

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

Distribuição inicial

O **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL)**, por seu Diretório Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o n. 06.954.942/0001-95, com sede na SCS, Quadra 02, Bloco C, n. 252, Edifício Jamel Cecílio, 5º andar, Brasília/DF (doc. 01), por sua Presidente (doc. 02), Paula Bermudes Moraes Coradi, vem, à presença de Vossa Excelência, por seus advogados (doc. 03), com fundamento no art. 102, I, alínea “a”, e no art. 103, VIII, da Constituição Federal, e no art. 2º, VIII c/c art. 10 e ss, ambos da Lei n. 9.868/1999, propor a presente **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR** contra as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022 (doc. 04), pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

I.

PRELIMINARMENTE: LEGITIMIDADE ATIVA DO PSOL

1. O **PSOL** é partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral e, portanto, nos termos do art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal, legitimado para agir em sede de controle concentrado de constitucionalidade, sendo despicienda a comprovação de vínculo de pertinência temática (= legitimidade universal):

“**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 restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática.” (ADI 1.407 MC | Ministro Relator Celso de Mello | julgado em 07.03.1996) (grifou-se)

2. Resta observado, pois, o requisito de legitimidade, preenchidos os pressupostos do art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal, bem assim do art. 2º, inciso VIII, da Lei n. 9.868/99.

II.

CABIMENTO DESTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

3. Conforme será demonstrado nos itens seguintes, a presente ação visa declarar a inconstitucionalidade de dispositivos introduzidos no texto constitucional por meio das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022 (doc. 04 e 05), em razão de *vício material*.

4. Como assinala o Prof. Clèmerson Merlin Clève¹, o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais é admitido não apenas em seu sentido formal (aspectos procedimentais), mas também com relação a limitações circunstanciais e materiais (expressas ou implícitas):

“As Emendas à Constituição (mesmo decorrentes de revisão constitucional) sujeitam-se à fiscalização abstrata da constitucionalidade. Afinal, é certo que devem observar, sob pena de inconstitucionalidade, as (i) limitações circunstanciais (art. 60, §1º, da CF), as (ii) limitações procedimentais (art. 60, I, II, III e §§2º, 3º e 5º, da CF), assim como (iii) as limitações materiais expressas (art. 60, §4º, da CF) e implícitas (entre estas, o núcleo essencial determinante da identidade da Constituição) ao poder de reforma constitucional”

¹ *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*, 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 204-205.

5. Sob o prisma material, o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais é cabível no caso de inobservância, pelo Poder Constituinte Reformador ou Derivado, das limitações à reforma constitucional estabelecidas no art. 60, §4º da Constituição. Neste sentido, assim já se pronunciou esta E. Corte Suprema:

“O Supremo Tribunal Federal já assentou o entendimento de que é admissível a Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional, quando se alega, na inicial, que esta contraria princípios imutáveis ou as chamadas cláusulas pétreas da Constituição originária (art. 60, § 4º, da CF). (ADI nº 939 | Ministro Relator Sydney Sanches | julgado em 15.12.1993)

* * *

“Ação direta de inconstitucionalidade. Antecipação de plebiscito a que alude o art. 2º do ADCT da Constituição de 1988. Não há dúvida de que, em face do nosso sistema constitucional é o STF competente, em controle difuso ou concentrado, examinar a constitucionalidade ou não de emenda constitucional – no caso a nº 2, de 25 de agosto de 1992 – impugnada por violadora de cláusulas pétreas explícitas ou implícitas.” (ADI 829-3/DF | Ministro Relator Moreira Alves | julgado em 14.04.1993)

6. Entre as aludidas cláusulas pétreas, figura o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º, CF). Como bem anota o saudoso Prof. Geraldo Ataliba, em seu clássico “República e Constituição”, “*este é um postulado básico das repúblicas modernas. Tratar da tripartição do poder, em todos os seus desdobramentos, é expor o regime republicano*”². Vemos que as emendas constitucionais em questão, além de violarem o princípio da separação dos poderes (art. 2º c/c art. 60, §4º, III, CF), violam também o princípio federativo (art. 60, §4º, I) e democrático (art. 60, §4º, II).

7. Conclui-se, pois, que no caso em questão é perfeitamente cabível a presente ação direta de inconstitucionalidade, considerando que os dispositivos constitucionais impugnados (doc. 05), introduzidos pelas Emendas Constitucionais supramencionadas (doc. 04), comprometem a independência e harmonia entre os poderes.

² *República e Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 52.

III.

DOS ARTIGOS IMPUGNADOS

8. Nos termos do art. 3º, I, da Lei nº 9868/99, correlacionam-se os dispositivos impugnados por meio desta Ação Direta de Inconstitucionalidade (doc. 05):

“Art. 165. [...]

[...]

§ 9º Cabe à lei complementar:

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

[...]

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

166. [...]

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 19. Considera-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, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - transferência especial; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - transferência com finalidade definida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - encargos referentes ao serviço da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

IV.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO EM DEBATE: A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

9. O Legislativo, o Executivo e o Judiciário são os Poderes da União. São peças articuláveis de um mesmo corpo: independentes e harmônicos entre si, como manda o art.

2º da Constituição Federal. Parece uma obviedade, mas não é. Se são partes de um todo, não se podem contrapor, antagonizar, descoordenar ou viver em desarmonia. Não lhes é dado concorrer, tampouco arrogar-se competência que a lei não lhes atribui, para instaurar um desarranjo funcional e, no extremo, uma balburdia institucional, que é o avesso do equilíbrio e da equidistância programada pelo Constituinte. Esses Poderes e as instituições que deles decorrem não podem ser manejados contra os ditames existenciais de harmonia e independência, sob pena de se atentar contra a União.

