

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

O **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL**, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução n.º 22.083, de 15 de setembro 2005, inscrito no CNPJ sob o n.º 06.954.942/0001-95, com sede em SCS, Quadra 02, Bloco C, n.º 252, 5º andar, Edifício Jamel Cecílio, Brasília, Distrito Federal, representado por seu Presidente Nacional, vem, por seus advogados, com fundamento no art. 102, § 1º, e art. 103, inciso VII, da Constituição da República e, ainda, no art. 1º, parágrafo único, inciso I e art. 2º, inciso I, da Lei n.º 9.882/1999, propor

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL**, com pedido de concessão de medida cautelar,

Contra atos do Poder Público relativos a execução do indicador de Resultado Primário (RP) n° 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais que norteiam a Administração Pública e o Orçamento Público relativos à moralidade, à legalidade, à transparência, ao controle social das finanças públicas, a impessoalidade, isonomia e ao regime de emendas parlamentares ao Orçamento, tudo consoante fatos e fundamentos de direito a seguir expostos.

A presente Arguição se fundamenta no §1º do art. 102 da Constituição Federal, é proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceitos fundamentais, resultante de atos do Poder Público.

No caso vertente, os preceitos fundamentais a que se pretende evitar ou reparar a lesão dizem respeito diretamente à moralidade, à legalidade, à transparência, ao controle social das finanças públicas, a impessoalidade, isonomia.

Como o partido proponente tem publicamente denunciado, a destinação escondida de recursos orçamentários para a execução de emendas parlamentares é incompatível à legislação e a Constituição Federal, além de poder configurar a prática de crimes.

De modo flagrante a prática escusa fere princípios como o da transparência, da publicidade, da legalidade e da moralidade, esculpidos como valores de todo o povo brasileiro no art. 37 da CF.

A maioria perde, as políticas públicas são relegadas e o sistema de garantias constitucionais é menosprezado quando se destinam recursos bilionários sem o cumprimento da lei e sem que se permita o controle social do orçamento e das receitas e despesas dos governos. A prática retirou a possibilidade de efetiva fiscalização e controles externo e social, elementos constitucionais obrigatórios dos orçamentos e de qualquer gasto público.

A prática condenável desrespeita ainda dispositivos expresso nas leis de regência (a lei orçamentária e nas legislações que organizam as finanças públicas), o que implicou no ferimento de princípios fundamentais da execução do orçamento, como o da especificação e da execução equitativa.

As emendas de relator-geral que permitiram o “tratoração”, com a destinação dos mais de R\$3 bilhões de modo escondido e respondendo a interesses pessoais de grupos políticos e econômicos e com fins da obtenção de apoio ao

Governo federal no Congresso, descumpre os mais básicos preceitos constitucionais que gerem o estado brasileiro.

Nesse diapasão, o Governo federal têm violado os dispositivos constitucionais, preceitos fundamentais, dos art. 37, *caput*, art. 166.

## **Inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade**

Consoante o art. 4º, § 1º, da Lei n.º 9.882/1999, não será admitida a ação “quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. Ou seja, a ação só pode ser manejada quando não houver outro meio abstrato capaz de sanar a lesão ao preceito fundamental de modo eficaz, bem como inexistir outra ação objetiva igualmente eficaz para solucionar a controvérsia de maneira ampla e definitiva. Dada a notória relevância e urgência atrelada à violação aos preceitos fundamentais elencados, o manejo da presente ADPF.

Inexiste qualquer outra medida processual objetiva apta a sanar a lesividade aos preceitos fundamentais, tendo-se em vista, por um lado, a magnitude dos preceitos constitucionais violados e, por outro, a extrema urgência de uma decisão que, de maneira ampla e definitiva, sane a violação aos preceitos fundamentais e determine atuação concertada dos Poderes Públicos, consoante a seguir apresentaremos.

A jurisprudência do STF em casos pretéritos indicam caminhos e, não fazendo numerus clausus na admissão da ADPF, permitem que a amplitude legislativa de cabimento da ADPF seja observada, assim lhe dando o devido tratamento dinâmico e inclusivo, certos que a própria lei não restringiu o acesso ao controle.

Havendo, como há, efeitos concretos e danosos à toda a nação e em flagrante descumprimento de preceitos por atos comissivos ou omissivos do Poder Público, a ADPF é cabível, sob pena de prejudicial menosprezo a interpretação e a aplicação da Lei ao caso concreto, em flagrante recusa ao exercício do poder-dever de julgar com liberdade.

Os atos comissivos do Poder Público fazem surtir danosos e concretos efeitos jurídicos deletérios de todo o sistema de saúde e que encerram “lesão constitucional qualificada” e de difícil reversibilidade “porque ausente técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia” (ADPF 127, Min. Teori Zavaski).

