execução.

As regras de todo o processo orçamentário são estabelecidas na LDO e na LOA, neles constam as limitações e autorizações para o exercício financeiro. Por meio da LDO foi possível criar o RP9, assim como foi feito anteriormente com as emendas de bancada, que surgiram primeiro na LDO e posteriormente foram inseridas no campo constitucional, isso é uma tendência para as emendas de relator.

Analisando o histórico das discussões sobre as emendas de RP9, foi possível verificar que elas sempre tiveram previsão regimental, a despeito de a LDO de 2020 pela primeira vez ter trazido uma novidade ao prever a criação do resultado primário (RP-9). Isso fez com que o Congresso Nacional tivesse maior protagonismo nas questões orçamentárias, isso ficou marcado com a edição da EC nº 86/2015, a qual aprovou que as emendas individuais tivessem a obrigatoriedade de serem executadas pelo Poder Executivo, exceto em caso de impedimento técnico.

Entre o período de execução das emendas de relator, os questionamentos feitos no STF através das ADPFs e a suspensão da execução das emendas, acabaram sendo normatizadas algumas regras para a execução das emendas, como por exemplo, o Ato Conjunto nº 01 pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que dispõem sobre os mecanismos a serem adotados pelo Congresso Nacional para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária, também o Projeto de Resolução do Congresso Nacional, PRN nº 04/2021, que altera as disposições da Resolução nº 01/2006-CN, ampliando a transparência sistemática de apresentação, aprovação e execução das emendas de relator-geral, essas regras surgiram para que ficassem mais claras as regras do jogo.

Assim, buscou-se fazer uma análise da origem das ADPFs e mostrar a evolução das emendas de relator, demonstrando sua previsão em legislação infraconstitucional, assim, verificando a possibilidade de ela permanecer no processo legislativo.



Por fim, demonstrou as informações prestadas e fatos demonstrados pelo Congresso Nacional, que trouxe como consequência o desbloqueio da execução das emendas de relator dos anos de 2020 e 2021, como também, conseguiu dar mais segurança jurídica para a aprovação e execução das emendas (RP-9) futuras.



8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. (1991). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 1991-CN**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1991/resolucao-1-17-maio-1991-536680-publicacaooriginal-27673-pl.html>> Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. (1995). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 2, de 1995-CN**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1995/resolucao-2-1995-497946-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. (1999). **Lei n. 9.882 de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da aguição de descumprimento de preceito fundamental. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9882-3-dezembro-1999-369889-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 6 nov. 2022.

BRASIL. (2001). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 2001-CN**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. (2006). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 2006-CN**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatuizada-pl.html>> Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. (2019). **Lei n. 13.957 de 18 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9882-3-dezembro-1999-369889-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. (2019). Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da eficiência na alocação de recursos por meio de emendas parlamentares: Secretaria de Orçamento Federal: Exercício 2018**. Brasília: CGU, 2019. p. 22.

BRASIL. (2020). **Projeto de Resolução do Congresso Nacional n. 4 de 2021**. Altera as disposições da Resolução nº 1/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática da apresentação, aprovação e execução das emendas de relator-geral. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9043926&ts=1663108752945&disposition=inline>>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. (2020). **Projeto de Lei do Congresso Nacional n. 22 de 2019**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/documents/59501/101310120/1.+Texto+de+p+roposi%C3%A7%C3%A3o+PLOA.pdf>> Acesso em: 15 out. 2022.



BRASIL. (2020). **Lei n. 14.116 de 31 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm> Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. (2020). **Ato Conjunto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1**. Dispõe sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com identificador de Resultado Primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de relator. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9043926&ts=1663108752945&disposition=inline>>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. (2021). Ministério da Economia. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 6.145, de 24 de maio de 2021**. Brasília, 2021. Acesso em: 18 de out. 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-6145-21-me.htm> Acesso em: 18 de out. 2022

BRASIL. (2021). Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1.081, de 2 de junho de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2021/06/portaria-1081-diario-oficial-da-uniao-2jun2021.pdf>> Acesso em: 18 de out. 2022

BRASIL. (2021). Senado Federal. Gabinete do Ministro. **Nota Técnica n. 152/2021**. Compatibilidade com a decisão do STF na ADPF 854. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2021/11/nota-tecnica-senado-rp9.pdf>> Acesso em: 24 de out. 2022.

BRASIL. (2021). **Lei n. 14.144 de 22 de abril de 2021**. Estima a receita e fiza despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm> Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. (2021). Presidente da República. **Decreto n. 10.888 de 9 de dezembro de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.888-de-9-de-dezembro-de-2021-366038343>> Acesso em: 25 de out. 2022.

BRASIL. (2021b). Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850**. Peças da Ação. Relatora: Ministra Rosa Weber. 10 de junho de 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6193240>> Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. (2021c). Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 851**. Peças da Ação. Relatora: Ministra Rosa Weber. 10 de junho de 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6194438>> Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. (2021c). Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854**. Peças da Ação. Relatora: Ministra Rosa Weber. 10 de



junho de 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750>> Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. (2021). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 2, de 2021-CN**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/35212493/publicacao/35215392>> Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. (2021). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Parecer (CN) nº 2, de 2021 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 28, de 2020**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília, 04 mar. 2021.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GREGGIANIN, Eugênio (coord.). **A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – Contexto histórico, atribuições, objetivo e importância**. In 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Brasília, 2011.

PIRES, Breno. **Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso**. Estadão, São Paulo, 8 de maio de 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>> Acesso em: 10 out. 2022.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998.



Pedro Augusto Ramirez Monteiro

De: Roberta Simoes Nascimento
Enviado em: sexta-feira, 11 de novembro de 2022 17:56
Para: Pedro Augusto Ramirez Monteiro
Cc: Danielly Andrezza de Sá
Assunto: TCC aluna Danielly Andrezza de Sá
Anexos: 2022_11_11_Danielly Andrezza de Sá_Versão para depósito.docx

Caro Pedro,
Segue em anexo o trabalho da aluna Danielly Andrezza de Sá.
A aluna vai copiada para ciência.
Por favor, peço sua confirmação de que o arquivo chegou certinho.
Um abraço,
Roberta.