10. Há uma latente tensão entre harmonia e independência. Como se impede, então, que a independência se convole em desarmonia? O que inibe o aparecimento de interesses contrapostos e, portanto, de uma atuação colidente, em busca de prevalência? É certo que esses poderes emanam de uma mesma fonte, ainda que manifestos por centros defletores modelarmente independentes. São, portanto, o mesmo poder, o poder do soberano. Mas isso obsta, apenas em princípio, uma dissociação funcional, uma degeneração a partir da captura de poderes estatais por grupos de interesse, por agrupamentos humanos afetados por objetivos estranhos. Um vício de representação, por exemplo, que se caracteriza pela atuação de representantes do povo em desacordo com o objeto do mandato que lhes foi outorgado pelo soberano, para atuar em afronta ao programa constitucional e, portanto, em favor de interesses exógenos (externos e estranhos ao sistema constitucional e às suas fontes de legitimidade), poderá contrapor os poderes da União, senão os seus centros defletores (tanto mais se esse vício se disseminar, em uma verdadeira crise de representação), precisamente porque, nessa hipótese, uma apropriação indevida e desautorizada de poder terá lugar.

11. A caracterização dessa crise de representação depende, contudo, de dois fatores essenciais. Um *proceder em ofensa à ordem constitucional* e a *disseminação, quantitativa e qualitativa, dessa conduta ofensiva*.

12. É de todo evidente que a inobservância, por um dos Poderes, das competências atribuídas aos demais, deslegitima qualquer ação. Só há legitimidade se houver harmonia, porque, do contrário, não se manifestou um poder do Estado, mas uma pessoa ou um grupo de pessoas que dele se apropriou. Não há legitimidade fora do programa constitucional. E só há harmonia se houver legitimidade.

13. Sem harmonia, o que se manifesta não é um centro defletor independente dos poderes do Estado, que emanam do soberano, mas uma corruptela, ainda que bem disfarçada, que é ilegítima, ilegal, inconstitucional e profundamente nociva, por perverter o sistema, as finalidades do programa constitucional.

14. Uma atuação em desarmonia é, portanto, usurpação de poder.

15. É competência privativa do Presidente da República, por força do art. 84 da Constituição Federal, exercer, com auxílio dos Ministros de Estado, a *direção superior* da administração federal. Não poderá conceder essa sua atribuição, ou dela renunciar, sob pena de descumprir uma determinação constitucional e incorrer em *crime de responsabilidade*, porque ao fazê-lo, ao descuidar de suas competências, atentará contra a própria existência da União.

16. Mas no que consiste a direção superior da administração federal? Consiste em orientar, coordenar e supervisionar os órgãos e os entes que compõem a administração pública federal, cada qual investido de funções e de competências previstas na lei. E essas três ações, i.e., orientação, coordenação e supervisão, que são precisamente o sentido de dirigir, respeitam um conjunto de princípios, instruídos, por sua vez, por um feixe de valores e de decisões, que caracterizam e que se plasam em políticas públicas de competência do Presidente da República e, por si, de seus ministros.

17. Quando o povo elege um Presidente, outorga-lhe poderes para definir essas políticas públicas, que caracterizam a direção superior da administração federal. E quando o faz, o Presidente da República obedece ao seu mandante: o povo. Se não observa esses ditames, omite-se. Se alguém se incumba dessas funções, usurpa-as. Ambas as condutas, omissão e usurpação, são graves ofensas à ordem constitucional e ao exercício regular dos poderes da União.

18. A palavra orçamento se repete nada menos do que quarenta vezes no texto de nossa Constituição Federal. E não é demasiada a importância que o Constituinte lhe atribuiu. Sob qualquer regime de produção, e tanto mais no capitalismo, sem dinheiro não se produz e não se implementa política pública. Sem dinheiro, o Presidente da República não cumpre as funções que se lhe atribui o texto constitucional, não é capaz de dirigir a administração federal. E esse é o dinheiro do contribuinte. É o dinheiro produto da arrecadação de impostos, é a riqueza do povo, que se verte para a autoafirmação de seus desígnios, materializados no conjunto de políticas que os seus representantes, observadas as competências constitucionais, tem o dever de engendrar.

19. O orçamento consiste no conjunto de operações matemáticas e de notações contábeis, que expressam o que um determinado ente da federação arrecada e aquilo que, à luz da arrecadação e das políticas públicas que em seu entorno se estabelecem, deverá gastar.

20. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre o orçamento, como determina o art. 24, II, da CF.

21. O governo federal, por meio dos impostos que a Constituição lhe compete instituir e cobrar, apropria-se, em favor da União, de uma parcela da expressão pecuniária da riqueza produzida pelos cidadãos e pelas organizações, para que se desincumba, então, de suas atribuições e competências legais.

22. São as previsões de gastos no orçamento, baseadas nas expectativas de arrecadação, que orientam o dispêndio, alocado em razão das prioridades e dos interesses que se expressam pelas referidas políticas públicas estabelecidas, ultimamente, no âmbito da União, pelo diretor superior da administração federal: o Presidente da República.

23. O orçamento é lei.

24. Os legislativos federal e estadual legislam sobre o orçamento, o que significa que é competência dos representantes do povo, nos parlamentos, definir o que será feito com o que foi arrecadado. E aí há apenas uma aparente contradição. Alguém perguntará se não colidem as competências de definir a destinação dos recursos para operar a direção geral da administração, que se atribui ao chefe do Executivo, e o processo legislativo, que se convola em lei, e que é tarefa do parlamento. É como funciona o nosso sistema de freios e contrapesos.

25. É de competência do Congresso Nacional, por força da norma do art. 48, II, da CF, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias de competência da União, especialmente sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, as operações de crédito, a dívida pública e as emissões de curso forçado. É, portanto, um trabalho conjunto, uma tarefa da qual se desincumbem Executivo e Legislativo, razão pela qual é vedado ao Presidente editar medida provisória e tampouco elaborar leis delegadas sobre tais matérias (art. 62, §1º, I, d, e 68, §1º, III, da CF).

26. Mas quem concebe a política orçamentária, quem estabelece os critérios de alocação do dinheiro, à luz de políticas públicas anteriormente urdidas, é o Presidente da República, a quem compete enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos na Constituição. E o faz por leis de sua iniciativa (art. 165). Ou seja, o Presidente e seus ministros planejam

o uso do dinheiro para que executem a direção geral da administração federal e para que implementem as políticas públicas que acreditam capazes de avançar os interesses do país. Mas submetem esse plano ao processo legislativo, ao crivo do legislador (art. 84, XXIII, CF).