Este Supremo Tribunal Federal tem precedentes de salvaguarda de preceitos fundamentais em ADPFs cujo objeto são atos não normativos, como na ADPF nº 347, onde reconheceu o estado de coisas inconstitucional nos presídios; ADPF nº 409, interposta contra atos perpetrados pelo Vice-Presidente da República em exercício; ADPF nº 304, sobre a não consolidação de proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado da Paraíba; ADPFs nº 574, 533, 490, por exemplo, contra decisões judiciais; ADPF nº 487, contra decisão administrativa; ADPF nº 450, contra um edital de chamamento público da Telebrás. Aqui os atos governamentais em comento removem famílias alojadas em meio à pandemia, não garantem, sequer, um mínimo de políticas públicas efetivas relacionadas à moradia, à saúde e tampouco à educação.

Para o seu cabimento, é necessário que haja lesão ou ameaça a preceito fundamental, causada por ato dos Poderes Públicos e, por fim, não exista outro instrumento de controle abstrato apto a sanar esta lesão ou ameaça.

O entendimento jurisprudencial majoritário: em razão da relevância constitucional das questões enfrentadas, bem como considerando a natureza objetiva da tutela almejada na ADPF – em contraposição aos efeitos subjetivos característicos dos instrumentos ordinários – o “exame de sua subsidiariedade deve levar em consideração os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional” .

O Min. Luís Roberto Barroso arremata a questão, ao pontuar que *“tendo em vista a natureza objetiva da ADPF, o exame de sua subsidiariedade deve levar em consideração os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional”* .

Por fim, em arremate, o STF já determinou que a ADPF pode ser meio apto a concretizar políticas públicas quando previstas na Constituição, reconhecendo uma importante dimensão política da ação de controle.

Na ADPF 45, o Min. Celso de Mello admite a ação fundado nestas concepções mais amplas e abrangentes da ADPF, firmando que a “*eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais – que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) –, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional.*”

Portanto, presentes todos os pressupostos, não há dúvida sobre o cabimento da ADPF na hipótese.

Em atendimento ao princípio da subsidiariedade, é salutar salientar que a mera viabilidade de outros instrumentos processuais, por si só, não impede o ajuizamento de ADPF. É que se faz imprescindível que os meios disponíveis sejam efetivamente aptos a neutralizar as violações aos preceitos fundamentais aqui ventilados, nos termos do art. 4º, §1º, da Lei 9.882/199 e em consonância com entendimento desta Excelsa Corte. A propósito:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) – AÇÃO ESPECIAL DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL – PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) – EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS – INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – O ajuizamento da ação constitucional de argüição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP. A

mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à argüição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional. – A norma inscrita no art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99 – que consagra o postulado da subsidiariedade – estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da argüição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional, à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado. (ADPF 17 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, julg. em 05/06/2002)

É por isso que os meios difusos eventualmente disponíveis não bastam para cessar de maneira efetiva as violações. Nesse contexto, é interessante mencionar que esta Corte também já decidiu que a simples existência de processos ordinários e recursos extraordinários não impossibilitam, num primeiro momento, o manejo de ADPF, por conta da característica objetiva intrínseca a esta ação. Leia-se:

1. Argüição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada com o objetivo de impugnar o art. 34 do Regulamento de Pessoal do Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP), sob o fundamento de ofensa ao princípio federativo, no que diz respeito à autonomia dos Estados e Municípios (art. 60, §4º, CF/88) e à vedação constitucional de vinculação do salário mínimo para qualquer fim (art. 7º, IV, CF/88). 2. Existência de ADI contra a Lei nº 9.882/99 não constitui óbice à continuidade do julgamento de argüição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal. 3. Admissão de amicus curiae mesmo após terem sido prestadas as informações 4. Norma impugnada que trata da remuneração do pessoal de autarquia estadual, vinculando o quadro de salários ao salário mínimo. 5. Cabimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental (sob o prisma do art. 3º, V, da Lei nº 9.882/99) em virtude da existência de inúmeras decisões do Tribunal de Justiça do Pará em sentido manifestamente oposto à jurisprudência pacificada desta Corte quanto à vinculação de salários a múltiplos do salário mínimo. 6. Cabimento de argüição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional). 7. Requisito de admissibilidade implícito relativo à relevância do interesse público

