



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS OBJETIVOS
PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00275/2024/SGCT/AGU

PROCESSO JUDICIAL: 0149928-96.2024.1.00.0000

NUP: 00692.003178/2024-47

INTERESSADOS: UNIÃO FEDERAL E OUTROS

ASSUNTO: ADI nº 7697. EMENDAS IMPOSITIVAS. DECISÃO CAUTELAR

EMENTA: Decisão cautelar do Ministro Relator na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7697. Interrupção da execução de emendas impositivas, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida. Ordem imperativa. Exequibilidade imediata.

Senhora Diretora do Departamento de Controle Concentrado,

1. A Secretária-Geral de Contencioso requisitou a este departamento a emissão de parecer de força executória afim de esclarecer aspectos da exequibilidade da decisão cautelar monocrática proferida pelo Ministro Flávio Dino no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7697 (doc. eletrônico nº 11).

É o relatório.

I – DO CASO

2. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7697 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) para questionar os seguintes dispositivos constitucionais, introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022: artigo 166, §§ 11 e 12 e, por arrastamento, os artigos 165, § 9º, inciso III, e § 10; 166, §§ 9º, § 9º-A e 10; 166, §§ 13, 14, 16, 17, 18, 19 e 20; e 166-A. O autor aponta violação às cláusulas pétreas consubstanciadas nos princípios democrático, federativo e da separação dos poderes (artigo 60, § 4º, incisos I, II e III da Carta Federal).

3. Em linhas gerais, a agremiação política requerente sustenta que as normas hostilizadas introduziram a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, implicando em um profundo desarranjo na interação entre os poderes e no sistema orçamentário originalmente concebido pelo Constituinte, ao deslocar parte significativa da prerrogativa de gestão orçamentária do Poder Executivo para o Legislativo.

4. Argumenta que a execução obrigatória de emendas impõe dificuldades à fase de controle interno e externo da execução orçamentária, dado que "*a pulverização dos investimentos públicos por entes federativos menores é tão acentuada que torna praticamente impossível o controle preventivo, concomitante e posterior sobre os gastos públicos*" (fl. 26 da peça vestibular).

5. Nesse passo, destaca a "*tendência de tomada de decisões orçamentárias personalíssimas, paroquiais, absolutamente divorciadas de uma perspectiva nacional*" (fl. 35 da petição inicial). Assevera que este cenário traz prejuízos à paridade de armas na disputa eleitoral.

6. Pontua que a transferência das decisões orçamentárias para os parlamentares representa grave prejuízo à efetividade das políticas públicas nacionais, com a precarização do planejamento estratégico dos gastos e a perda progressiva de eficiência econômica, tudo em detrimento do interesse público. Notícia a projeção de que o espaço para despesas discricionárias do Executivo acabaria em 2033.

7. Acrescenta que "*a captura do orçamento público obsta a concretização do planejamento e coordenação de políticas públicas e de alocação de recursos públicos, de forma eficiente e efetiva, na dinâmica democrática e republicana, e, portanto, para o alcance dos objetivos fundamentais da República, expressos, por exemplo, nos artigos 3º e 43 do texto constitucional*" (fl. 41 da inicial).

8. Ao final, o requerente pede (fl. 44-45 da inicial):

b) a concessão de medida cautelar, em sede de liminar (art. 10, §3º, Lei n. 9.868/1999), inaudita altera parte, para o fim de suspender a eficácia dos seguintes dispositivos constitucionais art. 166, §§ 11 e 12, e por arrastamento, art. 165, §9º, inciso III e §10, art. 166, §§ 9º, 9º-A, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, art. 166-A; todos inseridos na Constituição Federal pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022 e, por conseguinte, da execução obrigatória das emendas parlamentares impositivas, **salvo aquelas que já tenham sido empenhadas, liquidadas e pagas**, até que se julgue definitivamente a presente ação direta de inconstitucionalidade; (Grifou-se).

c) independentemente da concessão da medida cautelar, no mérito, a procedência do pedido para, ao final, declarar-se a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos constitucionais: art. 166, §§ 11 e 12 e, por arrastamento horizontal, art. 165, §9º, inciso III e §10, art. 166, §§ 9º, 9º-A, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, art. 166-A; todos inseridos na Constituição Federal pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, pelas razões apresentadas ao longo desta petição inicial;