27. A execução do orçamento da União, por fim, dá-se sob o escrutínio de mecanismos de controle interno instituídos pelos três poderes, conjuntamente, para afirmar mais um elemento do sistema de freios e de contrapesos estabelecidos pela Constituição Federal (art. 74, I).

28. Há, nesse *iter*, que se protraí da concepção, passa pela proposição, aprovação e que finda na execução e no controle da execução orçamentária, um sem-número de critérios objetivos, que estipulam o âmbito da discricionariedade dos vários entes dedicados à questão. Os orçamentos devem refletir, por exemplo, a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida pública (o Estado não pode gastar mais do que arrecada).

29. O Presidente da República deverá elaborar o projeto de lei orçamentária de tal modo que contemple (i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, (ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, (iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público; e o (iv) demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

30. Os orçamentos fiscal e de investimento deverão ser compatibilizados com o plano plurianual, e terão, entre suas funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

31. A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

32. Todos esses são critérios objetivos, ou seja, são contenções à discricionariedade do Presidente da República, com as quais a Constituição Federal estabelece elementos obrigatórios ou veda dado conteúdo ao projeto de lei orçamentária. E, ao fazê-lo, a Carta Magna estabelece, expressa ou reflexamente, princípios axiológicos e teleológicos que devem nortear a tarefa do proponente da lei, mas também do legislador. São ordens emanadas do passado, pelo legislador Constituinte, para o futuro, que tem como destinatários o Presidente da República e, depois dele, o Congresso Nacional.

33. O legislador Constituinte determinou o âmbito da ação do legislador no futuro, daquele a quem incumbe aprovar ou rejeitar o projeto de lei orçamentária, senão ofertar-lhe emendas.

34. Mas 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 sejam relacionadas: (a) com a correção de erros ou omissões; ou (b) com os dispositivos do texto do projeto de lei (art. 166 da CF).

35. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

36. Esses limites objetivos restringem a atuação de cada um dos poderes que manejam a estrutura orçamentária, para, repise-se, caracterizar um sistema de freios e de contrapesos, segundo o qual cabe ao Executivo propor a implementação de políticas públicas com o uso do erário, ao Legislativo vetar, aprovar ou modificar (limitadamente) essa proposta e aos três poderes articuladamente controlar a execução da lei orçamentária.

37. Esse equilíbrio de forças foi substancial e paulatinamente desbalanceado por meio de emendas constitucionais que se sucederam desde 2015, para afirmar uma primazia e, portanto, uma preponderância do Legislativo à determinação de despesas orçamentárias, para determinar uma desastrosa desarmonia entre os poderes da União.

38. Essas emendas à Constituição Federal são aprovadas e promulgadas, sobretudo no curso do governo Bolsonaro, sob a clara finalidade de contemplar grupos parlamentares que comporiam sua base de apoio no Congresso Nacional, para afirmar um novo e perigoso capítulo do toma-lá-dá-cá, que alenta o nosso presidencialismo de coalisão.

39. O banimento das contribuições empresariais (e, no geral, de pessoas jurídicas de direito privado) para candidatos e partidos políticos, com o propósito de financiar eleições, por força da decisão proferida por este E. Supremo Tribunal Federal na ADI 4650, somada à insuficiência dos fundos públicos (partidário e eleitoral) de financiamento de campanhas, alentou o aparecimento disruptivo de uma nova técnica de financiamento da política, que se vale do orçamento como técnica de convencimento de eleitores.

40. E essa técnica tem por base uma rendição de poderes e de competências presidenciais, para atribuir ao Parlamento, sem a consentânea responsabilidade política,

a primazia de determinar a alocação de despesas orçamentárias, para “agraviar parlamentares”, autorizando-os a manejá-las como instrumento de persuasão eleitoral e de aglutinação político-eleitoral.

41. O clamor da opinião pública e um combate puramente punitivo da corrupção, no curso da Operação Lava-Jato, que sugeria indistinção entre financiamento oficioso de campanhas e corrupção, findaram por sepultar o nosso presidencialismo de coalisão, substituindo-o por um *semipresidencialismo orçamentário* jamais desejado pelo Constituinte, incompatível com nosso sistema constitucional e antagônico às cláusulas pétreas de nossa Constituição Federal, sob as quais se alicerçam as bases fundantes da República e da União.

42. Esse é o produto de 4 emendas constitucionais (doc. 04), quais sejam:

- a) Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de março de 2015, que altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação que especifica.
- b) Emenda Constitucional n.º 100, de 26 de junho de 2019, que altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.
- c) Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que acrescenta o art. 166-A à Constituição federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, mediante emendas ao projeto de lei orçamentária.
- d) Emenda Constitucional n.º 126, de 21 de dezembro de 2022, que altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para excluir despesas dos limites previstos no art. 107.

43. Em apertado resumo, e a despeito das finalidades propaladas em suas respectivas exposições de motivos, essas emendas constitucionais produzem um profundo desarranjo no sistema orçamentário originalmente concebido pelo Constituinte, e mais, revolvem indevidamente a articulação harmoniosa entre os poderes da União.

44. A Emenda Constitucional n.º 86 criou o orçamento impositivo, permitindo **emendas parlamentares individuais** (deputados ou senadores), até 1,2% da receita corrente líquida, sendo 0,6% com finalidade específica para a saúde.

45. A Emenda Constitucional n.º 100 introduziu a **emenda parlamentar de bancada** (que monta até 1% da receita corrente líquida do exercício anterior).

46. A Emenda Constitucional n.º 105 permitiu a transferência, através de orçamento impositivo, de até 50% dos recursos de emendas individuais a entes federados sem vinculação a uma finalidade específica, desde que pelo menos 70% obrigatoriamente sejam destinados a **obras**. Ou seja, uma parcela significativa das emendas parlamentares poderia ser utilizada sem finalidade específica; o dinheiro é transferido ao ente federativo, que poderia aplicá-lo sem finalidade pré-determinada.