presente no caso. 8. Governador de Estado detém aptidão processual plena para propor ação direta (ADIMC 127/AL, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.12.92), bem como argüição de descumprimento de preceito fundamental, constituindo-se verdadeira hipótese excepcional de jus postulandi. 9. ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal. 10. Revogação da lei ou ato normativo não impede o exame da matéria em sede de ADPF, porque o que se postula nessa ação é a declaração de ilegitimidade ou de não-recepção da norma pela ordem constitucional superveniente. 11. Eventual cogitação sobre a inconstitucionalidade da norma impugnada em face da Constituição anterior, sob cujo império ela foi editada, não constitui óbice ao conhecimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que nessa ação o que se persegue é a verificação da compatibilidade, ou não, da norma pré-constitucional com a ordem constitucional superveniente. 12. Caracterizada controvérsia relevante sobre a legitimidade do Decreto Estadual nº 4.307/86, que aprovou o Regulamento de Pessoal do IDESP (Resolução do Conselho Administrativo nº 8/86), ambos anteriores à Constituição, em face de preceitos fundamentais da Constituição (art. 60, §4º, I, c/c art. 7º, inciso IV, in fine, da Constituição Federal) revela-se cabível a ADPF. 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação. 15. Argüição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar a ilegitimidade (não-recepção) do Regulamento de Pessoal do extinto IDESP em face do princípio federativo e da proibição de vinculação de salários a múltiplos do salário mínimo (art. 60, §4º, I, c/c art. 7º, inciso IV, in fine, da Constituição Federal). (ADPF 33, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, julg. em 07/12/2005)

Autorizada a ADPF também pela tese fixada na ADI 5.468<sup>1</sup>, uma vez que, no caso, o Poder Judiciário está autorizado a verificar a correção das emendas ao Orçamento realizadas pelo Poder Legislativo, por que elas, em situação gravíssima,

---

<sup>1</sup> “Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal”

excepcional e inédita, deixaram de atender as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal.

Perceptível, portanto, o adequado cabimento da presente ADPF, o único meio apto a efetivamente de evitar lesão a preceito fundamental de forma objetiva, a fim de impedir que, em detrimento de preceitos fundamentais, no pior cenário da pandemia vivido até o momento, preservando-se, com isso, preceitos fundamentais materializados no direito à moralidade e transparência administrativa e à lisura e correta aplicação do dinheiro público.

## DOS FATOS

Foi revelado por reportagem do jornal Estado de São Paulo<sup>2</sup> um esquema montado pelo Governo Federal, no final do ano passado, para aumentar sua base de apoio no Congresso. Criou-se um “orçamento paralelo” de mais de R\$ 3 bilhões em emendas parlamentares. Significativa parte dos recursos foi destinada à compra de tratores e equipamentos agrícolas com forte indicativo de superfaturamento do maquinário obtido. Muitos dos maquinários teriam sido adquiridos por preços até 259% acima dos valores de referência<sup>3</sup>.

O desvio de dinheiro público aparece num conjunto de 101 ofícios enviados por Deputados e Senadores ao Ministério do Desenvolvimento Regional e órgãos vinculados para indicar como eles preferiam usar os recursos<sup>4</sup>. “Segundo as

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-entrega-de-apoio-do-congresso,70003708713>.

<sup>3</sup> No tocante aos fortes indícios de superfaturamento, um caso representativo é o do Deputado Lúcio Mosquini (MDB-RO): o Governo aceitou pagar R\$ 359 mil num trator que, pelas regras normais, somente liberaria R\$ 100 mil dos cofres públicos. Há situações até em que parlamentares enviaram milhões de reais para cidades acerca de dois mil quilômetros de seus redutos eleitorais. São os casos dos Deputados do Solidariedade Ottaci Nascimento (RR) e Bosco Saraiva (AM). Eles direcionaram R\$ 4 milhões para Padre Bernardo (GO) – também destinados a compra de máquinas agrícolas. Se a tabela do Governo fosse considerada, a compra sairia por R\$ 2,8 milhões – um rombo de pelo menos R\$ 1,2 milhão aos cofres públicos.

<sup>4</sup> A maneira como o dinheiro foi repassado, por si só, já é uma afronta às formalidades e modo de utilização dos recursos estatais. O Deputado Vicentinho Junior (PL-TO) escreveu à Codevasf – presidida pelo Representado Marcelo Moreira – que havia sido “contemplado” com o valor de R\$ 600 mil para compra de máquinas. Termos coloquiais como “Minha cota”, “fui contemplado” e “recursos a mim reservados” eram termos frequentes nos ofícios dos parlamentares. Foi dessa última forma que a Deputada e atual ministra da Secretaria de Governo,



informações apresentadas nas reportagens citadas, as emendas de relator (RP9) veiculavam acordos políticos para indicação de recursos orçamentários a serem distribuídos, por meio de Termos de Execução Descentralizada (TEDs), autorizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)”<sup>5</sup>.

A matéria do jornal revela ainda que Deputados e Senadores, durante o trâmite da Lei Orçamentária, tentaram forçar o controle sobre o destino deste tipo de recursos ao aprovar, na LDO 2020, um artigo prevendo que “as indicações e prioridades das programações com identificador de resultado primário derivado de emendas serão feitas pelos respectivos autores”. Na prática, esse artigo permitiria que os parlamentares, legalmente, indicassem o destino dos R\$ 3 bilhões. No entanto, o próprio presidente Jair Bolsonaro vetou esse artigo na LDO de 2020, sob a alegação de que contrariava o interesse público.

