



EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER,
PRESIDENTA DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Prevenção: À Exc. Sra. Min. Relatora da ADPF 850. Art. 77-B do RISTF.

PARTIDO VERDE - PV, Partido Político com registro no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 31.886.963/0001-68 (Doc. 2), com sede no Setor Comercial Norte Quadra 1, Bloco F, Salas 711, 712 e 713, Asa Norte Brasília/DF, CEP: 70.711-905, neste ato representado por seu Presidente Nacional (Doc. 2) vem, respeitosamente, diante da ilustre presença de Vossa Excelência, por meio dos advogados que a esta subscrevem, com poderes constantes na procuração em anexo (Doc. 1), com fundamento no art. 102, §1º, da c/c o art. 103, VIII, ambos da Constituição da República, bem como na íntegra da Lei nº 9.882/1999 oferecer a presente

1

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
(ADPF)
com pedido cautelar

contra atos do poder público relativos à execução do indicador de Resultado Primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 e 2022, a fim de evitar e



reparar lesão à preceitos fundamentais, consoante fatos e fundamentos de direito a seguir expostos.

I – DO OBJETO DA AÇÃO

1. A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental tem como objeto atos do Poder Público relativos à execução do indicador de Resultado Primário (RP) n° 09 (*despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral*) das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de 2021 e 2022, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais que norteiam a administração pública e o orçamento público, ambos relativos à **moralidade**, à **legalidade**, à **transparência**, ao **controle social das finanças públicas**, à **impeccabilidade** e ao **regime de emendas parlamentares ao orçamento**.
2. Este Supremo Tribunal Federal conheceu das ADPFs 850, 851 e 854, dando-lhes parcial provimento para, interpretando a questão do orçamento secreto, à luz do texto constitucional, **determinar uma série de medidas objetivas e eficazes para que as emendas de Relator, RP-9, possam lograr efeitos jurídicos**.
3. Nessa esteira, o Decreto Federal n. 11.190/2022, aqui impugnado, em conjunto com os demais atos combatidos nas ADPFs 850, 851 e 854, é ato propriamente normativo e autônomo, que se insere num contexto de outros atos infralegais e infraconstitucionais, que visam a alterar, de modo independente, parte do sistema de realização das leis orçamentárias.
4. Nesta ADPF, pleiteia-se, dentre outros, a declaração de inconstitucionalidade dos atos do Poder Público atacados, todos



relativos ao RP-9 (orçamento secreto), bem como do supramencionado Decreto Federal n. 11.190/2022, uma vez que sua edição e vigência contraria, frontalmente, a Constituição da República, na perspectiva material, além de violar o conteúdo material de diversos precedentes desta Corte.

5. Nesse sentido, transcreve-se, abaixo, a íntegra do Decreto 11.190/2022, cujo teor insere-se na lógica de consolidar a prática inconstitucional do orçamento secreto (Doc. 4):

DECRETO Nº 11.190, DE 6 DE SETEMBRO DE 2022

Altera o Decreto nº 10.961, de 11 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto nos art. 8º e art. 13 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 61 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021,

D E C R E T A:

Art. 1º O Decreto nº 10.961, de 11 de fevereiro de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 16.

.....
.....
Parágrafo único. A adoção das providências de que tratam os incisos II e IV do caput deste artigo aplica-se, no que couber, aos atos legais publicados que não tenham sido considerados no relatório previsto no § 4º do art. 62 da Lei nº 14.194, de 2021, e que afetem os limites de despesas estabelecidos em decorrência do referido relatório, desde que estejam em conformidade com decisão da Junta de Execução Orçamentária, dispensada a observância do prazo de que trata o inciso IV do caput deste artigo." (NR)



Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de setembro de 2022; 201º da Independência e 134º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

Paulo Guedes

6. A ampliação dos recursos destinados à RP-9 pelo Decreto acima vem sem que se conheça, com clareza, transparência, livre acesso, rastreabilidade e organicidade, a execução das despesas indicadas pelo classificador RP-9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), como evidenciado nesta ação.
7. Isso porque não foram adotadas as providências exigidas pela CRFB/1988, e pela legislação de regência (Art. 3º da Lei 12.527/2011 c/c Art. 48 da Lei Complementar 101/2000), necessárias para uma transparência ativa – não se tendo ciência, nem transparência das demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, nem, tampouco, está garantida a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas, e suas respectivas execuções. Assim, continuam a ganhar do relator-geral dinheiro do orçamento, secretamente, quem apoia o Governo.
8. Ocorre que estas normas, atinentes ao denominado orçamento secreto, apontadas como violações a preceitos fundamentais, agridem, frontalmente, a CRFB/1988, por transgredirem o conteúdo material dos direitos e garantias fundamentais, notadamente os arts. 1º, *caput*; 5º, XXXIII; 37, *caput*, e 166, ambos dispostos expressamente na CRFB/1988, bem como os princípios implícitos da proporcionalidade, da vedação ao retrocesso, e a vedação à proteção deficiente, além da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.



II – LEGITIMIDADE ATIVA E CABIMENTO

9. Em conformidade com o disposto no artigo 2º da Lei nº 9.882/1999 e no artigo 103, VIII da Constituição da República, o **Partido Verde Nacional** possui legitimidade universal para promover a presente ação constitucional, uma vez que é partido político devidamente constituído e possui representação no Congresso Nacional.
10. Assim, é desnecessária, de acordo com a Jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a demonstração do requisito de pertinência temática (ADI 1.407-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 7.3.1996, e ADI 1.396- MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 7.2.1996).
11. Sobre o tema, confira-se, ainda, voto do Ministro Cezar Peluzo na questão de ordem da ADPF 54 (ADPF 54-QO/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ 31.08.07). E, ainda no mesmo sentido, as ADIs 1096 e 1407, cuja dicção assenta:

PARTIDO POLÍTICO - PERTINENCIA TEMATICA - INEXIGIBILIDADE (...) O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por



Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. STF, ADI 1096 MC/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 22.09.1995.