47. E a Emenda Constitucional n.º 126 aumentou a margem de receita corrente líquida vinculada, obrigatoriamente, a emendas parlamentares. A elevação foi de 1,2% para 2%, sendo 1,55% para deputados federais e 0,45% para emendas de senadores.

48. É importante bem compreender o que houve e os efeitos deletérios que a afronta ao bem-urdidado modelo constitucional estabelecido pelo Constituinte.

49. O que se estabelece na lei orçamentária deve ser cumprido pela Administração (art. 165, §10), observada a Constituição, em especial as metas fiscais e os limites de despesas que impõe.

50. A lei orçamentária anual poderá antever despesas futuras, ou seja, realizadas em exercícios futuros (especificando investimentos plurianuais e investimentos em andamento, *i.e.*, de prestação diferida), o que compromete, por certo, as subseqüentes leis orçamentárias e os recursos disponíveis aos exercícios a que se referem (art. 165, §14, CF). E isso pressupõe que a União organize e mantenha registro centralizado de projetos de investimentos, que contemplem, por Estado ou Distrito Federal, ao menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre execução física e financeira. Isso é absolutamente fundamental para que se zele pelo cumprimento efetivo das políticas públicas que antecedem a decisão que se convola em gasto. Do contrário, pagamentos que se protraem no tempo e dos quais depende a execução diferida de um serviço poderia se frustrar. É, nesses casos, que não são raros, necessário que o orçamento se ajuste para garantir que o projeto se efetive à luz dos recursos atuais e dos recursos projetados à disposição do Estado. É o que garante continuidade e efetividade a políticas públicas essenciais ao desenvolvimento do país.

51. O orçamento é coisa séria, dele depende a competitividade do país, o bem-estar dos cidadãos, o desenvolvimento exitoso de políticas consagradas pelo eleitor ao atribuir mandatos aos seus representantes. O orçamento não é, não pode ser instrumento eleitoral, técnica de acomodação de interesses espúrios, arremedo de financiamento da política e de campanhas eleitorais. E é precisamente por isso que se submete aos mecanismos de freios e de contrapesos, no contexto da tarefa comum que a Constituição atribui aos três poderes.

52. Por isso, os projetos de lei de plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, todos eles de iniciativa do Presidente da República, são submetidos à apreciação das duas casas do Congresso Nacional, em especial, a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados, cuja tarefa é examinar e emitir pareceres sobre os projetos, bem como examinar e emitir pareceres sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição.

53. Essa Comissão mista não é ente ordenador de despesa, não é formulador de política pública. Seus membros não foram eleitos para elucubrar, refletir e formular políticas públicas que se convolem em despesas orçamentárias.

54. Essa Comissão não responde pelas competências do Presidente da República e de seus ministros.

55. Essa Comissão não tem de prestar contas ao povo pela execução de promessas de campanha feitas pelo Presidente da República.

56. Essa Comissão e seus membros não sofrerão as críticas pelo malogro eventual das políticas industriais, de segurança pública, de educação, de moradia, de redução de desigualdades regionais e de tantas outras, cuja tarefa se atribui ao chefe do Poder Executivo, especialmente se o fracasso decorrer da falta de investimentos, à mingua de recursos orçamentários disponíveis.

57. Tampouco respondem se ao país faltar, em situação extrema, recursos para pagar o serviço dos títulos de dívida pública.

58. É nessa Comissão, todavia, onde se apresentam as emendas individuais e de bancada, erigidas por meio das referidas emendas constitucionais, no contexto de um sistema perverso, *desconhecido e impensado pelo Constituinte originário*, que oferta ao Congresso Nacional primazia sobre a gestão, precisamente poder de ordenar despesas, sem consentâneas responsabilidades constitucionais, para dispor indevidamente de grande porção do orçamento público.

59. A Comissão mista recebe as emendas, emite pareceres a seu respeito, levando-as, então, à apreciação, na forma do regimento, ao Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

60. É certo que as emendas ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos que o modifiquem só podem ser aprovadas se forem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e se indicarem os recursos necessários – admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa – excluídas sobre as dotações para pessoal e seus encargos, o serviço da dívida, as transferências tributárias constitucionais para Estados, municípios e Distrito Federal. Essas emendas também podem ser aprovadas quando relacionadas com a correção de erros e omissões, ou quando compatíveis com os dispositivos de lei.

61. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

62. Essas limitações constitucionais não são, como veremos, capazes de fazer óbice à apropriação orçamentária que as alterações constitucionais acima referidas implementaram, às quais, para o bem da clareza, esta ação, de ora avante, deverá se referir como Modelo de Apropriação Orçamentária pelo Parlamento (“MAO”)³.

63. O primeiro passo para a instituição da “farra do orçamento” foi a edição, em 2015, no governo de Dilma, sob a evidente concepção do então-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, da Emenda Constitucional n.º 86, que criou o orçamento impositivo, permitindo **emendas parlamentares individuais** (de deputados ou de senadores), de até 1,2% da receita corrente líquida, sendo 0,6% com finalidade específica para a saúde.

64. Esse limite foi majorado, em 2022, pela Emenda Constitucional n.º 126, que aumentou a margem de receita corrente líquida, vinculada obrigatoriamente a emendas parlamentares. A elevação foi de 1,2% para 2%. E, com isso, os §§9 e 9-A, do art. 166,

³ <https://www.brasil247.com/economia/warde-brasil-deve-espelhar-se-no-modelo-chines-para-coordenar-projetos-de-desenvolvimento>

da CF, passaram a determinar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, sendo 1,55% para Deputados e 0,45% para emendas de Senadores, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde, que, por determinação do inciso I, do §2º do art. 198 da CF, não pode ser inferior a 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro.

65. A execução das programações de pagamentos oriundas das emendas individuais é obrigatória.

66. É o maná do legislador federal! Mas não cai do céu, como a comida que salvou os israelitas que atravessavam o deserto. É dinheiro do povo brasileiro!