No veto a Presidência anota que o dispositivo era “incompatível” com a “complexidade operacional” do procedimento em estabelecer que as indicações e prioridades sejam feitas pelos “autores”. “Ademais, o dispositivo investe contra o princípio da impessoalidade que orienta a administração pública ao fomentar cunho personalíssimo nas indicações e prioridades das programações decorrentes de emendas, ampliando as dificuldades operacionais para a garantia da execução da despesa pública”.

Na formalidade a lisura, na prática o ilícito. A regra não passou de mera aparência. Não foi observada em relação aos R\$ 3 bilhões que constam no “planilhão” do Ministério do Desenvolvimento Regional divulgado em janeiro pelo mesmo jornal.

---

Flávia Arruda (PL-DF), se dirigiu à Codevasf para definir o destino de R\$ 5 milhões. Existem emendas que sequer foram registradas: **o Senador Rodrigo Cunha (PSDB-AL) admitiu que “ditou” para o ministro Marinho onde R\$ 7 milhões deveriam ser aplicados.**

<sup>5</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-da-cinco-dias-para-planalto-entregar-papeis-secretos-do-tratoraco,70003728498>

A abertura desses créditos foi feita por meio dos Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLNs) de números 29, 30 e 40, por meio de emenda de relator-geral do orçamento através do mecanismo de “indicador de resultado primário (RP) nº 09” (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões, emenda conhecida como RP9). Através da RP9 se estabeleceu os tipos de ação orçamentária que deveriam receber os recursos bilionários. Uma clara tentativa de fraude à Constituição Federal e às regras de transparência pública, portanto.

A SEMAG/TCU, por sua auditora, explica “que a inclusão dos RPs 8 e 9 foi promovida com a finalidade de propiciar a distribuição de recursos por emendas, especialmente, no âmbito da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), da Fundação Nacional de Saúde (FNS) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)”<sup>6</sup>. A RP 8 são as emendas de comissão, igualmente obscuras.

Outro ponto fundamental, vedado e sem explicação é o fato de que o governo destinou, sem razão aparente ou justificada, 49% dos valores relacionados a emendas de relator-geral para despesas correntes, isto é, para o custeio da máquina pública, e não para investimentos, como devem ser destinadas tais emendas.

A artimanha de empenhar, sem critérios técnicos pré-definidos, em troca de apoio político, R\$ 3 bilhões em dezembro de 2020 para os destinos que vieram carimbados por Deputados e Senadores, culminou na contrariedade pelo Governo federal do próprio veto presidencial e no rompimento de preceitos fundamentais que regem a Administração, a execução do orçamento público e as finanças públicas.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-da-cinco-dias-para-planalto-entregar-papeis-secretos-do-tratoraco,70003728498>

O objetivo de dificultar o controle do Tribunal de Contas da União (TCU) e da própria sociedade, aliado ao uso político personalíssimo do orçamento público contraria princípios administrativos consagrados. Os acordos sem transparência e possibilidade de efetivo e eficaz controle social, visando direcionar o dinheiro público para os parlamentares que apoiam o Governo. Rompeu-se a constitucionalidade com a prática de ilícitos administrativos e penais para a obtenção de base de apoio parlamentar.

O ministro do TCU Walton Alencar Rodrigues, relator das contas de 2020 da Presidência da República, e atendendo a uma representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do TCU que trata de “possíveis irregularidades”, com base em informações reveladas na série de reportagens do jornal sobre o orçamento secreto, requereu que a Presidência da República e o Ministério da Economia entreguem, num prazo “improrrogável” de cinco dias úteis, cópias dos documentos ainda ocultos do orçamento secreto. Isso porque se constatou que não é possível sequer saber quem são os autores das indicações para a celebração de convênios do Ministério do Desenvolvimento Regional. A própria pasta admitiu que os ofícios não estão disponíveis nos canais de informação do governo, além de ter recusado fornecê-los via Lei de Acesso à Informação.

O Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), à época ainda presidente do Senado e do Congresso Nacional, por exemplo, determinou a aplicação de R\$ 277 milhões de verbas públicas apenas do Ministério do Desenvolvimento Regional, assumindo a função do ministro Rogério Marinho. A retirada de despesas obrigatórias e as substituindo por discricionárias teve o mesmo efeito, na prática, da tirada da autoridade e competência do Ministro, transferindo-as aos deputados e senadores, que passaram a executar, pessoal e arbitrariamente, significativa parte dos recursos do Ministério. A “caneta” saiu das mãos do Ministro e foi para as mãos dos parlamentares.

A tradicional emenda parlamentar individual, para se ter uma ideia da dimensão do ilícito, desvirtuamento e saque ao Orçamento, garante a cada

congressista direcionar livremente R\$ 8 milhões ao ano – um valor 34 vezes menor que a aplicação garantida pelo esquema das emendas<sup>7</sup>.