PARTIDO POLÍTICO - AÇÃO DIRETA - LEGITIMIDADE ATIVA - INEXIGIBILIDADE DO VÍNCULO DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. - Os Partidos Políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, argüir, perante o Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática. ADI 1407 MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 24.11.2000.

12. Ainda, de acordo com os arts. 1º e 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99, a ADPF é cabível desde que: **(i)** as normas violadas ou ameaçadas de violação sejam preceitos fundamentais; **(ii)** tal violação seja causada por ato do Poder Público; e que **(iii)** não exista outro meio eficaz para a tutela dos preceitos constitucionais violados (caráter subsidiário da ADPF).

13. Como se sabe, quando há violação ou ameaça de lesão aos chamados preceitos fundamentais será possível o manejo de arguição, tendo em vista que nem a Constituição, nem o legislador ordinário, especificaram o que seriam os ditos preceitos fundamentais, bem como *“compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental”* (ADPF no 1 – QO / RJ, rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, j. 03.02.2000, DJ 07.11.2003, p. 82.)

14. Sobre o tema, na ADPF n. 664, o Ministro Alexandre de Moraes, afirmou que *“(...) o cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação*



do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental” (Plenário, DJe 4.5.2021).”

15. Ainda que assim não fosse, há consenso em nível doutrinário e jurisprudencial de que algumas normas constitucionais são inegavelmente preceitos fundamentais, por sua estatura axiológica. São elas: **(i)** os direitos (e garantias) individuais, coletivos, sociais e políticos (art. 5º, 6º, 7º, 14, dentre outros); **(ii)** as cláusulas pétreas (art. 60, §4º, I a IV); **(iii)** os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII); **(iv)** os fundamentos, objetivos e princípios da República (arts. 1º ao 4º); bem como **(v)** as disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esses princípios.¹

16. Note-se, por oportuno, que, conforme já decidiu o STF, “a existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação”, nos termos da doutrina pertinente.²

¹ Sobre o tema, confira-se: BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 222); TAVARES, André Ramos. **Tratado de arguição de descumprimento de preceito fundamental**, São Paulo: Saraiva, 2001, p. 138 e ss; VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**, 3a ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 296; SARMENTO, Daniel. **Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental**. In: **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**. Org. por André Ramos Tavares e Walter Claudius Rothenburg, São Paulo: Atlas, 2001, p. 91.

² Sobre o tema, confira-se: BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, 2. ed. re. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 268.



17. Não havendo, pois, outro meio eficaz de sanar a lesividade do ato impugnado, com eficácia contra todos e efeito vinculante, é manifesto o cabimento desta ADPF ³. Destaque-se, nesse sentido, que a ineficácia de eventuais recursos a serem interpostos no âmbito do processo subjetivo é evidente.
18. A uma, porque a situação urgente impõe o reconhecimento imediato da inconstitucionalidade da decisão judicial, ponto este que será mais bem abordado mais adiante.
19. A duas, porque os efeitos da decisão ora atacada – que são *erga omnes* – não só foram produzidos como já se concretizaram com a edição dos atos apontados como violadores da ordem constitucional o que, de *per se*, já comprova que qualquer recurso a ser interposto em ação judicial não se prestaria a sanar de maneira satisfatória os vícios apontados ⁴.
20. Se assim não fosse, e ainda nos termos da Jurisprudência, poderia a presente Ação ser conhecida como ADI, uma vez que *fungíveis*. Esta Corte, em reiterados pronunciamentos, já assentou a fungibilidade entre a ADI e a ADPF.

³ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, 2. ed. re. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 268; SARMENTO, Daniel. **Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**, in: TAVARES, André Ramos e ROTHENBURG, Walter Claudius (org.). **“Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análise à luz da Lei nº 9.882/99”**, São Paulo: Atlas, 2001, pp. 95/96; STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2ª edição, 2004, pp. 814-815.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 331. No mesmo sentido: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1097- 1106.



21. Nestes casos, a Corte conheceu das Ações ajuizadas, vislumbrando que estava presente o requisito legal da SUBSIDIARIEDADE, uma vez não haver qualquer outro meio eficaz para sanar a lesividade senão a ADPF. Sobre o tema, confira-se, ainda, os seguintes precedentes:

O ato normativo impugnado é passível de controle concentrado de constitucionalidade pela via da ação direta. Precedente: ADI 349, rel. min. Marco Aurélio. Incidência, no caso, do disposto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999; questão de ordem resolvida com o aproveitamento do feito como ação direta de inconstitucionalidade, ante a perfeita satisfação dos requisitos exigidos à sua propositura (legitimidade ativa, objeto, fundamentação e pedido), bem como a relevância da situação trazida aos autos, relativa a conflito entre dois Estados da Federação. [ADPF 72 QO, Rel. Min. ELLEN GRACIE, j. 1º-6-2005, P, DJ de 2-12- 2005.]

A presente ação tem por objeto central analisar a compatibilidade do rito de impeachment de Presidente da República previsto na Lei 1.079/1950 com a Constituição de 1988. A ação é cabível, mesmo se considerarmos que requer, indiretamente, a declaração de inconstitucionalidade de norma posterior à Constituição e que pretende superar omissão parcial inconstitucional. Fungibilidade das ações diretas que se prestam a viabilizar o controle de constitucionalidade abstrato e em tese. Atendimento ao requisito da subsidiariedade, tendo em vista que somente a apreciação cumulativa de tais pedidos é capaz de assegurar o amplo esclarecimento do rito do impeachment por parte do STF. [...] Interpretação da inicial de modo a conferir maior efetividade ao pronunciamento judicial. Pedido cautelar incidental que pode ser recebido, inclusive, como aditamento à inicial. Inocorrência de violação ao princípio do juiz natural, pois a ADPF foi à livre distribuição e os pedidos da cautelar incidental são abrangidos pelos pleitos da inicial. [ADPF 378 MC, Rel. p/ o ac. Min. ROBERTO BARROSO, j. 16-12-2015, P, DJE de 8-3-2016.]