9. Em decisão proferida em **14 de agosto de 2024**, o Ministro Relator concedeu, em parte, a medida cautelar requerida, *ad referendum* do Plenário, para, atribuindo o interpretação conforme aos seguintes dispositivos: art. 165, §9º, inciso III (EC/100); art. 165, § 10; art. 166, § 9º (EC/126); art. 166, § 9º-A (EC/126); art. 166, § 10 (EC/86); art. 166, § 11 (EC/126); art. 166, § 12 (EC/100); art. 166, § 13 (EC/100); art. 166, § 14 (EC/100); art. 166, § 16 (EC/100); art. 166, § 17 (EC/126); art. 166, § 18 (EC/100); art. 166, § 19 (EC/126); art. 166, § 20 (EC/100); art. 166-A (EC/105), todos da Constituição Federal; declarar e determinar, com efeitos *ex nunc*:

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

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

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

a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;

b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;

c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;

d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento;

e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

A execução de emendas impositivas fica sustada até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.

A análise dos demais questionamentos arguidos na petição inicial, inclusive a pleiteada eliminação definitiva e total das emendas impositivas por inconstitucionalidade insanável, será procedida após as manifestações previstas em lei, quando da decisão final.

10. A decisão cautelar foi publicada em **15 de agosto de 2024**. O referendo da medida monocrático pelo Plenário da Suprema Corte ocorre na sessão virtual extraordinária de 16/08/2024 e conta, neste momento - 12h do dia 16/08/2024, com o voto da maioria dos Ministros do STF pelo referendo.

II - DA FORÇA EXECUTÓRIA DA DECISÃO

11. Inicialmente, cumpre registrar a **eficácia imediata** da decisão monocrática proferida pelo Ministro Flávio Dino, *ad referendum* do Plenário, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7697, desde 15/08/2024, com a publicação no DJE de 14/08/2024. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a decisão monocrática que concede medida liminar em processo abstrato, *ad referendum* do Plenário, *“reveste-se de eficácia imediata, produzindo, em consequência, até ulterior julgamento plenário da Corte Suprema, todos os efeitos próprios do deferimento, em “fullbench”, do provimento cautelar suspensivo”* (ADI nº 4843MC-ED-Ref, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, DJe de 19/02/2015).

12. Além de imediatamente exigíveis, as decisões monocráticas proferidas por Ministros do Supremo Tribunal Federal em processos objetivos possuem **efeitos erga omnes e caráter imperativo para a Administração Pública Federal** (cf.artigo 102, § 2º, da Constituição; e artigo 28, § único, da Lei nº 9.868/1999).

13. Por conseguinte, conclui-se pela **exequibilidade imediata, desde 15/08/2024, do que foi decidido**.

14. Relevante, para a perfeita compreensão da decisão examinada neste parecer, que o Ministro Flávio Dino ponderou que *“as normas orçamentárias já em vigor exprimem um quantitativo altíssimo de emendas parlamentares de execução impositiva, inclusive se comparado com países membros da OCDE”* (...), e que *“os danos daí emergentes são irreparáveis ou de difícil reparação”*. Acrescentou que *“o percentual de comprometimento da parcela discricionária do orçamento tende a, cada vez mais, evoluir aleatoriamente e inviabilizar a consecução de políticas públicas, atingindo o núcleo do Princípio da Separação de Poderes, cuja eficácia deve ser imediatamente resguardada”*.

15. No entendimento do Relator, *“o equivocado desenho prático das emendas impositivas gerou a ‘parlamentarização’ das despesas públicas sem que exista um sistema de responsabilidade técnica insito ao parlamentarismo”*.