A Codevasf, frise-se, é uma das grandes beneficiadas do esquema ilícito: ao menos 30 (trinta) convênios foram assinados com prefeituras seguindo orientações de sete parlamentares<sup>8</sup>.

Contextualizando, a prática de ceder recursos públicos para receber apoio parlamentar tem sido uma recorrente durante a gestão do Presidente Jair Bolsonaro. Em dezembro, o jornal Folha de São Paulo divulgou que o Governo Federal estava negociando a liberação de recursos públicos apenas para aqueles que declararem apoio ao candidato do Presidente da República – o agora Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira<sup>9</sup>.

Nos termos da matéria da Folha de São Paulo, “de acordo com relatos de líderes partidários e Deputados governistas, integrantes de partidos do Centrão foram orientados a buscar Lira para definir a liberação de verbas acertadas na aprovação do PLN 30, projeto de lei que abriu crédito suplementar de quase R\$ 6,1 bilhões a oito ministérios”.

Um outro caso, durante a tramitação da Reforma da Previdência, o Governo Federal teria negociado a liberação de emendas parlamentares para Deputados que votassem favoráveis à aprovação da matéria. A bancada do Partido Socialismo e Liberdade, ora subscritora, apresentou uma Representação sobre o caso ao Ministério Público Federal (Ref.: Notícia de Fato n. 1.16.000.001862/2019-52),

---

<sup>7</sup> Desses R\$277 milhões de reais, o Senador Alcolumbre destinou R\$ 81 milhões apenas à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) , presidida pelo Sr. Marcelo Andrade Moreira Pinto.

<sup>8</sup> O Senador Eduardo Gomes (MDB-TO), líder do Governo no Congresso Nacional, indicou dois convênios de R\$ 23.875.000,00, para asfalto e drenagem em Araguaína e Gurupi, no Tocantins. O Senador Elmano Ferrer (Progressistas-PI), vice-líder do Governo no Senado, solicitou em ofício dez convênios com valores entre R\$ 300 e 500 mil para o Piauí.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/governo-bolsonaro-barraliberacao-deemendas-e-condiciona-dinheiro-a-voto-em-lira-na-eleicao-da-camara.shtml?origin=folha>.

resultando na instauração de Inquérito Civil, em razão das interferências indevidas na tramitação da Reforma<sup>10</sup>.

As emendas de relator-geral adotadas e executadas do modo como foram, são atos do poder público que, de modo inconstitucional e por motivos escusos e, talvez, criminosos, colidem diretamente com preceitos constitucionais.

## MÉRITO

Houve o rompimento ao regime excepcional das emendas orçamentárias, em contrariedade direta ao art. 166 da Constituição – e, por conseguinte, à Instrução Normativa nº 1/2021, da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional e demais legislações regentes da matéria.

A prática de desvirtuamento patrocinada pelas RP 9 aconteceram em 2020 e se repetiram no Orçamento deste ano de 2021.

De forma drástica as dotações orçamentárias deste ano vindouro foram alteradas e fora definido de maneira unilateral, pessoal e arbitrária, sem transparência e causando danos ao compromissos obrigatórios do estado brasileiro, o uso de verbas públicas.

As emendas do relator-geral em 2021 (como antes, em 2020) têm sido executadas sem que se conheça as informações especificadas, individualizadas e publicadas. Deste modo vedando o controle e a fiscalização, é impossível identificar valores, os beneficiários (os parlamentares que fizeram a indicação dos recursos, ou os “contemplados” a que a matéria do Estado de São Paulo se referiu) ou, sequer, a correta e específica destinação dos recursos orçamentários.

Como dispõe o art. 166 da Constituição Federal, a validade e constitucionalidade das emendas ao projeto de lei orçamentária, exigem a

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-investigainterferencias-indevidas-de-bolsonaro-e-maia-na-aprovacao-da-reforma-da-previdencia/>.

compatibilidade ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias; exigem que haja o indicativo dos recursos necessários, anulando-se despesas; e exigem estar relacionadas de modo estrito aos dispositivos do projeto de lei ou à correção de erros ou omissões.

No caso as emendas, atos do poder o público questionadas, não preenchem os requisitos de validade e constitucionalidade, seja sob o prisma formal, seja no conteúdo material ou político.

Primeiro em razão de que, para abrir espaço no Orçamento, o relator-geral cortou recursos de despesas obrigatórias, o que não é permitido e é inconstitucional. A prática fere expresso dispositivo do art. 166, §3º, inc. III, “a” da CF, que não permite tal prática. Pelo dispositivo, as emendas ao Orçamento só podem ser aprovadas para corrigir erros e omissões. De igual modo e em consonância ao artigo da CF, a mencionada IN nº 1 também não permite retirar despesas obrigatórias para permitir a inclusão e a execução de discricionárias, como são as emendas questionadas.