(...) assento o cabimento desta ação, uma vez que não há outro meio hábil de sanar a lesividade (...). (...) Afasto, igualmente, o argumento de que haveria conexão entre esta ADPF e a ADI



3.197/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, por ostentarem ambos os feitos a mesma causa de pedir, qual seja, a inconstitucionalidade do sistema de cotas para negros nas universidades públicas. É que, conforme remansosa jurisprudência desta Corte, as ações de índole abstrata, por definição, não tratam de fatos concretos, razão pela qual nelas não se deve, como regra, cogitar de conexão, dependência ou prevenção relativamente a outros processos ou julgadores. [ADPF 186, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 26-4-2012, P, DJE de 20- 10- 2014.]

22. Com efeito, o ato ora impugnado constitui, inegavelmente, ato administrativo, em sentido amplo, do Poder Executivo, uma vez que realizado no exercício da função de execução das normas jurídicas (função administrativa) ⁵.

23. Nessa linha, importa notar que a ADPF é adequada para o questionamento de atos do Poder Público em geral – atos administrativos, normativos e jurisdicionais –, e não apenas os de cunho normativo. Como afirma Daniel Sarmento:

“Pela própria redação do caput do art. 1o é possível notar a enorme abrangência da ADPF, que pode ser utilizada não apenas com o objetivo de censurar atos normativos, mas também atos administrativos e até mesmo atos jurisdicionais, agora sujeitos também ao crivo do controle concentrado de constitucionalidade. As hipóteses são as mais diversas: contratos administrativos, editais de licitação e de concurso, decisões dos tribunais de contas, entre inúmeros outros atos estatais. ⁶

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 380-382; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 183.

⁶ SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius. Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei no 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001, p. 91.



24. Em conformidade com o entendimento exposto está a jurisprudência do STF:

A Lei nº 9.882, de 03.12.1999, cumprindo a norma constitucional, dispôs sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental. No art. 1º estatuiu: "Art. 1º - A argüição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público." Trata-se, nesse caso, de Argüição autônoma, com caráter de verdadeira Ação, na qual se pode impugnar ato de qualquer dos Poderes Públicos, no âmbito federal, estadual ou municipal, desde que para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental da Constituição. (grifou-se) ADPF 3 QO, Relator Ministro Sydney Sanches, DJ 18.05.2000.

11

Distinguindo-se, da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, a argüição de descumprimento de preceito fundamental, segundo a disciplina que lhe conferiu a Lei no 9.882/1999, em seu art. 1º, – a lesão à Constituição, em um ou mais de seus preceitos fundamentais, que se pretenda reparar ou evitar, pode resultar de ato não-normativo do Poder Público, sendo também cabível quando relevante for o fundamento de controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição. (...) Podendo, dessa forma, na argüição regulada na Lei no 9.882/1999, ter-se como objeto 'ato do Poder Público' federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, desde que apontada lesão ou ameaçada de ofensa a preceito fundamental, dele resultante (...) (grifou-se). STF, ADPF 1/RJ, Relator Ministro Néri da Silveira, DJ 03.02.2000, p. 12.

O preceito legal [artigo 1º da Lei 9.882/1999] revela caber a argüição de descumprimento de preceito fundamental contra ato, gênero, do Poder Público que, de alguma forma, possa ser considerado como a colocar em plano secundário direitos



fundamentais(grifou-se). ADPF 93, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJ 20.05.2009, p. 17.

25. Há, portanto, três requisitos relacionados à regra da subsidiariedade: (i) a inexistência de outro meio de controle de constitucionalidade concentrado capaz de sanar a lesividade com a mesma efetividade, imediatividade e amplitude que a própria ADPF, (ii) a relevância pública da questão jurídica objeto da ação e (iii) a necessidade de a ADPF referir-se ao ordenamento constitucional objetivo.
26. Ressalte-se que a combinação desses requisitos não deve excluir, *a priori*, o conhecimento de ADPF, ainda que direcionada a um conjunto de atos comissivos e omissivos normativos e concretos, praticados pelo Poder Público, de natureza heterogênea. Nas palavras do Min. Luis Roberto Barroso, sobre o tema: *“Tais atos e os pedidos veiculados pelos requerentes só poderiam ser apreciados, em seu conjunto, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental. Não há outra ação direta que comporte tal objeto. E há necessidade de que se produza uma decisão com efeitos vinculantes e gerais para o Judiciário e para a Administração Pública. Está presente, portanto, a exigência de subsidiariedade da ação”* (ADPF n. 709-MC-Ref, Plenário, DJe 7.10.2020).
27. Na linha dessa orientação, o Supremo Tribunal Federal entendeu cabível o exercício do controle concentrado de constitucionalidade sobre violações generalizadas e omissão estrutural do Poder Público na adoção de medidas para a redução da letalidade policial (ADPF 635-MC, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 18.8.2020, DJe 21.10.2020) e também em relação a falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos Indígenas (ADPF 709-MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 05.8.2020, DJe 07.10.2020).



28. Conclui-se, assim, que a ADPF constitui o meio adequado para a análise dos atos ora impugnados e que não há outros meios capazes de sanar a lesividade com a mesma efetividade, imediaticidade e amplitude que a própria ADPF.
29. Por fim, o objeto desta ADPF refere-se ao ordenamento constitucional objetivo. Em seguida, nos termos do Artigo 10 da Lei 9.882/1999, pretende-se que o STF comunique as autoridades e órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados “*as condições e o modo de interpretação e aplicação*” dos preceitos fundamentais aqui invocados.
30. Por todo o exposto, e feitas as considerações de ordem dogmática e jurisprudencial acerca do cabimento a aplicabilidade da ADPF, reputa-se estar **preenchido o requisito constitucional da subsidiariedade**.

III – DO ORÇAMENTO SECRETO. BREVE HISTÓRICO DA CONTROVÉRSIA VERTIDA NESTES AUTOS.