67. Depois dessa pequena, mas estrondosa manobra legislativa, o parlamento federal não luta mais por cargos, ministérios, não os negocia mais a troco de aprovação de leis, como fora, até os anos 2015, próprio de nosso presidencialismo de coalisão. Não precisam mais do Presidente e não lhe devem mais nada. O Presidente se tornou refém. O Presidencialismo obsoleto, substituído por um Parlamentarismo silencioso, poderoso, mas absolutamente irresponsável.

68. E isso está compassado com nossa ordem constitucional? O Povo bem sabia de tudo isso quando viu seus “representantes” aprovarem as referidas emendas à Constituição? É evidente que não! O MAO foi feito, como sempre, sem alarde, sem a advertência da imprensa livre, sem o alarido dos especialistas e sem a resistência dos juristas e dos políticos, num momento excepcional de nossa jovem democracia, sob o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e, em seguida, no governo de Jair Bolsonaro, entremeado por ameaças constantes à instabilidade institucional.

69. Não bastassem as emendas individuais, o nosso Parlamento criou também, por meio da Emenda Constitucional n.º 100, de 2019, as chamadas emendas de bancada, tornando-as igualmente obrigatórias.

70. A ideia por trás de tudo isso é permitir que os deputados, os senadores e as bancadas dos “agraciados” com emendas agradem a sua base eleitoral e alimentem a sua rede de compadrios, ou seja, notadamente prefeitos, deputados estaduais e vereadores, que se transformam em seus “cabos eleitorais”, ostentando o que esse dinheiro fez de bom e quem o obteve. Mas tudo isso, sem qualquer compromisso com as políticas estabelecidas pelo responsável pela direção geral da administração federal, o Presidente da República.

71. Note-se, que, não por acaso, o §16, do art. 166, cuja novel redação foi estabelecida pela Emenda Constitucional n.º 100, de 2019, estipula que “quando a transferência obrigatória da União for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169”. Isso significa que essas emendas não respeitam a situação financeira dos entes beneficiados. Tem de pagar a qualquer custo, mesmo que o ente beneficiário se encontre em situação de inadimplemento.

72. A EC n.º 105, de 2019, determinou que as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: (1) **transferência especial**, hipótese em que os recursos serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres, pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado; ou (2) de **transferência com finalidade definida**, quando vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

73. Todo este cenário político-jurídico desestabilizou a república brasileira, afetou o sacrossanto princípio da separação dos poderes e retrocedeu o planejamento, o controle

e, principalmente, a *fase executória*⁴ do orçamento nacional. O MAO deve ser extirpado do ordenamento jurídico brasileiro!

V.

DELIMITAÇÃO DOS OBJETIVOS E OBJETO DESTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

74. Essa ação direta de inconstitucionalidade **não** objetiva, por óbvio, obter provimento judicial para extirpar as *emendas parlamentares* do ordenamento jurídico brasileiro. As emendas parlamentares são legítimas, fundamentais para a harmonia entre os poderes, fundamentais para a construção do orçamento nacional.

75. Registre-se que a *impositividade da execução das emendas parlamentares* está *essencialmente* estabelecida nos seguintes dispositivos constitucionais⁵, incorporados recentemente no texto maior:

Art. 166. (...)

§ 11. **É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais**, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

§ 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. (...)

76. Como sabemos, durante a *fase de autorização* legislativa que todo projeto de lei orçamentária (*lato senso*) deve passar, independentemente de sua espécie (*plano*

⁴ O *ciclo orçamentário*, como bem destacado no voto da ex-Ministra Rosa Weber (ADPF 854) é composto por quatro fases: fase de elaboração (art. 84, XXIII, CF), fase de autorização (art. 166, §1º, CF), fase de execução e fase de controle.

⁵ Os demais dispositivos constitucionais são inválidos por arrastamento. Todos os dispositivos constitucionais impugnados nesta ação estão arrolados no doc. 05.

plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – art. 165, CF), o Poder Legislativo poderá *aprova-la, rejeitá-la e modificá-la*, justamente através das emendas parlamentares (art. 166, §2º). As emendas parlamentares a projeto de lei orçamentária anual, em função de seu impacto direto no dispêndio de recursos financeiros, possuem restrições maiores, previstas nos §3º e 4º do citado art. 166 da CF.

77. Reitere-se que nesta ação se reconhece a importância de emendas parlamentares⁶, instrumento manejado por Deputados e Senadores⁷ na elaboração orçamentária (art. 166, CF) a fim de “atender diretamente as reivindicações mais concretas e urgentes da população que representam, contemplando a dotação financeira necessária ao atendimento de tais necessidades” (ADPF 854). Foi assim que o *Constituinte originário* regulamentou o capítulo do Orçamento em nossa Constituição, e foi assim que este mesmo Constituinte desenhou a relação (harmônica) entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo neste tema.

78. O que se questiona é, precisamente, a *impositividade*, a obrigatoriedade da execução de tais emendas parlamentares, que alcançaram *status constitucional* com o advento das emendas constitucionais nº 86⁸, nº 100, nº 105 e nº 126. É dizer: *questiona-*

⁶ Neste sentido, são precisas as ponderações Ministro Dias Toffoli na ADPF 850/DF: “Ressalto, ainda, que as emendas individuais em si são legítimas. Elas têm a finalidade de atender demandas locais e específicas das bases eleitorais dos parlamentares, as quais eventualmente não seriam contempladas no contexto de programações prioritárias e estratégicas de âmbito nacional. (...) No entanto, a partir do momento em que – devido a um concertamento político – se define que, por meio de emendas parlamentares (do relator, de comissões ou bancadas), se alocará no orçamento da União recursos mais expressivos – especialmente em cenários quase que permanentes na realidade de um país em desenvolvimento, como é o caso do Brasil -, é fundamental que se estabeleça um regramento para que os recursos assim alocados não sejam dispersos e aplicados em projetos que não contribuam para o alcance dos mencionados objetivos fundamentais estabelecidos por nossa Carta Magna.