A conjugação de disposições da Constituição Federal anotam a ordem de se resguardar a segurança na continuidade das atividades do estado brasileiro, o que se dá, primeira e especialmente, pelo cumprimento da despesas obrigatórias definidas em lei. *Ex vi*, portanto, da aplicação cumulativa, dentre outros, do art. 23, inc. I – *o dever de conservação do patrimônio público*; art. 37 – *os princípios regentes e com força normativa da Administração*; do art. 85, inc. V a VII – *responsabilidades do chefe do Poder Executivo com a gestão dos dinheiros públicos*; do art. 166, § 3º – *limites nas emendas orçamentárias*; e do art. 113 do ADCT – *alteração de despesa obrigatório somente com estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*; deve haver a segurança jurídica, a previsibilidade da execução das despesas obrigatórias tal qual como definidas nas leis orçamentárias. Deste modo, o adimplemento das despesas obrigatórias como pressuposto de regularidade orçamentária e de gestão dos recursos públicos, é previsão da Lei de Responsabilidade Fiscal (com destaque o art. 1º, §1º – *gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente*; e o art. 9º, §2º – *Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações*

*constitucionais e legais do ente*), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (arts. 4º; 7º, §4º, inc. II; art. 26, §3º; art. 64, §4º; e art. 120), da já citada IN nº 01/2021 e das demais normas regimentais que regulam os trabalhos e a confecção do Orçamento pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

No sentido de proteção dos recursos públicos e a probidade na definição do destino dos recursos públicos, evitando desvios, o artigo 86 da lei nº 14.116 de 31/12/2020 (Lei orçamentária 2021), também estabelece:

**“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”.

Emendar e executar secretamente e retirando verbas de despesas obrigatórias, desobedece de modo flagrante o quanto dispõe o art. 77 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (Lei Orçamentária de 2020):

Art. 77. **A execução orçamentária e financeira**, no exercício de 2020, 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. (grifos nossos)

Por conseguinte, a prática ofendeu ainda o regime das emendas do art. 166 da Constituição Federal ao prever tão somente as emendas individuais e de bancada. Criou-se, por meio do desvirtuamento das emendas do relator, um novo regime de exceção ao orçamento, ofendendo-se o princípio da legalidade (art. 37, *caput*, CF).

A constitucionalização dos princípios administrativos em geral implica na adoção deles ao Orçamento. A Constituição Federal, no art. 37, estabelece os princípios da administração pública, dentre os quais o da legalidade e, no seu art. 165 estabelece a obrigatoriedade de formalização legal das leis orçamentárias.

Determina que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O orçamento paralelo, então, fere o princípio regente do Orçamento da Legalidade. Sem previsão na leis e regras aprovadas no Congresso Nacional, é vedado ao Poder Público, ao relator-geral, ao Ministério do Desenvolvimento Regional e órgãos vinculados e aos deputados e senadores, alterar, como fizeram, as regras antes definidas. Deveriam ter se subordinado aos ditames da lei. Isso porque é dado fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar.

A prática, rompendo a organicidade do orçamento formal e criando um orçamento paralelo, descumpre ainda o Princípio Orçamentário da Universalidade, previsto nos art. 3º e 4º da Lei nº 4.320/64. Segundo o princípio, as regras do orçamento devem conter todas as receitas e despesas. Nenhuma pode ficar de fora, escondida. Por consequência, houve flagrante inibição ou prejuízo do controle sobre os ingressos e dispêndios administrados pelos entes públicos.

Rompe-se princípio conformador do orçamento, o da unidade, previsto no art. 2º da Lei no 4.320/64. Segundo a regra, o Orçamento deve ser estruturado de maneira uniforme e coerente. E deve discriminar a receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo. As emendas, pelo seu modo e teor, romperam a unidade orçamentária, distanciando-se e fazendo o orçamento distanciar-se da política econômica financeira e do programa de trabalho do Governo.

A Constituição Federal determina que a administração pública obedeça aos princípios, sob pena da caracterização e punição como atos de improbidade (previsto no art. 37, §4º).



Destaque-se, conforme doutrina<sup>11</sup> e jurisprudência consolidada, que os princípios da moralidade e impessoalidade têm força normativa e devem ser seguidos em todos os âmbitos da administração pública.

A prática inconstitucional e escusa, de maneira grave e inédita, ofende aos **princípios da publicidade, da moralidade e da impessoalidade** da Administração Pública, expostos no art. 37, *caput*, CF.

Não é outra, portanto, a disposição da própria lei orçamentária descumprida pelo relator-geral. Dispõe o art. 142 da nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (Lei Orçamentária de 2020):

Art. 142. A execução da Lei Orçamentária de 2020 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência na administração pública federal, e não poderá ser utilizada para influenciar na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. (grifos nossos)

O art. 165, §6º, em prospecção da publicidade, planejamento, previsibilidade, segurança jurídica e clareza das leis, peças e execução orçamentárias determina que ainda no projeto da lei orçamentária, conste de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. E o art. 165, §3º, em complemento, estipula uma publicação bimestral de relatório resumido da execução orçamentária. Seja, portanto, na construção do Orçamento, seja em sua posterior execução, tudo deve estar previsto, planejado e conforme o determinado na legislação e tudo deve estar às claras, transparente e passível e fiscalização e controle pelos órgãos e pela sociedade.