31. Este Supremo Tribunal Federal, ao julgar, conjuntamente, as ADPFs 850, 851 e 854, de Relatoria da Ministra Rosa Weber, concedeu a Medida Cautelar *ad Referendum*, DJe 22.3.2022, para que se conhecesse os detalhes da execução orçamentária das “*emendas de relator*” (RP-9). Em conjunto, determinou a suspensão dessa forma de emenda parlamentar até que, conhecidas, pudesse ser verificada a sua legalidade constitucional.
32. Sobre o tema, restou assim ementado o Acórdão proferido por este E. STF quando da assentada:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESPESAS PÚBLICAS DECORRENTES DE



EMENDAS DO RELATOR DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FUNDADA TANTO EM SITUAÇÕES VERIFICÁVEIS NO PLANO OBJETIVO - NORMATIVO (PRÁTICAS INSTITUCIONAIS) QUANTO EM ALEGAÇÕES SOMENTE PASSÍVEIS DE CONSTATAÇÃO POR MEIO DE INVESTIGAÇÃO FÁTICO - PROBATÓRIA (CONDUTAS INDIVIDUAIS). INADMISSIBILIDADE DO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO QUANTO AO SUPOSTO ESQUEMA DE DESVIO DE VERBAS PÚBLICAS DENOMINADO “TRATORAÇÃO”. CONTROVÉRSIA CUJA ANÁLISE DEMANDA APROFUNDADO EXAME DE FATOS E INSTAURAÇÃO INCIDENTAL DE FASE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME DE FATOS CONCRETOS E SITUAÇÕES ESPECÍFICAS EM SEDE DE PROCESSOS DE PERFIL OBJETIVO. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS PELO IDENTIFICADOR RP 9). CONSTATAÇÃO OBJETIVA DA OCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AOS POSTULADOS REPUBLICANOS DA TRANSPARÊNCIA, DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO ESTATAL DOS RECURSOS PÚBLICOS. PRÁTICAS INSTITUCIONAIS CONDESCENDENTES COM A OCULTAÇÃO DOS AUTORES E BENEFICIÁRIOS DAS DESPESAS DECORRENTES DE EMENDAS DO RELATOR DO ORÇAMENTO FEDERAL. MODELO QUE INSTITUI INADMISSÍVEL EXCEÇÃO AO REGIME DE TRANSPARÊNCIA NO ÂMBITO DOS INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA . REFERENDO .

1. As práticas institucionais e padrões de comportamento verificáveis objetivamente na esfera dos Poderes Públicos traduzem formas de atuação estatal subsumíveis à noção jurídica de atos de poder (Lei nº 9.882/99, art. 1º, caput). Precedentes .
2. A jurisprudência desta Corte reconhece possível a utilização da arguição de descumprimento para impugnar omissões sistêmicas e práticas institucionais dos Poderes Públicos, sempre que – diante da inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma



geral, imediata, eficaz – os atos impugnados, transcendendo interesses meramente individuais, ostentam os atributos da generalidade, da impessoalidade e da abstração, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes. Precedentes . [...]

4. O Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal.

5. Enquanto a disciplina normativa da execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7) orienta-se pelos postulados da transparência e da impessoalidade, o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP-9, recai o signo do mistério.

6. Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos financeiros, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado. Precedentes.

7. Medida cautelar deferida, “ad referendum” do Plenário, para determinar a adoção das seguintes medidas:



- (a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, ampla publicização aos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9);
 - (b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), implementação de medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência (CF, arts. 37, caput, e 163-A); e
 - (c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, a suspensão integral e mediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.
8. Medida liminar referendada.

33. Nada obstante, a sucessão de acontecimentos e a denunciada burla à ordem liminar expedida – os atos editados e as ações do Congresso adotadas em razão da liminar –, **não sanaram as inconstitucionalidades e não alcançaram o desiderato da decisão do STF.**
34. O estancamento das ilicitudes e inconstitucionalidade no orçamento federal somente ocorrerão quando a execução financeira e orçamentária das despesas decorrentes de emendas do relator **deixar de violar o princípio republicano e de transgredir os postulados informadores do regime de transparência no uso dos recursos financeiros do Estado (conforme parte da liminar concedida).**
35. É que as medidas efetivamente adotadas não têm sido efetivas para conter as irregularidades patrocinadas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, **continuando secretas as verbas sob a sigla RP-9, e não sendo registradas as demandas de parlamentares, independentemente da modalidade de aplicação.**



36. Como consequência, não há, na prática, transparência ativa, e comparabilidade/rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua execução.
37. De forma oposta ao vem sendo ocorrendo no Congresso Nacional, neste ponto, a Constituição da República 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 (art. 37, § 4º).
38. Destaque-se, conforme doutrina e jurisprudência consolidada, que os princípios explícitos da **moralidade, publicidade, impessoalidade e legalidade** são dotados de cogência própria, alcançando força normativa e devendo ser seguidos, em todos os âmbitos da administração pública.
39. Nessa linha, as emendas de relator-geral RP-9 se mostram inconstitucionais, por relevarem severas incompatibilidades e prejuízos incomensuráveis ao erário e ao bem público.
40. Nessa esteira, consoante colhe-se dos autos da ADPF 850 (Rel. a Min. Rosa Weber), depois de as **ilicitudes e inconstitucionalidades** na execução orçamentária de 2020 e 2021, e mesmo após o determinado pelo STF, a suspensão da execução das RP-9, não houve nenhuma “ampliação da transparência”.
41. Há, ao invés, reiterado descumprimento da ordem judicial deste e. STF e a continuada tentativa na manutenção de sigilo das informações sobre as emendas RP-9, especialmente em relação aos requerentes ou os parlamentares destinatários dos atos unipessoais e arbitrários.



