

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL, ROSA WEBER, RELATORA DA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 850**

ADPF n. 850/DF

PARTIDO NOVO, pessoa jurídica de direito privado, com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral, com sede no SRTVS Quadra 701, Lote 05, Bloco B, Sala 322, Centro Empresarial Brasília, Brasília – DF, CEP: 70.340-000, inscrito no CNPJ sob o no 13.405.866/0001- 24, neste ato representado por seu presidente, (Documentos estatutários em anexo - DOC. 01), que abaixo subscreve, comparece ante Vossa Excelência, por meio de seu advogado (procuração em anexo - DOC. 02) para requerer, com fundamento no art. 138 do CPC, seu ingresso na ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) em epígrafe, ajuizada pelo Partido CIDADANIA, na qualidade de **AMICUS CURIAE**, bem como sejam juntadas aos autos da referida ADPF 850, as presentes razões, pelos fatos e fundamentos a seguir narrados

I. RESUMO DA LIDE

O que é pedido nesta petição?

O deferimento do ingresso do Partido Novo como *Amicus Curiae* para contribuir de forma efetiva para seu julgamento favorável, seja com a apresentação de dados objetivos, seja com o reforço da argumentação, juntada de memoriais, sustentação oral e participação em eventuais audiências públicas. Enfim, como *amicus curiae*, o Partido Novo enriquecerá o debate e auxiliará a Corte na formação de sua convicção. A ADPF 850 é relevantíssima, pois aponta verdadeiro estado de coisa inconstitucional na votação do orçamento ante a reiterada prática parlamentar totalmente contrária aos princípios constitucionais da eficiência, publicidade, moralidade.

Por que a habilitação do Partido Novo como *amicus curiae* deve ser acolhida?

A habilitação do Partido Novo como *amicus curiae* preenche os requisitos legais, quais sejam: (i) a relevância da matéria e a repercussão social da controvérsia, e (ii) representatividade adequada.

A **relevância da matéria** está caracterizada na medida em que a presente ação busca obstar o manejo de vultuosas quantias do orçamento público (que alcançaram a ordem de 21,9 e de 18,5 bilhões de reais em 2020 e 2121, respectivamente), sem o atendimento às regras do regime constitucional de emendas e a transparência orçamentária. A rigor, as consequências de tal prática têm sido objeto de ampla **repercussão social**: o “orçamento secreto” - assim apelidado justamente por configurar uma burla à transparência e à distribuição isonômica dos recursos públicos - vem sendo comparável por especialistas a escândalos como o do “mensalão”, no início dos anos 2000, e dos “anões do orçamento”, na década de 1990.

Já para demonstrar a **representatividade adequada** do Requerente, menciona-se que se trata de partido político devidamente registrado perante o TSE e representado por oito parlamentares no Congresso Nacional, o que lhe confere legitimidade para ingressar com ações concentradas de constitucionalidade, tendo em vista o disposto na Constituição Federal e Lei 9.882/99.

Conforme será demonstrado no bojo deste pedido, as emendas de Relator-Geral constantes da Lei 14.144/2021 (LOA de 2021) foram feitas em completa extrapolação da autorização constitucional à apresentação de emendas (§3º do art. 166, especialmente o inciso III, da Constituição Federal). Ao violar essas normas constitucionais específicas e restritivas da formação e da execução do orçamento, gerou-se afronta a preceitos constitucionais fundamentais, como o princípio da impessoalidade e o princípio da eficiência (enquanto aplicados à disciplina orçamentária).

Fruto dessas afrontas aos preceitos fundamentais dispostos acima, de acordo denúncias feitas pela mídia, haveria um suposto orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões, criado pelo atual governo, que permitiria aos

parlamentares a decisão de aplicação desses recursos de modo informal, sem publicidade, funcionando como verdadeira moeda de troca para angariar apoio político para o Governo e influenciar a apreciação de proposições legislativas no Congresso Nacional.

Como já demonstrado além de qualquer dúvida na petição inicial desta ADPF, elaborada pelo Partido CIDADANIA, na Lei 14.144/2021, os instrumentos do processo legislativo-orçamentário (as emendas do Relator-Geral) foram utilizados como verdadeiro desvio de sua função, o que ocasionou evidente violação aos princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência.

Todas as despesas da Lei 14.144/2021 marcadas como RP 9, salvo aquelas que especificamente se destinam a recomposições ou à correção de erros ou omissões, foram impugnadas na arguição.

Essas destinações orçamentárias já nasceram com um vício de forma insanável, por violarem o devido processo legislativo orçamentário, o qual não autoriza o manejo discricionário de recursos da proposta orçamentária pelo Relator-Geral (conforme o art. 166, §3º, da CF). Além disso, na sua execução, essas destinações orçamentárias violam os princípios da impessoalidade e da eficiência (art. 37).

De toda sorte, a inclusão do Requerente, na qualidade de *Amicus Curiae*, no presente processo é medida que se impõe, com o intuito exclusivo de ampliar o debate, de juntar documentos, prestar informações relevantes ao convencimento dos Eméritos Ministros, bem como realizar sustentação oral, para que se chegue à uma resolução da controvérsia constitucional como medida da mais lúdima justiça.

II - DA SÍNTESE DOS FATOS

1. O objeto da ADPF 850 são os indicadores de resultado primário (RP) nº 9, que são indicadores orçamentários de despesa discricionária decorrente de Emenda de Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual (LOA) de

2021 (Lei 14.144/2021), com exceção dos indicadores RP 9 que representam recomposição e correção de erros e omissões no texto.

2. A petição inicial requer a declaração de inconstitucionalidade desses indicadores, porquanto a sua inclusão na lei orçamentária corresponde a uma violação dos preceitos fundamentais da impessoalidade e da eficiência (art. 37, caput).

3. A inconstitucionalidade das Emendas do Relator-Geral concretizou-se em três momentos. Os dois primeiros momentos são de gênese da norma consubstanciada na Lei Orçamentária Anual de 2021. O terceiro momento trata da execução da Lei já em vigor. A seguir, resumimos brevemente como o Partido Cidadania (Arguente) descreveu esses momentos:

(i) em um primeiro momento, o Relator-Geral subestimou os gastos fixados pelo projeto de lei orçamentária anual (PLOA) enviado ao Congresso pelo Governo em agosto de 2020 (para o exercício de 2021). Nesse ponto, conforme a petição inicial, o Relator-Geral cortou “R\$ 26 bilhões da previsão de despesa obrigatória para financiar o aumento de emendas de parlamentares e de relator, retirando-se R\$ 13,5 bilhões dos benefícios previdenciários, R\$ 7,4 bilhões do abono salarial, R\$ 2,6 bilhões do seguro-desemprego e R\$ 2,5 bilhões do crédito agrícola”. Esse corte de despesas obrigatórias feito pelo Relator-Geral abriu espaço no orçamento da União para que ele pudesse realocar aqueles recursos para outras ações orçamentárias. E foi exatamente o que ele fez;