⁷ Vide Capítulo V do Regimento Comum do Congresso Nacional (Resolução nº 1, de 1970), que prevê as seguintes emendas: *emendas de comissão, emendas de bancada estadual, emendas individuais e emendas de relator*.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira e GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª ed., 2020, p. 1609. A impositividade, como bem ressaltam estes autores, é das emendas parlamentares e não do orçamento, que não passou a ser puramente impositivo e continua a ser autorizativo. É com base nestas lições que se fala nesta ação em emendas parlamentares impositivas e não orçamento impositivo. Nas palavras dos autores: “A partir da entrada em vigor dessa norma, que dá nova redação ao art. 166 da CF, a execução financeira e orçamentária de uma parcela do orçamento passará a ser impositiva – e não

se o novel direito constitucional dos parlamentares de criar despesas de execução obrigatória⁹ por meio de emendas parlamentares, reduzindo a já diminuta discricionariedade do Executivo em realizar ou não despesas.

79. Há uma divergência teórico-doutrinária em relação à natureza jurídico-constitucional do que seja o orçamento. Muitos autores¹⁰ – provavelmente a maioria, acompanhando a tendência da nossa jurisprudência – analisam a questão sob o ponto de vista estritamente formal: trata-se de uma lei¹¹.

80. Por outro lado, há que se considerar que o orçamento é, materialmente, uma atividade de controle administrativo com finalidade de planejamento. Destaque-se, aqui, que para Gaston Jèze¹², o orçamento é um “ato condição” da cobrança de tributos. Para Léon Duguit, por sua vez, o orçamento é ato administrativo relativo às receitas e despesas originárias e, do mesmo modo, lei em sentido material autorizativa da cobrança de receitas derivadas¹³.

81. Independentemente da corrente adotada, formal ou material, é relevante destacar que há um truísmo entre todas essas concepções: o orçamento possui uma finalidade de planejamento. Trata-se de um valor estrutural que se manifesta por atos de controle. Ou

mais meramente autorizativa. Apesar de ter ficado conhecida como ‘PEC do Orçamento Impositivo’, a redação aprovada e promulgada, na verdade, não altera a natureza jurídica de todo o orçamento brasileiro, mas apenas de uma parte: as emendas parlamentares”.

⁹ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *O Tema do Orçamento Impositivo no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Revista da AJURIS, v. 41, nº 134, junho 2014, p. 58.

¹⁰ Confira-se: BALDO, Rafael Antônio. *Teorias do Orçamento Público: Natureza Jurídica, Planejamento e Jogos Orçamentários*. São Paulo: Juruá, 2024.

¹¹ Para Ricardo Lobo Torres, “a teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro” (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007).

¹² JÈZE, Gaston. *Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française*. Sixième Édition. Paris: Marcel Giard, 1922.

¹³ DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. Deuxième Édition. Tome IV. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Editeurs, 1924.

seja, atos materialmente administrativos, ainda que possam advir de uma lei de controle do Legislativo em relação ao Executivo¹⁴.

82. Assim considerando, como atividade de controle, o modal deôntico adequado – constitucionalmente exigido – deveria ser o “permitido”. As alterações constitucionais que, ao invés de adotarem o modal deôntico “permitido”, mas o modal “obrigatório”, contrariam a natureza jurídico-constitucional do que seja o orçamento. A emenda deveria permitir a despesa, ao contrário de obrigar a sua realização. Uma das características do ato de controle é não haver iniciativa. Se fosse obrigatório não poderia ser mero ato de controle nem possuir a finalidade de planejamento.

83. Nesses termos, vulnera-se a própria natureza jurídico-constitucional do que seja o orçamento. Ao obrigar uma determinada conduta – e não facultá-la – fragiliza-se a interação de vontades que deveria haver entre os Poderes Legislativo e Executivo. Independentemente da linhagem e pensamento, referidas emendas não devem deter caráter obrigatório de realização de despesa, sob pena de afronta à natureza jurídico-constitucional do orçamento.

84. O MAO não está nas emendas parlamentares. O MAO está na execução *obrigatória* das emendas.

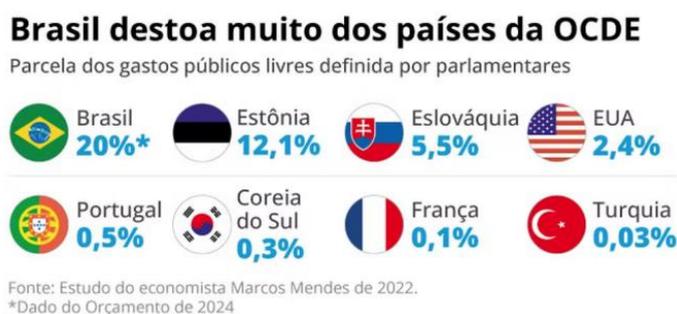
85. Em termos práticos, o MAO ensejou um “novo espaço institucional que permitiu a continuidade do irrefreável sistema de barganha político-orçamentária” (ADPF 854). Como veremos mais à frente a partir de dados concretos, *o presidencialismo de coalizção¹⁵ está se transmudando em um semipresidencialismo orçamentário*. O MAO é de uma voracidade financeira tão atroz que está fulminando a democracia brasileira, a

¹⁴ No sentido de que o orçamento é lei formal, mas materialmente administrativa, confira-se: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *A Lei do Orçamento*. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro. Universidade de Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito, Número Especial, 1979, p. 546.