42. Nessa esteira, o Ato Conjunto do Congresso Nacional e o PRN nº 4/2021 não garantem transparência e publicidade, especialmente por **não permitem revelar quem são os parlamentares requerentes** das emendas ao relator-geral.
43. Não fosse o bastante, além da autoria das emendas não ser pública, as informações são divulgadas por códigos, siglas e nomenclaturas, quando, para o alcance da finalidade deveriam ser **publicizadas de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (como determinou a decisão liminar deste e. STF)**.
44. Dessa maneira, viola-se o art. 163-A da Constituição, que ordena a disponibilização das *“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”*.
45. Prova da violação à decisão é que a origem de 2/3 dos recursos das emendas de relator RP-9 continua sem a demonstração de transparência e acesso público. Apenas R\$ 11 bilhões, do total de R\$ 36,4 bilhões, foram esclarecidos com a identificação dos responsáveis pelas destinações e as cidades/órgãos beneficiadas pelas emendas.
46. As informações oriundas do Congresso Nacional na ação referenciada acima confirmaram a precariedade e o completo descumprimento de regras básicas de transparência, acesso e publicidade previstos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal.
47. Além da falta de esclarecimento de 2/3 das emendas, **inúmeros parlamentares negam que tenham recebido emendas de relator ou destinado recursos, mas, em cruzamento de dados, as emendas constam registradas em órgãos públicos**. Isso revela a óbvia confusão,



sigilo e ausência de controle das emendas, indicando também a prática de crimes e de ampla concentração da decisão dos destinos dos recursos públicos nas mãos de apenas poucos parlamentares.

48. Sequer a ordem judicial foi completamente cumprida, porque não se sabe quem são os autores dos pedidos de emendas de relator, não se sabe o que as justificou e não sabe ao certo onde foram destinadas todas elas⁷. Apenas uma parte dos deputados e senadores responderam ao pedido de informação acerca das eventuais emendas de Relator do orçamento destinaram⁸.

49. Como exemplo da precariedade dos registros, das inconstitucionalidades flagrantes na execução das RP-9 e do não cumprimento da decisão, um dos autores, identificado como “Assinante”, foi beneficiado com a liberação de R\$ 29 milhões para diversas prefeituras⁹.

50. Como aventou-se nas ADPFs anteriores, o Congresso *aparentou* ter feito uma série de medidas saneadoras, mas, em verdade a tentativa sempre foi a de manutenção das RP-9, tal como elas têm sido processadas e executadas desde 2020.

51. Assim, os vícios jurídicos indicados nas ADPFs 850, 851 e 854 foram, na verdade, ampliados.

52. Persistem os mesmos poderes arbitrários, não democráticos e unipessoais do relator-geral, com o sigilo dos autores originários, a

⁷ <https://oglobo.globo.com/politica/apesar-de-registros-parlamentares-nao-assumiram-indicacoes-noorcamento-secreto-veja-quais-1-25507269>;

⁸ 2 <https://www.cartacapital.com.br/politica/apesar-de-registros-parlamentares-nao-assumiram-indicacoes-noorcamento-secreto-veja-quais/>;

⁹ 3 <https://www.cartacapital.com.br/politica/emenda-misteriosa-usuario-identificado-so-como-assinante-leva-r29-milhoes-do-orcamento-secreto/>;



manutenção total ausência dos critérios de escolha dos beneficiários, além de todos os outros vícios aqui delineados.

53. Dessa forma, não parece haver qualquer limite na distribuição dos valores disponíveis ao arbítrio do relator-geral, que alcançam cifras bilionárias.

54. Os critérios democráticos e plurais que caracterizam, ao menos na forma, a construção e execução do orçamento foram extirpados de forma inconstitucional, com a expressa permissão de que o relator-geral destine recursos de forma discricionária e sem parâmetros.

55. **Os atos editados não garantem que a destinação das RP-9 será para despesas discricionárias, continuando a permitir que o relator-geral, de modo arbitrário, pessoal e não isonômico, interfira em qualquer tipo de despesas públicas e orçamentárias, inclusive as obrigatórias, impactando, conseqüentemente, em políticas públicas.**

56. A permanência do desconhecimento do autor e da inexistência de critérios, numa amplíssima discricionariedade que contraria os nortes constitucionais da administração pública e da condução do erário, além da ausência de critérios de escolha ou rejeição de emendas, fazem permanecer íntegra a necessidade de cumprimento da liminar.

57. Como a inconstitucionalidade das emendas RP-9 não foi sanada, o que ocorreria se houvesse a sua extirpação do ordenamento, tem sido despidoradamente permitida a continuidade de regras com implicações altamente prejudiciais e danosas ao erário e à toda a sociedade. Acerca do tema, foram noticiados cortes orçamentários, com



o fito de preservar a liquidez do erário empenhado no orçamento secreto. Sobre o tema, confira-se ¹⁰:

Governo corta verba contra o câncer para bancar o Orçamento Secreto de 2023.

O corte de despesas promovido pelo governo [Jair Bolsonaro](#) para acomodar os R\$ 19,4 bilhões reservados ao orçamento secreto, usado para acordos políticos, atingiu os recursos destinados a investimentos para prevenção e controle do câncer, historicamente a segunda doença que mais mata no País. A verba foi reduzida em 45%, passando de R\$ 175 milhões para R\$ 97 milhões, em 2023.

Os recursos fazem parte de um dos programas considerados como "estratégicos" pelo Ministério da Saúde, a Rede de Atenção à Pessoa com Doenças Crônicas - Oncologia. Anualmente, a própria pasta costuma recorrer a deputados e senadores para turbinar as verbas do programa, agora à míngua, por meio das emendas parlamentares individuais ou de bancada.

21

58. Assim, pode-se notar que permanecem absolutamente obscuros os critérios de distribuição das emendas, **seus autores e seus beneficiários, retratando um quadro de continuidade da execução ineficaz de parte bilionária do orçamento da União, o que prejudica a execução das políticas públicas.**

59. Por todo o exposto, a permanência da RP-9 no orçamento, na forma em que se encontra, atenta contra o Estado Democrático de Direito, porque interfere diretamente nas votações do legislativo, usando dinheiro público como se dinheiro privado fosse.

¹⁰ <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/09/23/governo-corta-verba-contra-o-cancer-para-bancar-orcamento-secreto-em-2023.amp.htm>;



60. Uma vez mais observa-se, portanto, fraude à Constituição e ao ordenamento jurídico pátrio com claro desrespeito à decisão deste Supremo Tribunal Federal.

IV – DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS DO DECRETO IMPUGNADO. CONJUNTO DE ATOS QUE CONFIGURAM RETROCESSO EM MATÉRIA CONSTITUCIONAL. RECALCITRÂNCIA DA UNIÃO FEDERAL QUANTO AO CUMPRIMENTO DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VÍCIOS QUE PERMANECEM QUANTO À LOA DE 2022. PRECEDENTES.