(ii) em um segundo momento, o Relator-Geral (dispondo, agora, de uma “sobra” orçamentária de R\$ 26 bilhões), começou a inserir, no texto do PLOA 2021, Emendas de Relator-Geral (RP 9), autorizando a realização de ações genéricas em diversos ministérios ou entidades da administração indireta. Na petição inicial, traz algumas informações sobre as destinações e os valores da maioria dessas Emendas de Relator-Geral (RP 9) - Tabela de fls. 5

a 7. As emendas RP 9 ali transcritas corresponderiam ao valor de R\$18.529.840.412,00 (dezoito bilhões, quinhentos e vinte e nove milhões, oitocentos e quarenta mil e quatrocentos e doze reais);

(iii) uma vez aprovada com essas Emendas de Relator-Geral (RP 9), a LOA 2021 passou a ser executada. Aqui, consubstancia-se o ponto de maior gravidade na montagem do chamado “orçamento secreto”, porquanto é o momento em que os parlamentares dirigem-se diretamente ao órgão executor da emenda RP 9, e direcionam uma parte (digamos, seu quinhão dentro do montante genericamente destinado pela RP 9 àquele órgão) à região ou ao município de seu interesse;

4. Se o momento em que o Relator-Geral realizar cortes em despesas artificialmente consideradas como superestimadas marca o início das inconstitucionalidades no uso do RP 9, a execução das RP 9 a pedido de deputados e senadores fecha o ciclo de inconstitucionalidades, a saber:

- a) **violação às normas do devido processo legislativo orçamentário inscritas na Constituição** (art. 166 e parágrafos da CF, sobretudo o §3º desse artigo);
- b) indicação de beneficiários por parte de parlamentares individuais ou qualquer outro agente público, sem observância de critérios legais ou técnicos para alocação de dotações para política pública, com **violação aos princípios de impessoalidade e eficiência** (arts. 37, caput, e 166, § 19, ambos da CF);
- c) **violação aos princípios da publicidade e da transparência**, pela impossibilidade de se rastreamos o destino das dotações orçamentárias (art. 37, caput, da CF; Lei de Acesso à Informação-LAI).

5. Em razão das referidas lesões aos preceitos fundamentais da CF, o Autor pleiteia pela concessão de medida cautelar para suspender a execução das verbas orçamentárias constantes do indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral até que se criem normas legais para transparência em relação às intervenções de agentes públicos e de terceiros na observância de critérios objetivos e impessoais de distribuição entre os beneficiários dos recursos para a execução de políticas públicas, dentro outros critérios, indicadores e parâmetros para preservação dos princípios de boa gestão financeira, do patrimônio público, e, principalmente, para a atribuição de publicidade aos autores dos convênios e contratos de repasse e termos de execução descentralizadas firmados pelo Governo com recursos de emenda de relator-geral.

6. No mérito, pugna pela ao final, a procedência do pedido para que seja declarado inconstitucional o indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 por ofensa aos preceitos fundamentais da impessoalidade e da ineficiência.

III - DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PARA INGRESSO COMO AMICUS CURIAE: DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA E DA LEGITIMIDADE DO PARTIDO NOVO

7. Em observância à busca constante pela democratização do debate constitucional e com vistas a municiar a Suprema Corte com elementos relevantes para o deslinde da controvérsia, o direito brasileiro a possibilidade de intervenção de terceiros em demandas abstratas de questionamento constitucional¹ nos casos em que houver *relevância da matéria* e desde que este terceiro ostente *representatividade adequada*.²

¹ Conforme dispõe o art. 7º, §2º, da Lei n. 9.868/99, “o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades”

² Como preceitua o Art. 138 do Código de Processo Civil, “o juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.”

8. Assim, o *amicus curiae* pode participar também de processos de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

9. O Partido NOVO, partido com representação no Congresso Nacional, cumpre todos os requisitos para ter o seu ingresso deferido na presente ADPF, como passamos a demonstrar.

III.A. A questão da participação do *amicus curiae* em ADPF.

10. Com o Código de Processo Civil de 2015, a figura do *amicus curiae*, ou amigo da corte, passou a ser previsto expressamente e em seu artigo 138 . Agora, incorporou-se ao ordenamento jurídico nacional o regramento geral para o instituto do *amicus curiae* em âmbito da jurisdição civil.

11. A função do *amicus curiae* continua a mesma, isto é, a de fornecer elementos a esta Corte de modo a propiciar uma melhor compreensão para permitir o proferimento de decisões que leve em consideração os interesses da sociedade civil e do próprio Estado em questões de grande relevância.

12. De acordo com BERNARDO GONÇALVES FERNANDES:

“o *amicus curiae* é alguém que, mesmo sem ser parte, em razão de sua representatividade, é chamado ou se oferece para intervir em processo relevante com o objetivo de apresentar ao Tribunal a sua opinião sobre o debate que está sendo travado nos autos, fazendo com que a discussão seja amplificada e o órgão julgador possa ter mais elementos para decidir de forma legítima.”³

13. O Supremo Tribunal Federal vai na mesma linha. Assim, no precedente da ADI nº 5.999, relator o Ministro Edson Fachin, Tribunal afirmou sobre o *amicus curiae*:

“(…) revela-se como importante instrumento de abertura do STF à participação na atividade de interpretação e aplicação da Constituição, o que é especialmente marcante nos processos de feição objetiva.

³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de direito constitucional. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 1897-1898.

Como é sabido, a interação dialogal entre o STF e pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, que se apresentem como amigos da Corte, tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito.”

14. Esse posicionamento ecoa precedente da lavra do Ministro Celso de Mello, de 2014, na ADPF 187. Ali, definiu-se a importância do instituto da seguinte forma:

“[o] ‘amicus curiae’ tem por objetivo essencial pluralizar o debate constitucional, permitindo que o Supremo Tribunal Federal venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia, visando-se, ainda, com tal abertura procedimental, superar a grave questão pertinente à legitimidade democrática das decisões emanadas desta Corte, quando no desempenho de seu extraordinário poder de efetuar, em abstrato, o controle concentrado de constitucionalidade [...]”

15. A questão da previsão legal do *amicus curiae* foi solucionada de uma vez por todas no CPC de 2015.

16. Embora a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, não contivesse previsão expressa do *amicus curiae* em arguições de descumprimento de preceito fundamental, há muito a doutrina e a jurisprudência deste Superior Tribunal Federal já vinham reconhecendo a sua participação nesse tipo de controle concentrado, aplicando, por analogia, o art. 7º, §2º da Lei n. 9.868/1999 (Lei que dispõe sobre a ADI e ADC), estabelece que, *in verbis*:

“Art. 7º [...]”

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.”

17. Seja como for, hoje, o CPC contém previsão genérica de participação do amicus curiae nos seguintes termos:

“Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.”

18. No caso desta ADPF, a participação do Partido NOVO ostenta todos os requisitos para ser deferida, como passamos a demonstrar.

III.B. Da relevância da matéria e da representatividade do Partido NOVO

19. Conforme exposto acima, dois são os requisitos para o acolhimento do ingresso na modalidade de amicus curiae: (i) relevância da matéria, ou especificidade do tema ou a repercussão social da controvérsia **e** (ii) representatividade adequada.

20. Ou seja, o relator, a requerimento da parte, demonstrada a relevância da matéria, ou a especificidade do tema, ou a repercussão social da controvérsia, poderá admitir a participação, como amicus curiae, de pessoa jurídica com representatividade adequada.