Assim, os atos do poder público questionados ferem de modo flagrante ao dever constitucional de disponibilização de informações orçamentárias, contábeis e fiscais pela administração pública, como previsto no art. 163-A, CF. Do

---

<sup>11</sup> Dentre outros: Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO - Curso de Direito Administrativo. 14ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002; e Hely Lopes MEIRELLES, . Direito Administrativo Brasileiro. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

mesmo modo inconstitucional porque as emendas RP9, ao patrocinar distribuição desigual e pessoal de emendas e recursos, permitiu uma execução não equitativa do Orçamento.

Diz o artigo que veda a prática de não transparência verificada no caso:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Diferentemente do disposto, a prática inconstitucional e incompatível aos cânones da Administração, escondeu as informações e dificultou e dificulta conhecer, como dito, até mesmo os parlamentares beneficiados pelas emendas e a circunstância do destino dos recursos. Não se sabe, ao certo, porque se utilizou a Codevasf, os fornecedores, os critérios e valores de aquisição e outras informações essenciais ao controle legal, financeiro e social dos dispêndios.

Ofende-se, deste modo, o princípio orçamentário da publicidade insculpido no art. 37 da CF/88. O orçamento fixado em lei cria, modifica, extingue e condiciona direitos e deveres. Possui efeito erga omnes e obrigando a todos. Portanto, sua validade e a das emendas a ele, para ter validade, seguemos mesmos pressupostos de prévia publicação.

Os atos questionados romperam um dos princípios norteadores do orçamento, o da especificação ou da especialidade da despesa. Este corolário determina que a despesa deva estar discriminada. Sem a prévia e correta discriminação, especificação da despesa, rompe-se o sentido básico do Orçamento, a razão de ser da lei orçamentária. A não previsão das despesas, de modo claro e transparente, como aconteceu no caso, em que se prescreveu uma autorização legislativa de despesas inespecíficas é incompatível ao Orçamento.

Ao revés dos atos questionados, a Constituição estabelece um modelo vinculativo do manejo do Orçamento, limitando o gestor, que não deveria possuir – como se observa no caso presente – a grande margem de manobra e flexibilidade na execução e que está impossibilitado da escolha discricionária das programações a serem executadas. As destinações de recursos orçamentários devem cumprir aos critérios técnicos das políticas públicas democraticamente fixados na Constituição e nas legislações correlatas, mais diretamente nas leis orçamentárias.

Inconstitucional a liberalidade vista nas emendas do Relator-geral, eis que permitiu o uso da execução orçamentária como instrumento de barganha e troca de apoio político. Degradou-se um pouco mais as relações entre Executivo e Legislativo pois o *modus operandi* denota a existência de prévios e espúrios acordos políticos para a execução de emendas. Os preceitos mencionados que regem a coisa pública e o Orçamento não dão ao relator-geral ou ao gestor a iniciativa discricionária de executar o Orçamento a seu exclusivo critério. Rompeu-se o princípio da moralidade administrativa.

As emendas RP8 (coletivas das comissões) e RP9 (do relator-geral) em questionamento são atos do poder público que fraudam à Constituição e ao ordenamento jurídico pátrio ao utilizar do orçamento público para barganhar emendas para garantir votações de interesse do Governo no Parlamento ou para garantir que redutos eleitorais de aliados sejam privilegiados.

No Estado Democrático de Direito, a integridade da votação do Parlamento depende de convicções e convencimento, nunca de liberação de recursos – quanto mais de forma ilegal – para bases parlamentares, mormente no meio de uma crise pandêmica, em que milhões de brasileiros e brasileiras dependem de recursos públicos para sobreviver.

Nesse cenário, os atos questionados, as práticas podem ter incidido, dentre outros, tipos penais relacionados a corrupção, os fatos típicos previstos no art. 319, art. 321 e art. 322 do Código Penal.

São, ainda, atos de improbidade administrativa. Nos moldes da Lei 8.429/1992, em consonância com o disposto no caput e §4º do art. 37 da CF, exige-se a observância da moralidade administrativa para a validade dos atos, o que não se observa. Rompe a legalidade e a moralidade, incidindo nas hipóteses dos art. 4º, 10, inc. XI e 11 inc. I e III da Lei de Improbidade:

Art. 4º. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

De maneira objetiva, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que ocorre desvio de finalidade, e, conseqüentemente, invalidade do ato administrativo, quando o agente público se serve de ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. Assim, haveria um mau uso da competência que o agente possui para praticar seus atos competentes, traduzido na busca por uma finalidade que simplesmente não pode ser buscada<sup>12</sup>. Ou seja, no caso em tela, não houve interesse público, mas particular e eleitoral do parte do Governo Bolsonaro.