61. *Ab initio*, saliente-se que a omissão, a ação deficiente, ou ineficiente, pela adoção de políticas públicas quando conduzem a violações a direitos fundamentais, assegurados constitucionalmente serão, por definição, sindicalizáveis pelo Poder Judiciário.
62. Nessa esteira, apontada e comprovada a violação massiva e persistente de direitos fundamentais – como entende-se ser o caso nesta espécie –, cabível é o controle dos atos administrativos – omissivos ou comissivos – pelo Poder Judiciário, sendo a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental via processual adequada para o controle de constitucionalidade.
63. Neste sentido pronunciou-se, por exemplo, o Ministro Gilmar Mendes na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635: *“Nessas situações, o foco da questão não é sobre a existência ou delimitação de um direito fundamental, mas sim sobre como concretizar ou garantir minimamente direitos básicos já definidos pelos poderes democráticos a todos os cidadãos, mesmo diante de uma situação de*



prolongada inércia e omissão do poder público na efetivação dessas garantias básicas a determinados grupos. Em situações como essa, na qual já há, por vezes, até mesmo a definição de determinada prestação material por parte do poder público, que só não é cumprida em virtude das falhas burocráticas do Estado, não há de se falar sequer em ativismo judicial”.

64. Também no voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.439, o Relator, Ministro Celso de Mello, anotou, que a conduta omissiva do Estado como passível de ofensa ao texto constitucional: *“A omissão do Estado, que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional, qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.”*
65. Nesta espécie, defende-se a ocorrência de ilegalidades flagrantes consistentes na manutenção, empenhos e pagamentos das verbas afetadas à rubrica RP-9, denominadas orçamento secreto.
66. Historicamente, tem sido criada uma tradição constitucional no Brasil, inversa à Ordem de 1967/1969, que tem por corolário a **publicidade como norte da Administração Pública**, em seus vários ramos, inclusive em relação, como não poderia deixar de ser, ao orçamento da União.
67. Não obstante a elevada importância desse princípio constitucional, permanece, em relação ao orçamento secreto a necessidade de conhecimento público acerca dos valores, das finalidades e dos dados que orientam o pagamento das Emendas.



68. As autoridades legislativas, ao invés de dar publicidade a essas informações, nos termos do que definiu este e. STF, houve por bem dar **continuidade ao empenho e pagamento das verbas do orçamento secreto, em afronta aos princípios constitucionais, bem como à proporcionalidade em sentido estrito e à razoabilidade.**
69. Some-se a este quadro, o fato de que a inércia em dar publicidade aos empenhos e pagamento de que estamos a tratar, revelam a recalcitrância das autoridades intimadas quanto à implementação das determinações feitas por este e. STF nos autos das ADPFs 850, 851 e 854.
70. Daí o cabimento da presente ADPF, para proteger e assegurar a efetiva publicização aos dados acerca das verbas do orçamento secreto, desde as razões de seu pedido, até mesmo as informações acerca da liberação dos valores efetivamente empenhados e pagos pela União Federal, tudo com fundamento nos princípios constitucionais da Administração Pública.
71. Isso ocorre porque a **reiterada e discricionária liberação de recursos da sigla RP-9** continua a ocorrer, configurando verdadeira burla ao sentido constitucional dos direitos e garantias fundamentais, inclusive escamoteando a flagrante violação do direito de amplo acesso à informação e, por conseguinte, ao direito indisponível de informação bem como de transparência.
72. Conforme assinalou Sua Excelência, o Min Luís Roberto Barroso, a regra geral em um Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção (MS 28.178, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe 8.5.2015). Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objetos da divulgação em causa dizem respeito aos agentes públicos no exercício das funções republicanas.



73. Como consequência, a negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. (Suspensão de Segurança 3.902- AgR segundo, Rel Min AYRES BRITTO, DJe 3.10.2011 e RE-ED 586.424, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe 12.3.2015).
74. Para este e. STF, as normas gerais de publicidade e de direito à informação que devem reger a República “não podem ser restringidos com base em atos de natureza discricionária, salvo quando justificados, em casos excepcionais, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros ou quando a medida for essencial para a proteção do interesse público” (RMS 23.036, Rel Min NELSON JOBIM, Segunda Turma, DJe 25.8.2006).
75. Nessa linha, não se olvide que, segundo a lição doutrinária do Ministro Celso De Mello, e que foi posteriormente reproduzido noutros precedentes, o princípio da publicidade se traduz em **dogma do regime constitucional democrático** (ADI 1057, Rel Min CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe 6.4.2001 e ADI 4298, Rel Min CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe 27.11.2009).
76. Noutras oportunidades, e fazendo-se Memória às contribuições dogmáticas do Min Dias Toffoli sobre a temática aqui veiculada, quando Sua Excelência anotou que o princípio constitucional da publicidade, na sua vertente mais específica, é no sentido de prestigiar “transparência dos atos do poder público”.
77. Para o Ministro, o dever de publicidade e de transparência, nos termos da Constituição, “enquadra-se, portanto, no contexto do aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo, assim, o princípio



constitucional da publicidade da Administração Pública” (Art. 37, caput, da CF/88)’. (ADI 2198, Rel Min DIAS TOFFOLI, DJe 19.8.2013).

78. O Ministro Marco Aurélio, ao examinar o tema, anotou que a administração pública é norteada por princípios conducentes à segurança jurídica – da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Para ele, “a variação de enfoques, seja qual for a justificativa, não se coaduna com os citados princípios, sob pena de grassar a insegurança” (MS 24.872, Rel Min MARCO AURÉLIO, Pleno, DJe 30.9.2005).

79. Ainda que assim não fosse, o conjunto de princípios valorativos que orientam a hermenêutica constitucional também podem ser mobilizados para o deslinde da controvérsia apresentada.