¹⁵ <https://valor.globo.com/wall-concurrence/?next=https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-erosao-do-presidencialismo-de-coalizacao.ghtml>

harmonia entre os Poderes, a racionalidade dos investimentos públicos estruturais e a governabilidade do país. *A democracia e o federalismo brasileiro também estão sendo afetados.*

86. O Brasil é um dos países em que os parlamentares mais definem a maneira pela qual *despesas discricionárias* devem ser executadas¹⁶. Em estudo elaborado pelo economista Marcos Mendes¹⁷(doc. 06 e 07), mencionado na ADPF 854, temos o seguinte cenário:



87. As emendas parlamentares impositivas, o MAO, potencializaram investimentos locais, de acordo com os interesses eleitorais do parlamentar, em detrimento de investimentos de alcance nacional e mais relevantes para o país cumprir metas e o seu maior desígnio constitucional: redução das desigualdades sociais e erradicação da pobreza (art. 3º, CF). As emendas parlamentares impositivas, ao criarem despesas obrigatórias, transformaram nossos parlamentares em *vereadores federais* (ADPF 854). Os investimentos públicos federais, em razão destas alterações constitucionais, estão cada dia mais *personalistas e paroquiais*¹⁸, menos objetivo e impessoal.

¹⁶ <https://www.estadao.com.br/politica/emendas-de-parlamentares-brasileiros-sao-20-vezes-maiores-do-que-em-paises-da-ocde/>

¹⁷ <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/02/04/fatia-do-orcamento-definida-pelo-congresso-no-brasil-e-9-vezes-maior-que-nos-eua-emendas-dificultam-ainda-mais-deficit-zero.ghtml>

¹⁸ Vide voto Ministro Dias Toffoli, ADPF 850-DF.

88. Conforme veremos a seguir, o impacto orçamentário das emendas parlamentares é enorme¹⁹. Apesar dos pequenos percentuais sobre a receita corrente líquida (2% e 1%), eles correspondem a 30% das *despesas discricionárias*²⁰.

89. Outra consequência inexorável do MAO é a dificuldade que ele impõe à *fase do controle* da execução orçamentária, tanto no âmbito *interno* (art. 74, CF) quanto *externo* (art. 5º, XXV e 71, CF). Isto porque a **pulverização** dos investimentos públicos por entes federativos menores é tão acentuada que torna praticamente impossível o *controle preventivo, concomitante e posterior sobre os gastos públicos*.

90. O controle da Administração Pública, especialmente os seus gastos, não nos esqueçamos, é uma determinação constitucional, mas não apenas, é uma atividade ínsita à ideia de República. Controle deficiente ou falta de controle é uma afronta ao princípio republicano (art. 1º, *caput*, CF) e incompatível com a responsabilidade ínsita a este regime político.

91. À luz dessas considerações e das que serão desenvolvidas nos itens seguintes, impugna-se na presente ação, por padecerem de *vício material de constitucionalidade*, o que deverá acarretar na sua extirpação do texto maior, os seguintes dispositivos constitucionais, introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022: *art. 166, § 11 (EC/126), art. 166, § 12 (EC/100) e, por arrastamento, art. 165, §9º, inciso III (EC/100), art. 165, §10, art. 166, § 9º (EC/126), art. 166, § 9º-A (EC/126) art. 166, § 10 (EC/86), art. 166, § 13 (EC/100), art. 166, § 14 (EC/100), art. 166, § 16 (EC/100), art. 166, § 17 (EC/126), art. 166, §18 (EC/100), art.*

¹⁹ <https://www.brasil247.com/economia/warde-brasil-deve-espelhar-se-no-modelo-chines-para-coordenar-projetos-de-desenvolvimento>

²⁰ <https://valor.globo.com/wall-concurrence/?next=https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/04/24/emenda-parlamentar-cresce-e-afeta-controle-sobre-o-orcamento.ghtml#:~:text=A%20chamada%20Emenda%20da%20Transi%C3%A7%C3%A3o,base%20de%20pol%C3%ADtica%20do%20governo.>

166, § 19 (EC/126), art. 166, § 20 (EC/100), art. 166-A (EC/105). O inteiro teor dos dispositivos constitucionais impugnados e das emendas constitucionais encontram-se na documentação anexa a esta petição inicial (doc. 05 e 04).

92. O *vício material* (inconstitucionalidade material) que acomete os dispositivos constitucionais recém incorporados e destacados no parágrafo anterior, inseridos por Emendas Constitucionais, decorre da incompatibilidade das *emendas parlamentares impositivas* com o conteúdo da Constituição Federal, mais precisamente com o princípio da separação dos poderes (art. 60, §4º, III) e também com o princípio federativo (art. 60, §4º, I) e democrático (art. 60, §4º, II).

VI.

1º ATO:

A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS (ART. 166, §§ 11 e §§12, CF) E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (PLANO ABSTRATO)

93. Logo em seu primeiro artigo, a Constituição de 1988, após arrolar os fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, dispôs de maneira peremptória que *todo poder emana do povo*²¹. Esta parte inicial do parágrafo único do art. 1º tem o claro propósito de reforçar o caráter democrático de nosso Estado, assim como o de espancar qualquer dúvida quanto aos reais titulares do Poder Político em nosso país: o povo brasileiro.

94. É o povo brasileiro, portanto, o exclusivo titular do Poder Político do qual o Estado se vale para a consecução dos objetivos estabelecidos na Constituição de 1988. Foi no momento de sua promulgação que se estabeleceu os princípios fundamentais, os direitos

²¹ Art. 1º, parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

e garantias fundamentais e também os contornos para a atuação independente e harmônica entre os Poderes (art. 2º, CF).

95. O princípio da separação dos poderes é um princípio histórico e, de tão relevante e elementar, a doutrina estrangeira o qualifica como uma das *grandes constantes* do Estado Constitucional, a *ratio essendi* da Constituição²², *status* este positivado a partir da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, cujo art. 16 prevê: “Toda sociedade em que a garantia de direitos não esteja assegurada, assim como estabelecida a separação de poderes, não tem constituição”.²³

96. Evidentemente aquilo que foi estabelecido pelo Constituinte *originário* não se esgota nele mesmo, não é imutável, podendo sofrer adaptações e mudanças necessárias, desde que estas alterações não acarretem ruptura ou mesmo aniquilação de seus princípios fundantes, de seu núcleo essencial. Canotilho afirma corretamente que a *função constituinte é superior à função de revisão (reforma)*, o que não impede alterações constitucionais, mas dentro dos limites estabelecidos²⁴.