21. Para comprovar a presença do primeiro requisito - **a relevância da matéria** - vale mencionar que, na prática, a presente ação busca obstar o manejo de vultosas quantias do orçamento público - que alcançaram a ordem de **21,9 e de 18,5 bilhões de reais** em 2020 e 2021, respectivamente - sem o atendimento às regras do regime constitucional de emendas e à transparência orçamentária.

22. Com efeito, as consequências de tal prática têm sido objeto de ampla repercussão social: o “orçamento secreto” - assim apelidado justamente por configurar uma burla à transparência e à distribuição isonômica

dos recursos públicos - vem sendo comparável por especialistas⁴ a escândalos como o do “mensalão”, no início dos anos 2000, e dos “anões do orçamento”, na década de 1990.

23. Assim como a investigação e o esclarecimento desses últimos escândalos foi essencial para o avanço no combate à corrupção no cenário político brasileiro, o deslinde do tema do presente processo é essencial para a manutenção da credibilidade das instituições democráticas, e para que os cidadãos saibam como o orçamento público é manejado.

24. Diante disso tudo, portanto, ressaí evidente a **relevância da matéria** em análise.

25. Já para demonstrar a *representatividade adequada* deste requerente, basta mencionar que se trata de Partido Político devidamente registrado perante o TSE e representado por oito parlamentares no Congresso Nacional (DOC. 01 - documentos estatutários), o que lhe confere legitimidade para ingressar com ações concentradas de constitucionalidade tendo em vista o disposto no art. 103, VIII, da Constituição Federal e, bem assim, no art. 2º, inciso VIII, da Lei 9.868/99.

26. Aliás, de acordo com a jurisprudência desta Corte, os partidos políticos são legitimados universais, não lhes sendo imposta a exigência de demonstração de pertinência temática para a formalização de tais ações, tal como decidido no julgamento da ADI 1.407⁵, cujo acórdão foi assim ementado:

“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, arguir, perante o STF, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a

⁴ Gil Castello Branco, fundador e secretário-geral da Associação Contas Abertas, assim definiu o esquema do orçamento paralelo: “Trata-se de um escândalo, que sugere - a investigação vai poder provar isso ou não - a compra explícita de apoio político. Pode ser caracterizado também como uma espécie de ‘mensalão’ disfarçado de emendas parlamentares.” Fonte: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57092987>

⁵ Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.407 - MC, relator Ministro Celso de Mello, DJ de 24/11/2000.

restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática.”
(destacamos).

27. Essa ampla legitimidade funda-se justamente no papel de destaque que os Partidos Políticos ocupam na democracia, tal como assentado por este Tribunal em inúmeras ocasiões ao reconhecê-los como “corpos intermediários entre a população e a sociedade política (...) indispensáveis ao processo político brasileiro”⁶ e cuja posição institucional lhes impõe o “poder-dever” de “zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República”⁷.

28. Assim, os mesmos motivos que tornam este Partido legítimo para impulsionar as ações de controle abstrato demonstram, com ainda maior razão, sua legitimidade para que, atuando como entidade democraticamente representativa, possa ingressar e contribuir na qualidade de Amicus Curiae na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

29. A propósito, vale sublinhar que o Partido NOVO já teve seu ingresso como Amicus Curiae deferido em diversas outras oportunidades, inclusive quando ainda sequer possuía representantes eleitos no Congresso Nacional.

30. Destas, merecem destaque a ADFP 449, de relatoria do Ministro Luiz Fux, a ADI 5795, de relatoria da Ministra Rosa Weber, a ADI 5808, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, e a ADI 5.947, de relatoria do Ministro Marco Aurélio.

31. Diante disso, demonstrada a relevância da questão constitucional em debate e considerando a representatividade do requerente, o Partido NOVO requer seu ingresso na presente ação na condição de Amicus Curiae.

⁶ Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.407, relator Ministro Celso de Mello, DJ de 24/11/2000.

⁷ Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.096 - MC, relator Ministro Celso de Mello, DJ 16/03/1995.

IV- MÉRITO

32. A presente arguição tem por objeto as emendas de Relator-Geral constantes da Lei 14.144/2021 (LOA de 2021). Essas emendas foram feitas em completa extrapolação da autorização constitucional à apresentação de emendas (§3º do art. 166, especialmente o inciso III, da Constituição Federal).

33. Ao violar essas normas constitucionais específicas e restritivas da formação e da execução do orçamento, gerou-se afronta a preceitos constitucionais fundamentais, como o princípio da impessoalidade e o princípio da eficiência (enquanto aplicados à disciplina orçamentária), como passamos a demonstrar.

IV.A. Contexto da ADPF 850

34. Em maio de 2021, o jornal Estadão denunciou o que denominou de “orçamento secreto”: segundo informações da denúncia, haveria um suposto orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões, criado pelo atual governo, que permitiria aos parlamentares a decisão de aplicação desses recursos de modo informal, sem publicidade, funcionando como verdadeira moeda de troca para angariar apoio político para o Governo e influenciar a apreciação de proposições legislativas no Congresso Nacional.

35. Ainda conforme a reportagem, parlamentares teriam solicitado ao Ministério de Desenvolvimento Regional que tais valores (oriundos majoritariamente das chamadas emendas de Relator-Geral - RP 9) fossem repassados a órgãos vinculados àquele Ministério, sendo ao fim destinados, entre outros, à compra de materiais superfaturados.

36. Independentemente de essas denúncias poderem gerar outras implicações de natureza disciplinar ou até criminal, o que é indiscutível é que as emendas de Relator-Geral RP 9, na forma como foram feitas e vêm sendo executadas na Lei 14.144/2021, afrontam a Constituição Federal e, por isso, devem ter sua execução suspensa por este Supremo Tribunal Federal e, ao final, devem ser declaradas inconstitucionais para que não se possa mais fazer emendas de Relator-Geral da forma como foram feitas na Lei 14.144/2021, nem tampouco que sejam executadas como as dessa Lei estão sendo.

37. Isso foi bem demonstrado pela bela exposição feita na petição inicial desta ADPF 850, ajuizada pelo Partido CIDADANIA, onde ficou evidenciado, com toda a clareza, que as emendas de Relator-Geral RP 9, tal como inseridas na Lei 14.144/2021, afrontam os princípios da impessoalidade e da eficiência, que são preceitos fundamentais da nossa Constituição.

IV.B. Dos atos impugnados: as emendas de Relator-Geral RP 9 que constam da Lei 14.144/2021

38. A ADPF 850 impugnou o indicador de resultado primário RP 9 da Lei 14.144/2021, exceto quando esse indicador tenha sido utilizado para recomposição e correção de erros e omissões.

39. Esse indicador de resultado primário RP 9 é o nome que, na linguagem da contabilidade orçamentária pública, toma o mecanismo de processo legislativo chamado de “emendas de Relator-Geral”.

40. Como já demonstrado além de qualquer dúvida na petição inicial desta ADPF, elaborada pelo Partido CIDADANIA, na Lei 14.144/2021 esses instrumentos do processo legislativo-orçamentário (as emendas do Relator-Geral) foram utilizadas com verdadeiro desvio de sua função, o que ocasionou evidente violação aos princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência.