80. Por essa razão, tem-se que os empenhos e pagamentos de verbas do orçamento sob a sigla RP-9 têm provocado retrocesso em matéria de publicidade e eficiência da Administração Pública, além de vilipendiar decisão proferida por este e. Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

81. Ainda em exame da hermenêutica constitucional aplicável e o complexo regime normativo de pressupostos constitucionais, tem-se que os atos fulminados nesta ação constituem-se cláusula tão aberta e autoritária, que invertem a ordem prática do que preceitua a própria Constituição da República.

82. Aliás, o próprio *Peter Häberle*, em sede de análise doutrinária, tem destacado a necessidade de constante aprimoramento das regras democráticas. Acerca do tema, salienta a necessidade de nos mantermos abertos a interpretações do texto constitucional que se amoldem ao contexto fático subjacente. Com fulcro nas lições do



supramencionado autor, no estado constitucional democrático, deve-se estar aberto a um pensamento de possibilidades (*Möglichkeitsdenken*).

83. Como destaca o autor: “O pensamento do possível ou o pensamento pluralista de alternativas abre suas perspectivas para novas realidades, para o fato de que a realidade de hoje pode corrigir a de ontem, especialmente a adaptação às necessidades do tempo de uma visão normativa, sem que se considere o novo como o melhor”.¹¹
84. Segundo a doutrina aplicável, toda atividade administrativa deve ser regida pela legalidade em sentido estrito, não sendo facultado aos órgãos executórios da burocracia estatal, o afastamento, a inercia ou a discricionariedade em relação ao cumprimento do texto constitucional.
85. Sobre o tema, ensinava Seabra Fagundes que “a atividade administrativa sendo condicionada, pela lei, à obtenção de determinadas consequências, não pode o administrador, ao exercê-la, ensejar consequências diversas das visadas pelo legislador. Os atos administrativos devem procurar atingir as consequências que a lei teve em vista quando autorizou a sua prática, sob pena de nulidade. (...) A lei previu que o ato fosse praticado visando a certa finalidade, mas a autoridade o praticou com finalidade diversa. Houve uma burla da intenção legal. A autoridade agiu contrariando o espírito da lei”.¹²
86. Nesse contexto, a doutrina endossa o que fora aqui mencionado, no sentido de banir a eficácia de atos administrativos viciados. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, o ato administrativo será sempre viciado por não manter relação adequada com a finalidade em

¹¹ HÄBERLE, P. *Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenken*, in: *Die Verfassung des Pluralismus*, Königstein/TS, 1980. p. 3.

¹² FAGUNDES, M. Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Forense: Rio de Janeiro, 2010, p. 87.



vista da qual poderia ser praticado. Para ele, “o que vicia, portanto, não é o defeito de intenção, quando existente – ainda que através disso se possa, muitas vezes, perceber o vício -, mas o desacordo objetivo entre a finalidade do ato e a finalidade da competência”.¹³

87. Em sentido símile, desenvolveu-se a jurisprudência deste e. Supremo Tribunal Federal. Como destacado pelo Ministro Luiz Fux em voto condutor na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.468 (DJe de 1.8.2017), “o desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público”.

88. Nessa esteira, estando as autoridades públicas vinculadas à conformação do sistema constitucional nos atos infralegais, realiza-se o princípio – exposto – da legalidade, inclusive no que tange à distribuição do erário da União Federal.

89. Levando em conta a aplicabilidade prática e cogente dos princípios constitucionais aqui ventilados, a discricionariedade da administração fica reduzida ao patamar zero (*Ermessensreduzierung auf Null*), dado que seu fim público deve permanecer acima dos fins privados.

90. Ante o exposto, merecem ser reputados inconstitucionais e irrazoáveis os atos administrativos combatidos, porque traduzem-se como contrários ao conceito material de justiça, de não arbítrio, ou capricho, aviltando a racionalidade e a justificação dos atos do Poder Público, sob

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. Malheiros: São Paulo, 2011, p. 406-408.



pena de se esvaziarem-se os direitos fundamentais positivados na CRFB/1988.

V – DA MEDIDA CAUTELAR. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZATIVOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*.

91. A Lei n. 9.882/99 autoriza expressamente o deferimento de medida cautelar, o que poderá ser feito, em casos de extrema urgência ou perigo de lesão, *ad referendum* do Tribunal Pleno (art. 5º, caput e §1º). Não é outro o caso em exame.
92. Como se sabe, exige-se para a concessão da medida cautelar a presença concomitante de dois requisitos: **(i)** a verossimilhança do direito alegado (*fumus boni iuris*) e **(ii)** a urgência da medida em razão de dano eminente (*periculum in mora*). Pelas razões demonstradas, esta espécie reúne os requisitos necessários para a concessão da medida cautelar pleiteada, a demandar a suspensão, com urgência, dos atos combatidos.
93. Na presente hipótese, o *fumus boni iuris* decorre das **flagrantes violações aos preceitos fundamentais apontadas ao longo desta peça**. A imposição a que, desde já, promova-se a adaptação a uma gestão errática e tumultuária da administração federal em relação ao orçamento secreto é comprovadamente inconstitucional, além de violar, de modo irreparável, todos os preceitos fundamentais explicitados.
94. Isso sem falar do incalculável prejuízo social advindo da aplicação por seu turno, bem como pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que sempre prestigiou as normas contidas nos direitos e garantias fundamentais.