Esta circunstância, aliado aos demais aspectos, denota que as emendas do relator-geral, o orçamento paralelo, deixa de observar princípio da Execução orçamentária equitativa. Pela noção principiológica, depois de aprovada a

---

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28 ed. rev. e atualizado até a EC. 67. São Paulo: Malheiros, p. 405.

lei do orçamento, todas as programações aprovadas estão num mesmo patamar em igualdade de condições e passam a ter o mesmo nível de obrigatoriedade na execução. A obrigação de uma execução equitativa é extensão do princípio da impessoalidade e ainda da isonomia. Portanto, não deveria depender do autor da iniciativa, de seu partido político e da localização da programação. Deste modo as emendas parlamentares, mesmo a de relator-geral, não são, sob pena de subversão das conclusões na execução orçamentária, um atributo do parlamentar.

## MEDIDA CAUTELAR

O legislador, prevendo a possibilidade de análise de questões relevantes e urgentes em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, como as aqui versadas, previu o cabimento de pedido de medida liminar na própria Lei que dispõe sobre a ADPF, especialmente no §1º do art. 5º<sup>13</sup>.

Em face do preenchimento dos requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, requer-se a imediata suspensão da execução das emendas do relator-geral (RP 9) ao Orçamento de 2021.

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.

Há vício constitucional relevante, que desrespeita o processo legislativo de construção do Orçamento e de execução dele.

---

<sup>13</sup> Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental. **§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno.** § 2º O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias. § 3º A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada.

A nulidade é absoluta, de natureza insanável e irreversível, indicando a urgente necessidade do reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei. E tem graves consequências materiais, com repercussão negativa em despesas de cunho obrigatório de áreas essenciais como a da Saúde (quanto mais em momento de mortal Pandemia). A total falta de transparência e publicidade indicam que a substituição aos Ministros, circunstância que as emendas do relator-geral ocasionam, pode ter alcançado outros Ministérios, que não apenas o Ministério do Desenvolvimento Regional, e tenha atingido, além de despesas obrigatórias – que já seria suficientemente gravíssimo –, também o essencial combate à Pandemia da Covid-19.

Ainda liminarmente, requer-se sejam conhecidas, com a publicação ou juntada nestes autos, as informações pormenorizadas das emendas impugnadas, dentre outros das informações relativas aos parlamentares autores das indicações e o detalhamento da destinação dos recursos das emendas do relator em 2020 e 2021.

Diante do exposto, configurada a verossimilhança das alegações de fato e de direito, bem como caracterizada a necessidade de adoção urgente de medidas voltadas a solução equânime e geral das gravíssimas violações aos preceitos fundamentais, em favor da segurança de toda a sociedade brasileira, requer o partido Arguente, com fundamento no art. 5º da Lei nº 9.882/99, a concessão de medida cautelar, a fim de que este C. STF, até o julgamento definitivo da ação:

- a) conceda a medida cautelar, nos termos do §1º do art. 5º da Lei 9.882, *inaudita altera pars e ad referendum* do Plenário, ordenando-se:
1. A imediata suspensão da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9, as emendas do relator-geral (RP 9) ao orçamento de 2021.
  2. Alternativamente, suspenda-se, até que sejam conhecidas e até que sejam constatadas por esse C. STF conformidade das emendas RP 9 à Constituição Federal e às leis orçamentárias.
  3. Em complemento ao pedido anterior, requer-se liminarmente a ordem de publicação e/ou juntada nestes autos das informações pormenorizadas das emendas RP 9, dentre outros com as informações completas relativas aos

parlamentares autores das indicações, o detalhamento da destinação dos recursos das emendas em 2020 e 2021 e os convênios e contratos de repasse e termos de execução descentralizadas firmados com recursos orçamentários de emenda de relator-geral (RP 9).

- b) sejam o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República intimados para se manifestarem, nos termos do disposto no art. 103, §§ 1º e 3º, da CF/88, bem como intimados a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, assim como o Ministério do Desenvolvimento Regional e todos os demais Ministérios que tenham recebido recursos oriundos das RP nº 9, e se for o caso, ainda os responsáveis pela prática dos atos questionados, para apresentarem informações, no prazo de dez dias;
- c) procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) e, por conseguinte, das emendas do relator-geral do Orçamento de 2021, por lesão aos preceitos fundamentais expostos acima.
- d) a produção de toda modalidade de prova em direito admitido, nos moldes do art. 6º, §1º da Lei 9.882/99, tais como a requisição de informações adicionais, a designação de perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixação de data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Nestes termos, pede o deferimento.

Brasília/DF, 27 de abril de 2021.

**ANDRÉ MAIMONI**  
OAB/DF 29.498

**ALBERTO MAIMONI**  
OAB/DF 21.144