41. Que seja dito de uma vez, para que não parem dúvidas: não se está argumentando, aqui, que a Lei 14.144/2021 foi a primeira vez em que as emendas de Relator-Geral foram utilizadas em descompasso com suas finalidades constitucionais.

42. Pode ter havido outras vezes em que isso ocorreu. Contudo, a petição inicial do Partido CIDADANIA delimitou com exatidão o objeto desta arguição e o fez dirigindo a impugnação apenas às emendas de Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual deste ano de 2021.

43. Pois bem. Passemos à descrição e à análise dos atos normativos impugnados nesta ADPF.

44. A Lei 14.144/2021 foi promulgada contendo uma série de programações e ações orçamentárias marcadas com registro de RP 9, o que significa que essas programações e ações foram inseridas no projeto de lei da LOA pelo Relator-Geral.

45. A maioria esmagadora das programações orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional oriundas de emenda de Relator-Geral (e, portanto, marcadas como RP 9) encontra-se no Volume IV, anexado à Lei 14.144/2021 (DOC 03 EM ANEXO).

46. Portanto, as emendas de Relator-Geral RP 9, impugnadas nesta arguição, estão situadas no Volume IV, que faz parte da Lei 14.144/2021. Esse volume, intitulado “Volume IV. Detalhamento das ações. Órgãos do Executivo. Presidência da República. Ministérios (exceto MEC)”, contém diversas tabelas, nas quais a sexta coluna da esquerda para a direita tem a indicação do RP (isso é indicador de resultado primário) daquela programação.

47. Consultando esse documento, podemos perceber que as programações orçamentárias marcadas como RP 9 contêm ações demasiadamente genéricas. Exemplificativamente, podemos citar as seguintes:

1) A Programação/ação “Estrutura e dinamização de atividades produtivas” - nível nacional, do Ministério do Desenvolvimento Regional, recebeu dois aportes orçamentários classificados como RP 9, nos valores de R\$ 25.346.011,00 e de R\$ 34.653.989,00 (conforme o Volume IV, da Lei 14.144, p. 434 - DOC 03 ANEXO);

2) A Programação/ação “Apoio a Projetos e obras de reabilitação, de acessibilidade e modernização tecnológica de áreas urbanas” - nível nacional, também do Ministério do Desenvolvimento Regional, recebeu três aportes orçamentários classificados como RP 9, nos valores de R\$ 40.000.000,00, de R\$ 450.000.000,00 e de R\$ 7.000.000,00

(conforme o Volume IV da Lei 14.144/2021, p. 435 - DOC 03 ANEXO);

3) A Programação/ação “Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltada à implantação e qualificação viária” - nível nacional, também destinada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, recebeu três aportes orçamentários qualificados como RP 9, cada um correspondendo aos valores de R\$ 120.000.000,00, de R\$ 2.348.320.745,00 e de R\$ 400.859.307,00 (conforme o Volume IV da Lei 14.144/2021, p. 436 - DOC 03 ANEXO);

4) A Programação/ação “Apoios a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado” - nível nacional, do Ministério do Desenvolvimento Regional, recebeu 5 aportes orçamentários classificados como RP 9, cada um tendo os seguintes valores: R\$ 690.000.000,00, R\$ 289.000.000,00, R\$ 2.535.530.476,00, R\$ 50.000.000,00 e R\$ 265.000.000,00 (conforme o Volume IV da Lei 14.144/2021, p. 441 - DOC 03 ANEXO).

48. Apenas nesses poucos exemplos podemos constatar a enormidade dos recursos destinados a ações genéricas do Ministério do Desenvolvimento Regional. Ações como “apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local” ou de “à política nacional de desenvolvimento urbano voltada à implantação e qualificação viária” receberam mais de 2 bilhões de reais cada uma, só em Emendas do Relator-Geral. Ou seja, o Relator-Geral manejou recursos de grande vulto no orçamento e os destinou a ações genéricas, dando uma discricionariedade quase absoluta para a sua execução.

49. Isso foram exemplos tirados da própria Lei (seu volume IV), o que consubstancia ato normativo, portanto.

50. Agora, a fim de dar uma ideia mais geral do agregado das destinações orçamentárias que o Volume IV da Lei 14.144/2021 destinou aos vários ministérios que compõem a Administração Direta sob a qualificação de

RP 9, apresentamos uma tabela mais geral para facilitar a visualização do montante:

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - 2021
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA RP 9

Órgão (Civ)	Órgão	UO (Civ)	UO	Ação (Civ)	Ação	Subtítulo (Civ)	Subtítulo	Detalhamento	Autorizado	Empenhado	Pago
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	22101	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	252V	FOMENTO AO SETOR AGROPECUARIO	0001	NACIONAL	1.278.036.834	1.278.036.834	0	0
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	22201	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA	210U	ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA	0001	ORGANIZAÇÃO DA	137.750.000	137.750.000	0.000	0
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	22201	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA	211A	CONSOLIDACAO DE ASSENTAMENTOS RURAIS	0001	NACIONAL	132.590.000	132.590.000	440.832	3.000
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	22201	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA	211C	REFORMA AGRÁRIA E REGULARIZACAO FUNDIÁRIA	0001	NACIONAL	128.750.000	128.750.000	0	0
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	24101	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	20V6	FOMENTO A PESQUISA E DESENVOLVIMENTO VOLTADOS A INOVAÇÃO A	0001	NACIONAL	0.000.000	0.000.000	0	0
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	25303	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2000	ADMINISTRACAO DA UNIDADE	0001	NACIONAL	200.000.000	200.000.000	0	0
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	25303	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2202	SERVICO DE PROCESSAMENTO DE DADOS DE BENEFICIARIOS PREVIDENCIÁRIOS	0001	NACIONAL	25.000.000	25.000.000	0	0
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	25303	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2294	DEFESA JUDICIAL DA PREVIDENCIA SOCIAL BASICA	0001	NACIONAL	0.000.000	0.000.000	0	0
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	25303	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2591	RECONHECIMENTO DE DIREITOS DE BENEFICIARIOS PREVIDENCIÁRIOS	0001	NACIONAL	110.000.000	110.000.000	0	0
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	25303	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	4572	CAPACITACAO DE SERVIDORES PUBLICOS FEDERAIS EM PROCESSO DE Q	0001	NACIONAL	0.000.000	0.000.000	0	0