95. No mesmo vértice, o *periculum in mora*, nesta espécie, decorre diretamente do retrocesso em matéria de proteção aos corolários constitucionais invocados, tanto quanto da higidez orçamentária da União Federal, consistente na vigência dos atos normativos combatidos, e da possibilidade de que venha a produzir efeitos jurídicos inconstitucionais. Nesse sentido: ADPF 541, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 26.09.2018; ADI 2674 MC-AgR, j. 04.12.2014; ADI 534 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 27.06.1991.
96. Sobre o tema, como já salientou o Ministro Carlos Britto, no julgamento da Medida Cautelar na ADPF nº 130, que, “*conquanto a análise realizada nos processos objetivos seja em tese, o perigo da demora da prestação jurisdicional há de ser também aferido a partir de situações concretas (...)*” ADPF 130-MC, Rel. Min. Carlos Britto, j. em 27.02.08, DJ de 07.11.2008.
97. Nada obstante, consoante o artigo 102, I, alínea “p”, da CRFB/1988 c/c a disciplina dos artigos 11 e 12 da Lei Federal 9.868/1999, deve ser concedida a cautela face a circunstâncias gravosas e urgentes. As circunstâncias jurídicas trazidas nestes autos — inclusive porque baseados, como se demonstrou, em precedentes desse próprio e. Supremo Tribunal Federal — demonstram de *per se*, os fundamentos jurídicos das inconstitucionalidades arguidas, e, por isso mesmo, a excepcional urgência, em impor-se a sustação cautelar das normas impugnadas, antes mesmo da instrução dos autos, conforme preceitua a Lei Federal 9.868/1999, artigo 10, §3º.
98. É diante desse cenário grave, peculiar e urgente que se justifica a intervenção cautelar desta Corte Maior, com vistas à suspensão imediata deste verdadeiro “*rito alternativo de liberação de verbas públicas*”.
99. A propósito, por ocasião do julgamento da ADI nº 4.627, o Ministro Luiz Fux determinou, monocraticamente, o sobrestamento de



incidentes de inconstitucionalidade que tramitavam perante Tribunais de Justiça estaduais, diante da relevância da situação noticiada nos autos.¹⁴

100. Nesta esteira, por força da previsão contida no artigo 10, § 1º, também da Lei Federal 9.868/1999, requer-se, ademais, que a Cautelar produza efeitos *ex tunc*, uma vez que quaisquer efeitos produzidos pelas normas em questão devem ser considerados absolutamente inconstitucionais, no ponto em que tratam das Emendas do orçamento secreto.

101. Tal urgência está igualmente manifestada em relação à necessidade de preservação dos direitos e garantias fundamentais, em especial do direito indisponível aos princípios que norteiam a Administração, de modo que somente a concessão de cautela poderá prevenir que os atos combatidos produzam efeitos.

102. Por isso, explicita-se, ainda, que é cabível o deferimento da medida de urgência por conveniência administrativa¹⁵, para suspender os efeitos do diploma mencionado.

103. Entre manter a eficácia dos atos violadores a preceitos fundamentais – e permitir que se reiterem e concretizem prejuízos irreparáveis à ordem jurídica – e suspendê-los até o julgamento final da presente ADPF, é preferível a segunda opção, que, além de preservar os direitos

¹⁴ ADI nº 4.627, Rel. Min. Luiz Fux, j. 22.08.2012, DJ 03.09.2012; ADPF 172, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 02.06.2009, DJe 10.06.2009; ADI 4.874, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 13.09.2013, DJ 18.09.2013; ADI nº 4.917, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 21.03.2013; ADI 4307-MC, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJ 08.10.2009; ADI 2.849-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 3.4.2003; ADI 4.232-MC, Rel. Min. Menezes Direito, DJe 22.5.2009; ADI 4190-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 08.10.2009.

¹⁵ Nesse sentido, admitindo a utilização do critério de conveniência para o deferimento de medida liminar, veja-se o julgamento da ADIN no 1.087-5, de 01.02.95, rel. Min. Moreira Alves, no qual se considerou, invocando o acórdão proferido na ADIN no 568, que diante da relevância das questões de mérito discutidas nos autos, é possível “utilizar-se do critério da conveniência.



fundamentais e princípios constitucionais já apontados, não causa qualquer prejuízo inverso.

104. Ante o exposto, requer-se, o deferimento da Medida Cautelar (art. 10, §3º, da Lei Federal 9.868/1999) para a suspensão da vigência dos diplomas combatidos, tanto quanto para a higidez dos direitos e garantias fundamentais violados.

VI – DOS PEDIDOS

105. Por todo o exposto, e por tudo o mais que consta dos autos desta ADPF, o **PARTIDO VERDE NACIONAL** requer:

i. Seja conhecida a presente demanda;

ii. Não sendo reconhecida a SUBSIDIARIEDADE, seja recebida como Ação Direta de Inconstitucionalidade, dada a sua fungibilidade;

iii. Recebida a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) seja concedida a Medida Cautelar, com efeitos *ex tunc* (artigo 10, §1º, da Lei Federal 9.868/1999), garantindo, expressamente, 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, por lesão aos direitos e garantias fundamentais.



Alternativamente, pede-se, ainda, a concessão de Medida Cautelar, a fim de, imediatamente, ordenar a suspensão do empenho, execução, provisionamento e pagamento dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9, as emendas do relator-geral (RP 9) ao orçamento previsto na LOA 2022.

Subsidiariamente, a imediata suspensão dos efeitos de todo o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n.º 1, de 25 de novembro de 2021, no que dizem respeito às rubricas orçamentárias da RP-9.

iv. Após, sejam solicitadas as informações às autoridades competentes, em atenção ao conteúdo dos arts. 6º e 9º da Lei Federal 9.868/1999 c/c o artigo 170, caput, do Regimento Interno do STF.

v. No mérito, seja julgada totalmente procedente a presente demanda para confirmando-se o teor da liminar e, conseqüentemente, concedendo-se a ordem em todos os seus termos para ratificar, no mérito, os pedidos formulados na Medida Cautelar, sem prejuízo de ordenar-se, imediatamente, a suspensão do empenho e execução, provisionamento e pagamento dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9, as emendas do relator-geral (RP-9) ao orçamento previsto na LOA 2022.

106. Dá à causa o valor de R\$ 1.000,00 para fins meramente fiscais.



107. Por fim, pede-se, ainda, que todas as publicações e intimações deste feito sejam endereçadas **EXCLUSIVAMENTE**, e sob pena de nulidade, aos advogados que subscrevem esta Inicial de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), **DRA. VERA LÚCIA DA MOTTA, OAB/SP 59.837, DR. LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JÚNIOR, OAB/DF 68.637 e DR. CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO, OAB/SP 384.361**

Termos em que,

Pede e espera deferimento.

Brasília-DF, 29 de setembro de 2022.

VERA LÚCIA DA MOTTA
OAB/SP 59.837

LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JÚNIOR
OAB/DF 68.637

CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO
OAB/SP 384.361