16. Registra, ainda, que para trazer "*o instituto para os trilhos da constitucionalidade ... o Executivo detém o poder-dever do exame da validade destes gastos, utilizando-se motivadamente dos critérios previstos na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais que regulamentam a matéria*". Aponta que tais critérios de **enquadramento da impositividade** são os contidos nas regras dos §§ 11, 12 e 13 do artigo 166 da Constituição, relativos à **verificação dos impedimentos de ordem técnica**, elencando os critérios técnicos a serem examinados, os quais podem em suma ser resumidos em: (i) respeito ao devido processo orçamentário; (ii) deveres de executar o orçamento e que essa execução se dê para garantia da efetiva entrega eficiente de bens e serviços à sociedade; e (iii) a subordinação da execução do orçamento ao "*cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas*", citando, neste ponto, dispositivos das Leis Complementares nº 101/2000 e nº 200/2023

17. Confirmam-se os trechos da decisão nesse sentido:

Tais critérios de enquadramento da impositividade, por interpretação sistemática, estão previstos expressamente no texto constitucional. Veja-se o que reza o art. 166, § 13, da Constituição Federal, ao regulamentar critérios para execução de emendas impositivas individuais e de bancada dispostas nos parágrafos 11 e 12 do mesmo preceito constitucional:

Art. 166 (...) § 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

Cabe ao Poder Executivo, ao receber a diretriz oriunda das emendas impositivas, verificar - com enunciação da devida motivação - se há impedimentos de ordem técnica. Um dos critérios técnicos a ser examinado é a conformidade da despesa com o devido processo orçamentário, explicitamente regrado pela Constituição, em diversos preceitos, tais como:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

(...)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos

adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.”

Da leitura do texto da Constituição Federal, é possível se extrair que o PPA (Plano Plurianual) e a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) orientam a elaboração da LOA (Lei Orçamentária Anual). No § 7º do art. 165 se lê expressamente que “[o]s orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo [fiscal e de investimento], compatibilizados com o plano plurianual terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

Ao tratar do conteúdo da LDO, o texto constitucional é expresso em afirmar que esta norma “orientará a elaboração da lei orçamentária anual”(art. 165, § 2º), de modo que as emendas impositivas, por óbvio, também devem seguir a orientação das metas e prioridades dispostas na lei de diretrizes orçamentárias.

Já o § 10 acima transcrito evidencia dois deveres da administração, quais sejam, (1) de executar o orçamento e (2) que essa execução se dê no propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Trata-se de norma imbricada com o princípio da eficiência disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal. A execução dos recursos deve garantir que o destinatário final da norma orçamentária receba os bens e serviços que deverão advir da sua aplicação. Trata-se de outro critério de ordem técnica que deve ser observado na execução do orçamento como um todo e, logicamente, das emendas impositivas.

Ademais, no art. 165, § 11, da Constituição, regulamenta-se a obrigatoriedade da execução do orçamento disposta no acima referido §10 do mesmo dispositivo, a partir inclusive da subordinação ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

Quanto aos dispositivos legais citados no texto constitucional como norteadores da execução orçamentária, entendo oportuna a transcrição de algumas das normas aplicáveis:

LEI COMPLEMENTAR Nº 200, DE 30 DE AGOSTO DE 2023

CAPÍTULO II

DAS METAS FISCAIS COMPATÍVEIS COM ASUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA

Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do §2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3(três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

§ 1º Considera-se compatível com a sustentabilidade da dívida pública o estabelecimento de metas de resultados primários, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias, até a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB), conforme o Anexo de Metas Fiscais de que trata o § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 2º A trajetória de convergência do montante da dívida, os indicadores de sua apuração e os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a sustentabilidade da dívida constarão do Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º A elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária anual, bem como a execução da respectiva lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 4º A apuração do resultado primário e da relação entre a DBGG e o PIB será realizada pelo Banco Central do Brasil

.LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 (LRF)

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

VI - quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também:

I - as metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública;

II – o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias;

III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);

IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias;

V - os limites e os parâmetros orçamentários dos Poderes e órgãos autônomos compatíveis com as disposições estabelecidas na lei complementar prevista no inciso VIII do caput do art. 163 da Constituição Federal e no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022;

VI – a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição Federal.

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, total ou parcialmente, no que couber, o disposto no § 5º deste artigo.

§ 7º A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (...)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. § 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes

orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

18. Acentuou, em suma, que

As emendas parlamentares impositivas só podem ser executadas se atendidas, de modo motivado, os requisitos técnicos. **E a verificação do atendimento dos citados requisitos é uma atribuição típica do Poder Executivo**, que detém o poder-dever de regulamentar o seu atendimento pelos órgãos de supervisão ministerial, bem como pelos órgãos e entes executores, abrangendo todos os ordenadores de despesa, nos termos dos arts. 71, 72, 78 e 80, § 1º, do Decreto-Lei nº 200/1967.