26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	2629	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA	20RP	APOIO A INFRAESTRUTURA PARA A EDUCACAO	0001	NACIONAL	1.025.000.000	1.025.000.000	0	€
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	3621	FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	25AF	CONROLE DE QUALIDADE DE ÁGUA	0001	NACIONAL	10.000,00	10.000,00	0	€
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	3621	FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	21CA	AMPLIACAO E MELHORIA DE SISTEMAS	0001	SEM INFORMACAO	10.000,00	10.000,00	0	€
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	3621	FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	21CB	AMPLIACAO E MELHORIA DE SISTEMAS	0001	SEM INFORMACAO	100.000,00	100.000,00	0	€
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	1	FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	2E81	TEMPORARIO AO CUSTEIO DOS SERVICOS DE ATENCAO ESPECIALIZADA	0001	NACIONAL	3.728.740.999	3.728.740.999	0	€
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	1	FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	2E90	TEMPORARIO AO CUSTEIO DOS SERVICOS DE ASSISTENCIA ESPECIALIZADA	0001	NACIONAL	3.236.879.544	3.236.879.544	0	€
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	1	FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	6535	UNIDADE ESPECIALIZADA	0001	NACIONAL	300.000.000	300.000.000	0	€
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	1	FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	6561	SERVICOS DE ATENCAO PRIMARIA	0001	NACIONAL	300.000.000	300.000.000	0	€
51000	VINIGWQ DE DEFESA	5W01	VINIGWQ DE DEFESA - ADMINISTRACAO DIRETA	1219	INFRAESTRUTURA BASICA DOS MUNICIPIOS DA REGAO	0001	NACIONAL	500.000.000	500.000.000	0	€
53000	VINIGWQ DE DEFESA	5J101	VINIGWQ DE DEFESA - ADMINISTRACAO DIRETA	10T2	APOIO A PROJETOS E OBRAS DE REABILITACAO DE ACESSIBILIDADE	0001	NACIONAL	450.000.000	450.000.000	0	€
53000	VINIGWQ DE DEFESA	5J101	VINIGWQ DE DEFESA - ADMINISTRACAO DIRETA	14V1	IMPLANTACAO DE INFRAESTRUTURAS PARA SEGURANCA HERRICA	0001	NACIONAL	209.832.714	209.832.714	0	€

53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	53101	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	1073	APOIO A POLITICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO VOLTADO	0001	NACIONAL	2.348.320.745	2.348.320.745	0	0
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	53101	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	7066	APOIO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL LOCAL INTEGR	0001	NACIONAL	2.535.530.476	2.535.530.476	0	0
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	53101	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	8966	APOIO A REGULAZACAO FUNDIARIA EM AREAS URBANAS	0001	NACIONAL	25.000.000	25.000.000	0	0
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	53201	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SAO FRANCISCO E DO PARNAIBA - CODEVASF	1073	APOIO A POLITICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO VOLTADO	0001	NACIONAL	108.000.000	108.000.000	0	0
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	53201	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SAO FRANCISCO E DO PARNAIBA - CODEVASF	7066	APOIO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL LOCAL INTEGR	0001	NACIONAL	208.000.000	208.000.000	0	0
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	53906	FUNDO NACIONAL DE HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL - FNHIS	105J	APOIO A PRODUCAO DE INTERESSE SOCIAL	0001	NACIONAL	175.000.000	175.000.000	0	0
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	55101	MINISTÉRIO DA CIDADANIA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	20JP	DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES E APOIO A PROJETOS E EVENTOS D	0001	NACIONAL	168.000.000	168.000.000	0	0
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	55101	MINISTÉRIO DA CIDADANIA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	2798	ADQUISICAO E DISTRIBUICAO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIA	0001	NACIONAL	268.000.000	268.000.000	0	0
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	55101	MINISTÉRIO DA CIDADANIA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	5455	IMPLEMENTACAO E MODERNIZACAO DE INFRAESTRUTURA PARA ESPORTE ED	0001	NACIONAL	152.500.000	152.500.000	0	0
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	55901	FUNDO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	2190	ESTRUTURACAO DA REDE DE SERVICOS DO SISTEMA UNICO DE ASSIS	0001	NACIONAL	588.000.000	588.000.000	0	0
Soma:								18.529.840.412,00	18.529.840.412,00	450.436,53	3.600,00

Fonte: tabela retirada da petição inicial do Cidadania.

51. Essa tabela, bem como a exemplificação de algumas das ações agraciadas com recursos carimbados como RP 9, mostram a magnitude que tomou a criação de gastos públicos por meio das Emendas do Relator-Geral do Orçamento da União.

52. Também ficou claro, aqui, a delimitação dos atos impugnados, que são atos normativos emanados pelo Poder Público, porquanto constam da Lei 14.144/2021 e consubstanciam o orçamento, o qual é de execução obrigatória, a teor do §10 do art. 165 da Constituição, *in verbis*:

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

53. Portanto, essas programações têm todas as características de atos normativos, sendo compulsórias, universais e de efeitos gerais.

54. Todas as despesas marcadas no Livro IV da Lei 14.144/2021 como RP 9, salvo aquelas que especificamente se destinam a recomposições ou à correção de erros ou omissões, foram impugnadas na arguição.

55. Essas destinações orçamentárias já nasceram com um vício de forma insanável, por violarem o devido processo legislativo orçamentário, o qual não autoriza o manejo discricionário de recursos da proposta orçamentária pelo Relator-Geral (conforme o art. 166, §3º, da CF). Além disso, na sua execução, essas destinações orçamentárias violam os princípios da impessoalidade e da eficiência (art. 37), conforme passamos a demonstrar.

IV.C. Fundamentos para a declaração de inconstitucionalidade dos atos impugnados: violação ao devido processo legislativo orçamentário (art. 166, §3º) e afronta aos princípios da impessoalidade, da eficiência e da publicidade (art. 37 da CF)

IV.C.1. Da violação ao devido processo legislativo orçamentário (art. 166, §3º)

56. O devido processo legislativo orçamentário é exhaustivamente disciplinado e regulado pela Constituição Federal.

57. O art. 165 da Constituição prevê uma série coordenada de leis com conteúdos e funções diferentes, aprovadas em momentos distintos, com o fim de dar ligar o orçamento federal ao planejamento político das ações do Governo.

58. A Constituição disciplina esse conjunto de normas, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, exigindo um grau de abstração maior nas primeiras, e um grau de concretude na LOA, além de impor que cada uma deve seguir os preceitos gerais fixados pela anterior.

59. Na parte do processo legislativo orçamentário, a Constituição estabelece normas sobre a iniciativa legislativa (que é do Presidente da República, art. 84, XXIII, da CF) e sobre os órgãos legislativos responsáveis pela apreciação (a Comissão Mista do Orçamento, art. 166, §1º, da CF), entre outras etapas do processo de apreciação e de votação da proposta orçamentária enviada pelo Executivo.

60. No entanto, a Constituição é especialmente estrita quanto às regras para a possibilidade de emendamento da proposta de orçamento pelos parlamentares. Essa opção constitucional por limitar e regular minuciosamente o poder de emendamento parlamentar aos projetos de lei de orçamento está em harmonia com o nosso sistema de governo, que consagra a separação de poderes e a dinâmica de controles mútuos entre o Executivo e o Legislativo. Assim, o poder dos parlamentares para alterar o projeto de lei orçamentária enviado pelo Presidente da República deve ser limitado a um mínimo.

61. É por isso que a Constituição prevê uma variedade de regras, bastante detalhadas, para o cabimento de emendas parlamentares ao orçamento.

62. Assim, por exemplo, o art. 166 elenca os limites e as condições para a apresentação de emendas individuais e emendas de bancada ao orçamento. Vejamos:

§ 9º As **emendas individuais** ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

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

63. Do texto acima, percebe-se que são citadas de forma expressas dois tipos de emendas possíveis no curso das leis orçamentárias: as emendas individuais e as emendas de bancada. Pelo disposto na Constituição, percebe-se também que essas emendas não são livremente realizadas. Elas possuem regramentos e critérios constitucionais que devem ser observados, conforme disposto nos §§ 9º e 12 do art. 166 da CF.

64. Essas modalidades de emenda são expressamente previstas na Constituição. Já outros tipos de emendas existem apenas em normas infralegais.

65. Assim, por exemplo, são as chamadas “emendas de relator”. Essas emendas, que não são previstas expressamente na Constituição, nem por isso podem deixar de observar as normas constitucionais. Entre essas normas, destacam-se as que criam requisitos para a aprovação de qualquer tipo de emenda, seja para aquelas já previstas na Constituição, seja por outras que eventualmente venham a encontrar amparo apenas em normas legais ou regimentais.

66. O §3º do art. 166 da Constituição Federal lista os requisitos universalmente exigidos para a aprovação de emendas:

“§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - **sejam relacionadas:**

- a) com a correção de erros ou omissões; ou**
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.”

67. As emendas de relator, genericamente consideradas, são emendas previstas apenas regimentalmente, em parte, para poderem viabilizar a permissão constitucional veiculada no inciso III do §3º do art. 166 (acima destacado).

68. As emendas de relator, objeto da impugnação feita nesta ADPF, possuem, do ponto de vista histórico e regimental, a função de organizar e de sistematizar o conjunto de intervenções, promovendo correções de erros e

omissões de ordem técnica ou legal. Assim, na prática histórica, as emendas de relator possuem autorização legal limitada a ajustes de caráter técnico.

69. Contudo, a previsão regimental dessas emendas de relator acabou extrapolando o limite estabelecido na Constituição. O art. 144 da Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional estipulou o seguinte:

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

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

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

III - **atender às especificações dos Pareceres Preliminares.**

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

70. Como se nota, a Resolução nº 1 de 2006 foi além do que permite a Constituição e autorizou as emendas de relator a não apenas corrigir erros do projeto de lei orçamentária, mas também incluir programação nova e acrescentar valores a programação já constante no projeto.

71. Para isso, bastaria que o acréscimo de gastos e a inclusão de novos programas pelo Relator obedecesse ao referido “parecer preliminar”. Ora, esse parecer preliminar, no entanto, não é um ato normativo e, portanto, não pode ser utilizado como parâmetro para o exercício do direito de

emendamento parlamentar. Só a Constituição Federal é que pode fixar as bases para o exercício da função parlamentar na formação do orçamento.

72. O Parecer Preliminar é apenas e tão somente um plano de trabalho. É o que se depreende do texto no qual ele está previsto, na Resolução nº 1 de 2006:

“Art. 51. O Relator-Geral apresentará Relatório Preliminar que, aprovado pelo Plenário da CMO, estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais.”

73. Essa é a natureza específica do parecer preliminar. Não se pode utilizar esse instrumento como se fosse uma autorização para que o Relator saia realocando despesas orçamentárias discricionariamente, manejando recursos da ordem das dezenas de bilhões de reais. E, no entanto, foi exatamente isso que aconteceu com as Emendas RP 9 que constam do Livro IV da Lei 14.144/2021.

74. Com base nessa brecha e em uma interpretação demasiado elástica do que significa correções de erros e omissões, o Relator do PLOA de 2021 remanejou parte significativa do orçamento da União, conforme se observa do próprio Relatório final:

“XII – ALOCAÇÃO DE RECURSOS PELO RELATOR GERAL

As emendas apresentadas pelo Relator Geral se destinaram à correção de erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal, **conforme item 10 do Parecer Preliminar, bem como às finalidades previstas nos itens 11 e 12 do mesmo Parecer. As emendas de relator-geral que implicam aumento de dotações em programações constantes do projeto de lei ou criação de novas**

programações estão classificadas com RP 9, em conformidade com o art. 7º, § 4º, inciso II, alínea “c”, item 4 da LDO 2021 (dispositivo que produz efeitos após a derrubada dos vetos à LDO). **Essas emendas buscam ajustar os orçamentos da União às necessidades institucionais e de oferta de serviços públicos**, conforme demonstrado na tabela a seguir apresentada.” (DOC. 04 ANEXO - PARECER FINAL DO RELATOR PLOA 2021, p. 18 e 19) (destacamos)

75. Como se nota do texto do parecer do Relator, o Congresso Nacional se concedeu o direito de ser o alocador de recursos públicos por excelência, em lugar de manter-se como a Casa Legislativa que aprova a proposta do Executivo, que é o correto.

76. Com base nessa interpretação demasiado forçada da autorização para corrigir erros e omissões ou aumentar os gastos com base no parecer preliminar, o Relatório do PLOA de 2021 acabou realizando um remanejamento massivo de recursos, conforme mostra a tabela que consta do mesmo relatório (DOC. 04 ANEXO - PARECER FINAL DO RELATOR PLOA 2021, p. 19).

77. Essa utilização das emendas de relator pela Lei 14.144/2021, embora absolutamente inconstitucional, veio consolidar uma tendência que já vinha ocorrendo nos últimos dois anos, quando entrou em prática o uso do indicador RP 9.

78. Nos últimos dois anos - e, coincidentemente, logo após parte considerável do orçamento se tornar impositivo com as Emendas Constitucionais n. 82/2015 e 100/2019 - a utilização prática dessas emendas ganhou contornos bem diferentes. Como bem apontou o PSB na ADPF 851, há uma diferença exponencial na destinação de recurso por emendas do relator desde 2020 (os

dados apresentados pelo PSB se basearam em dados disponibilizados pelo site Poder 360)⁸. Aqui vale a pena repetir a tabela constante na citada ADPF.

Tipo de emenda	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bancada estadual	0	6	3	4,5	5,9	7,30
Comissões	0	0	0	0	0,60	0
Deputados (individuais)	7,80	7,80	7,5	7,80	8,1	8,3
Senadores (individuais)	1,20	1,20	1,1	1,20	1,20	1,3
De relator	0	0	0	0	20,1	18,5
Total	9,1	15,10	11,8	13,70	36,1	35,5

Fonte: Portal 360, com base nos dados do SIGA Brasil. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/entenda-como-e-feito-o-orcamento-e-como-congressistas-podem-incluir-emendas/>. Acesso em: 18 jun 2021.

79. Em levantamento similar efetuado pela Diretoria de Fiscalização do Partido NOVO, consolidado na tabela abaixo, constam os valores do indicador RP 9 em valores e percentuais para os anos de 2020 e 2021 (saliente-se que a identificação RP 9 foi criada a partir de 2020; antes desse período, essa identificação não existia):

Modalidade de Emenda		2020		2021	
		Montante (R\$)	(%)	Montante (R\$)	(%)
RP6	Emendas individuais	R\$9.468.453.810,00	26,17%	R\$9.670.235.419,00	27,24%
RP7	Emendas de bancada estadual	R\$5.927.298.253,00	16,38%	R\$7.301.901.752,00	20,57%
RP8	Emendas de comissão	R\$639.669.908,00	1,77%	R\$0,00	0,00%
RP9	Emendas de Relator-Geral	R\$20.141.935.036,00	55,68%	R\$18.529.840.412,00	52,19%
Total		R\$36.177.357.007,00	100,00%	R\$35.501.977.583,00	100,00%

⁸ Fonte: <https://www.poder360.com.br/economia/entenda-como-e-feito-o-orcamento-e-como-congressistas-podem-incluir-emendas/>. Acesso em: 18 jun 2021.