Friso: **é um poder-dever fundamental e irrenunciável por parte dos agentes do Poder Executivo**, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal, inclusive à vista do Código Penal: (Grifou-se)

19. Quanto à delimitação objetiva, os comandos decisórios são os constantes da parte dispositiva da decisão, que aqui merece nova transcrição:

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

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

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

a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;

b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;

c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;

d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento;

e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

A execução de emendas impositivas fica sustada até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.

A análise dos demais questionamentos arguidos na petição inicial, inclusive a pleiteada eliminação definitiva e total das emendas impositivas por inconstitucionalidade insanável, será procedida após as manifestações previstas em lei, quando da decisão final.

20. De especial relevância se reveste o comando decisório no ponto referente à **sustação da execução de emendas impositivas** até que os poderes Legislativo e Executivo, *em diálogo institucional*, regulem os novos procedimentos conforme a r. cautelar, **sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.**

21. A necessidade de *diálogo institucional* para prosseguimento da execução das emendas impositivas foi reafirmada no voto proferido pelo Ministro Relator Flávio Dino julgamento em ambiente virtual em curso nesta data de 16 de agosto de 2024, quando consignou:

Realço que estão ocorrendo reuniões técnicas entre os órgãos interessados, com o auxílio do Núcleo de Conciliação da Presidência do STF, além de estar prevista reunião institucional com a presidência e demais ministros do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, bem como do Procurador Geral da República e de representante do Poder Executivo, em busca de solução constitucional e de consenso, que reverencie o princípio da harmonia entre os Poderes.

A consensualidade é uma das diretrizes fundamentais do Código de Processo Civil (artigos 3º, parágrafo 3º e 139, inciso V), de modo que a busca por conciliação deve prosseguir, mormente em se cuidando de um sistema normativo que vem sendo praticado nos últimos anos. Lembra-se, a propósito, a alegada incidência de ideias de segurança jurídica e de não surpresa para os destinatários das normas que foram impugnadas, em relação a períodos pretéritos.

Assim, por ocasião deste exame de Referendo, registro a compreensão da alta relevância de diálogos institucionais sob a condução do Chefe do Poder Judiciário Nacional. Realizados esses diálogos, a tutela cautelar poderá ser reavaliada.

III – DA CONCLUSÃO

22. Ante o exposto, concluo que a decisão cautelar proferida em 14/08/2024, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7697, tem força executória desde 15/08/2024, devendo ser imediatamente cumprida, nos termos deste parecer, observando-se o comando decisório transcrito no parágrafo 19, acima.

23. Destaco que a determinação de que a execução de emendas impositivas seja imediatamente interrompida se deu com a ressalva de possibilidade de prosseguimento de (i) obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de (ii) ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida. À luz do ponto 2 da parte dispositiva da decisão, compete ao Poder Executivo "*aferir, de modo motivado e transparente*", além de regulamentar, se "*as emendas parlamentares que estão aptas à execução conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares*", ponto que se aplica inclusive à necessidade de regulamentação das ressalvas ora tratadas.

24. Friso, também, que a retomada da execução de emendas impositivas, para além da ressalva das obras iniciadas e ações para atendimento de calamidade pública, está condicionada a que "**os poderes Legislativo e Executivo,**

em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, conforme os parâmetros decisórios fixados na cautelar.

25. Ressalto, por fim, que, nos termos do artigo 6º, *caput*, parte final, da Portaria AGU nº 1.547, de 29 de outubro de 2008, compete às Consultorias Jurídicas dos Ministérios a orientação dos “órgãos e autoridades assessorados a respeito do exato cumprimento do decidido”.

À consideração superior.

Brasília, 16 de agosto de 2024.

CAIO SUNDIN PALMEIRA DE OLIVEIRA
Advogado da União
Departamento de Controle Concentrado - DCC/SGCT

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00692003178202447 e da chave de acesso 892fadde



Documento assinado eletronicamente por CAIO SUNDIN PALMEIRA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1592079638 e chave de acesso 892fadde no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAIO SUNDIN PALMEIRA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-08-2024 13:22. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