80. Conclui-se, pelos dados das duas tabelas, que a partir da criação do Identificador de Resultado Primário RP 9, em 2020, ele abarcou vultosos valores do orçamento. Até então, um identificador, que nem existia antes, identificador esse baseado em uma emenda de relator, criada para corrigir eventuais falhas técnicas na destinação de recursos, passou a manejar, sozinho, um montante no orçamento no valor de R\$ 20.141.935.036,00, ou seja, ela foi responsável por mais de 50% dos valores de emendas no mesmo período. O valor é maior ainda que a soma das duas emendas com previsão constitucional, as individuais e as de bancada.

81. Além da vultoso valor movimentado sob esse indicador, é preciso ressaltar outras circunstâncias que obscurecem os procedimentos que envolvem tais emendas:

- a) Esses valores são alocados em rubricas genéricas (Tabela 1 da inicial da ADPF);
- b) A forma de indicação do destino dos valores pelos parlamentares é incerta, cercada por circunstâncias não esclarecidas a sociedade, segundo noticiado nos jornais, por exemplo, parte dos valores foi alocado baseado em pedido por ofício de parlamentares;
- c) Não se demonstram os critérios técnicos e imparciais para destinação dos recursos. Conforme os dados cuidadosamente elencados inicial da ADPF ajuizada pelo Cidadania, os números e dados expostos demonstram a generalidade das rubricas nas quais os valores são alocados; a falta de critérios (ou de sua divulgação) para seleção das políticas públicas beneficiadas;
- d) A falta de critérios (ou de sua divulgação) para destinação dos recursos.

82. Em síntese, de todos os pontos acima expostos, percebe-se que de 2020 para hoje, o instrumento orçamentário conhecido como emendas de relator ganhou extrema relevância no processo orçamentário, pelo valor que maneja na prática e pela forma como está sendo implementada.

83. No entanto, antes mesmo de se analisar o uso desse instrumento na prática, é importante esclarecer que ele **inexiste** na esfera constitucional ou legal da forma como está sendo executado.

84. Da forma como a emenda de relator existe no arcabouço legal hoje, ela deveria se ater aos ditames citados no Regimento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e na Resolução nº 1, de 2006-CN, e apenas situações técnicas, procedimentais; e, ainda com todas essas restrições, ela tem sido utilizada de forma indevida, desrespeitando os preceitos constitucionais orçamentários, e aos preceitos de impessoalidade e eficiência.

85. Em que pese o uso generalizado das emendas de relator nos anos anteriores, no PL 14.144/2021 essa prática atingiu um nível inaceitável. A magnitude da quantia remanejada de forma discricionária por meio do indicador RP 9 mostra que está havendo violação clara e evidente da Constituição. Quando o Relator começa a movimentar recursos da casa das duas dezenas de bilhões, fica evidenciado que não se está, mais, apenas diante de erros e correções, mas diante de uma clara tentativa de burlar as exigências constitucionais para a apresentação de emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária.

86. Fica claro, portanto, a violação ao devido processo legislativo orçamentário, notadamente às exigências que constam do §3º do art. 166 da Constituição Federal.

IV.C.2. Da afronta aos princípios da impessoalidade, da eficiência e da publicidade (art. 37, caput, e art. 166, § 19, da CF)

87. A Constituição Federal, em seu art. 37, traz os princípios que devem permear toda a administração pública direta e indireta. Dentre estes, se encontram os ditames da **impessoalidade**, da **eficiência** e da **publicidade** - todos frontalmente violados pela prática impugnada na presente ADPF, como se passa a demonstrar.

88. De início, vale sublinhar que esses dois primeiros preceitos - **impessoalidade e eficiência** -, tão importante que são para a ação orçamentária, foram, inclusive, traduzidos de forma evidente nas normas orçamentárias constitucionais: conforme preceitua o art. 166, § 19, da Carta Magna, “[c]onsidera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”.

89. Como ressei da leitura constitucional, a execução de programas orçamentários não pode atender a interesses pessoais, individuais, ou, ainda que beneficie o coletivo, ocorrer de forma discricionária, sem critérios objetivos. Ao contrário, essa execução deve observar “critérios objetivos e imparciais” e atender “de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas”.

90. De igual forma, também o princípio da **publicidade** deve orientar toda a ação orçamentária.

91. O direito à informação pública é tão caro à República Federativa do Brasil que consta, sob outro ângulo, no Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, no art. 5º, inciso XXXIII, ao se afirmar que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”.

92. Inexistem dúvidas, portanto, sobre a importância da transparência e da publicização de dados para o Estado Brasileiro. A necessidade de publicidade, inclusive, foi instrumentalizada pela Lei nº 12.527/2011, ou a Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso a informações, como requerido constitucionalmente.

93. Evidentemente, o processo orçamentário não pode correr a margem desse preceito basilar, até porque seu objeto é, justamente, o dinheiro público. Nesse sentido, a LDO de 2021 (Lei n. 14.116/2020) assentou esse princípio de forma expressa em seu texto, especialmente em seus arts. 86 e 162, abaixo transcritos:

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

[...]

Art. 162. A execução da Lei Orçamentária de 2021 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.**

94. Portanto, é também sólido o arcabouço constitucional e legal que impõe o princípio da publicidade como norte para as ações orçamentárias.

95. Acontece que, como demonstram os exemplos citados anteriormente, as emendas de relator alocam recursos em itens gerais, e os critérios utilizados para a destinação das emendas são escassos ou inexistentes. Ou seja, da forma como as emendas de relator estão sendo executadas, é impossível se averiguar se estão sendo alocadas de forma igualitária e impessoal, em clara violação, portanto, aos ditames constitucionais de impessoalidade e eficiência.

96. Aliás, diferentemente das emendas individuais e coletivas, cuja destinação e execução podem ser acompanhadas pelo sistema “SIGA Brasil”⁹, é impossível averiguar qualquer informação sobre o direcionamento e distribuição das verbas oriundas das emendas de relator, e muito menos sobre a autoria das indicações. Esse orçamento secreto, alocado de modo totalmente informal, é portanto completamente imune a qualquer tipo de controle público, em frontal violação também aos princípios da publicidade e da transparência.

97. O próprio caráter genérico das ações e programações que foram criadas sob a forma de emendas de Relator-Geral (RP 9), as quais já descrevemos acima, exige que seu detalhamento seja feito no momento da execução, o que ocorre, muitas vezes, a portas fechadas, em gabinetes de Ministérios, longe do escrutínio público e da fiscalização do Parlamento enquanto instituição.

98. Com essas emendas genéricas e vultosas, autoriza-se o gasto público de centenas de milhões de reais em ações que não se sabe exatamente quais são, destinadas a beneficiários indefinidos. Isso viola a impessoalidade e coloca em risco a eficiência da alocação de recursos públicos.

99. Como se nota, assim, as emendas de relator, da forma como vem sendo executadas, afrontam diversos princípios constitucionais. Desde sua origem (não prevista na Constituição), até sua destinação (sem critérios técnicos e igualitários para alocação de valores), passando pela falta de transparência em todo seu processo (como são obtidos seus valores, como são alocados no orçamento, quem diz para onde vai, quem recebe e onde é aplicada essa verba pública): as emendas de relator tem sido utilizada de forma indevida, desrespeitando os preceitos constitucionais orçamentários, e aos preceitos de impessoalidade, eficiência e publicidade.

100. Por isso, o ajuste de tais emendas e sua implementação ao regramento jurídico vigente é essencial para que a execução das leis orçamentárias e a destinação de recursos públicos atendam a finalidade

⁹ Sistema de informações sobre o orçamento público federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>

constitucional a elas dada: atender a população brasileira de forma equitativa e eficaz, atendendo a todos os cidadãos, e reduzindo desigualdades sociais ao se priorizar os critérios técnicos institucionalmente estabelecidos.

IV.C.3. Do Estado de Coisas Inconstitucionais (ADPF 347)

101. Além das violações frontais a preceitos fundamentais pontuais, que acabamos de demonstrar, as emendas RP 9, tanto na sua gênese quanto na sua execução, consubstanciam um estado de coisas inconstitucional.

102. O estado de coisas inconstitucional foi introduzido na tradição constitucional brasileira em 2015, quando o Supremo Tribunal Federal julgou a ADPF 347.

103. Naquela ocasião, ficou definido que o estado de coisas inconstitucional se concretiza quando direitos fundamentais, ou sua garantia concreta, restam inviabilizados por atos violadores do próprio Estado. O conceito e seus parâmetros foram delineados na Cautelar da ADPF nº 347/DF, de 9/9/2015¹⁰.

104. Os atos impugnados na ADPF 850 se amoldam ao conceito desenhado pela Suprema Corte naquela ocasião.

105. Inexistem dúvidas de que as emendas RP 9, tal como foram feitas e vêm sendo executadas, preenchem todos os requisitos definidos naquele precedente.

106. Sobre a violação de Direitos Fundamentais de forma massiva e reiterada, o processo legislativo orçamentário, no caso concreto, foi completamente subvertido, permitindo a um único agente, o Relator, alocar quantias assombrosas do orçamento, sem respeito aos limites previstos na Constituição (art. 166 e artigos da CF); ademais, a forma como as emendas de

¹⁰ Cautelar na ADPF n. Fonte: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 23 jun 2021.

relator tem sido executadas sem qualquer transparência, maculando os princípios da impessoalidade, da eficiência e da publicidade.

107. Quanto à omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais, também está claro que os Poderes Legislativo e Executivo descumprem suas obrigações quanto à defesa desses direitos.

108. As verbas alocadas sob o indicador RP 9, são deslocadas no orçamento sem que o relator tenha a devida competência para tanto, sem obediência aos regramentos constitucionais e legais. Ainda assim, essas emendas foram aprovadas e, posteriormente, os próprios membros do parlamento (e não apenas o relator) passaram a solicitar ao Executivo que destinasse a verba para um município ou órgão escolhidos discricionariamente pelo parlamentar, sem que ele tivesse competência para isso.

109. Por sua vez, o Poder Executivo sancionou as leis orçamentárias, ciente dessas anomalias, e ainda vem participando da distribuição das verbas orçamentárias a pedido dos membros do Legislativo. Isso tudo sem qualquer publicidade ou transparência.

110. Sobre as práticas inconstitucionais que desencadeiam a obrigatoriedade de se ajuizar ação para obter a garantia do direito, elas permeiam, do começo ao fim, as emendas de relatores. Na origem, com base em uma interpretação desvirtuada das normas orçamentárias. Durante o trâmite da proposição, com a aprovação pelos Poderes Legislativo e Executivo de leis orçamentárias que subvertem a lógica das leis orçamentária, com inobservância de diretrizes técnicas e impessoais para alocação de verbas em programas. Na execução, com a falta de transparência no pedido pelos parlamentares de destinação de verbas (sem qualquer critério objetivo); a falta de transparência na aplicação prática dos recursos.

111. Quanto à omissão de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias no afã de evitar violações de direitos, elas estão presentes na omissão do Legislativo em coibir a prática de corte de despesas obrigatórias feito

pelo Relator-Geral abriu espaço no orçamento da União, e depois inserir, no texto do PLOA 2021, Emendas de Relator-Geral (RP 9), autorizando a realização de ações genéricas; ainda na como omissão legislativa está a atuação do Executivo que sanciona e promulga as leis orçamentárias, sabendo do desvirtuamento dessas verbas.

112. Também se pode observar a omissão administrativa, quando o Poder Executivo, por seus Ministérios, não questiona o motivo de um parlamentar solicitar, por ofício ou outro meio, o envio de verba para um município ou órgão; também se omite ao não dar publicidade a todas as informações que envolvem esse trâmite.

113. Sobre o problema social genérico, que abrange vários órgãos e autoridades, além de a situação exposta permear tanto Legislativo quanto o Executivo,, a generalidade do problema também é demonstrada pelo objeto da situação: o orçamento público. O orçamento, como instrumento de planejamento do governo, deve atender às políticas públicas de forma equânime; para além do objetivo de equilibrar as contas públicas, o orçamento tem essencialmente um papel social, de atender às políticas públicas necessárias, de forma a diminuir as diferenças sociais. Indubitável, portanto, que o problema é genérico, permeia poderes e atinge a sociedade.

114. Assim, a forma como as emendas RP 9 foram previstas na LOA de 2021, e a forma como vêm sendo executadas, consubstanciam estado de coisas inconstitucional, o que corrobora a necessidade de os pedidos de mérito e de tutela de urgência deduzidos na inicial do Partido CIDADANIA serem deferidas por este Tribunal.

IV - PEDIDO

115. Diante disso, demonstrada a a relevância da questão constitucional em debate e o papel dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito Brasileiro, o Partido NOVO requer o seu ingresso nesta ADPF como *amicus curiae*, nos termos do artigo 138 do CPC e do §2º do art. 6º da Lei 9.882/1999, para que possa apresentar documentos com dados objetivos para reforçar os argumentos, apresentar memoriais, bem como fazer sustentação oral

nos atos processuais relativos ao processamento e ao julgamento da ADPF 850 e participar de eventuais audiências públicas.

116. No mérito, defende que sejam julgados procedentes os pedidos deduzidos pelo Partido CIDADANIA na petição inicial, para declarar a inconstitucionalidade do indicador de resultado primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator geral exceto recomposição e correção de erros e omissões), por violação ao art. 166, §3º, da Constituição Federal, bem como por violar os princípios da impessoalidade e da eficiência, contidos no art. 37 da CF.

117. Defende, ainda, a concessão da medida cautelar requerida pelo Partido CIDADANIA para suspender a execução das verbas orçamentárias constantes do indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, ou de qualquer outra despesa que não represente obrigação legal do Estado.

118. Requer-se, por fim, que todas as publicações sejam feitas, exclusivamente, em nome do advogado **PAULO R. ROQUE A. KHOURI, OAB/DF 10.671**, sob pena de nulidade.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 24 de junho de 2021.

PAULO R. ROQUE A. KHOURI
OAB/DF 10.671

PABLO LEVI R. CARVALHO PEREIRA
OAB/DF 48.482