97. A reforma da Constituição, nas lições de Paulo Bonavides, só pode ser realizada nos moldes estabelecidos pelo próprio figurino constitucional, caso contrário, “o poder de reforma estaria usurpando competência ou praticando ato de subversão e infidelidade aos mandamentos constitucionais, desferindo, em suma, verdadeiro golpe de Estado contra a ordem constitucional”²⁵.

²² CANOTILHO, J.J Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina. 4ª Ed., p. 540.

²³ “Toute société. das laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution”.

²⁴ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina. 4ª Ed., p. 1025-1026.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 31ª ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 206.

98. O respeito ao *princípio da separação dos poderes* (art. 2º, CF) passa, necessariamente, pela manutenção da dinâmica estabelecida pelo *Constituinte originário*. Os termos da convivência independente, mas harmônica entre os Poderes foi por ele estabelecida em 5 de outubro de 1988, de modo que qualquer modificação posterior deve ser considerada inconstitucional. **É por isso, aliás, que o art. 60, §4º, inciso III, peremptoriamente veda qualquer proposta que afete a separação dos poderes**²⁶. Não há espaço de conformação jurídico-positiva neste particular²⁷.

99. O dispositivo constitucional citado é uma cláusula de intangibilidade ou cláusula pétrea, um limite estabelecido pela Constituição Federal ao poder de revisão constitucional²⁸ tendente a abolir, mitigar ou reduzir o significado e a eficácia²⁹ da separação dos poderes. Conforme ensina o eminente Ministro Gilmar Mendes, “a identidade básica do texto deve ser preservada”³⁰ e “a emenda que suprima a independência de um dos Poderes ou que lhe estorve a autonomia é imprópria”³¹.

100. Este E. Supremo Tribunal Federal também já se manifestou a respeito:

"Ação direta de inconstitucionalidade. (...) Interferência indevida do Poder Legislativo na esfera de atribuições do Poder Executivo. Violação da separação de poderes (art. 2º, CF). Inconstitucionalidade material caracterizada." (ADI 6775, Ministra Relatora ROSA WEBER, julgado em 04.11.2021)

101. No plano abstrato, pois, já se conclui que as emendas constitucionais que tornaram impositivas as emendas parlamentares, essencialmente através do art. 166, §§ 11 e 12,

²⁶ Como bem anota o saudoso Prof. Geraldo Ataliba, em seu clássico *República e Constituição*: “Este é um postulado básico das repúblicas modernas. Tratar da tripartição do poder, em todos os seus desdobramentos, é expor o regime republicano” (*República e Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 52).

²⁷ BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 07.

²⁸ PEGORARO, Lucio. *Sistemas constitucionais comparados*. Tradução do italiano para o português de Manuellita Hermes. 1ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. p. 400.

²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*, 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 123.

³⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*, 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 119.

³¹ *Op. cit.*, p. 130.

subverteram a separação de poderes no Brasil; *ferem em seu núcleo essencial*³². Entretanto, conforme veremos mais adiante, o resultado fenomênico das emendas parlamentares impositivas (*in concreto*) deixa ainda mais evidente a grosseira violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º c/c art. 60, §4º, III, CF).

102. A Ministra Rosa Weber, em seu lapidar voto na ADPF 854/DF, sintetizou muito bem os problemas das emendas constitucionais que inseriram as emendas parlamentares impositivas: “*criaram um sistema perverso, desconhecido e impensado pelo Constituinte originário, que oferta ao Congresso Nacional primazia sobre a gestão, precisamente poder de ordenar despesas, sem consentâneas responsabilidades constitucionais, para dispor indevidamente de grande porção do orçamento público*”.

103. O Ministro Roberto Barroso, por sua vez, assinalou na ADI 6308 MC-Ref/RR que “**o orçamento impositivo é figura que toca no próprio princípio constitucional da separação dos Poderes**”.

104. O Poder Executivo deve contar com certa margem de liberdade ao longo do processo de execução orçamentária de despesas discricionárias. Esta margem de liberdade (discricionariedade) foi estabelecida pelo *Constituinte originário* e não pode ser alterada sem afetar o princípio da separação de poderes. Diminuir a discricionariedade do Executivo na fase de execução orçamentária, ainda que pela atuação de parlamentares eleitos, é alterar a arquitetura constitucional do sistema orçamentário e desequilibrar a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo. É afetar, também, o planejamento e o desenvolvimento nacional, a racionalidade dos investimentos públicos estruturais e a governabilidade do país.

³² Como bem anota Canotilho: “(...) o princípio da separação exige, a título principal, a correspondência entre órgão e função e só admite exceções quanto não for sacrificado o seu núcleo essencial. O alcance do princípio é visível quando com ele se quer reduzir a proibição de ‘monismo de poder’, como o que resultaria, por ex., da concentração de ‘plenos poderes’ no Presidente da República, da concentração de poderes legislativos no executivo ou da transformação do legislativo em órgão soberano executivo e legiferante.” (Op. Cit., p. 545.)

105. O MAO subverte a lógica da independência dos poderes, esvaziando a esfera de discricionariedade do Poder Executivo. Por outro lado, porém, o Executivo continua com a responsabilidade pelo insucesso na execução do orçamento público.

106. Como bem anotam J.J. Gomes Canotilho, Lênio Streck e Fábio de Oliveira “o princípio da separação dos poderes é ancorado na acepção de discricionariedade: um poder está proibido de invadir a discricionariedade dos outros”³³. É este o ponto de equilíbrio, vedado o transpasse da linha fronteira original, até para que se permita um controle recíproco do poder (*checks and balances*). *A harmonia e a independência radicam na manutenção original da discricionariedade*.

107. Esse processo sistemático de transferência das decisões orçamentárias para os próprios parlamentares também é denominado como “captura do orçamento”³⁴, que representa grave prejuízo à efetividade das políticas públicas nacionais, com a pulverização dos investimentos públicos, a precarização do planejamento estratégico dos gastos e a perda progressiva de eficiência econômica, tudo em detrimento do interesse público (ADPF 854). *Há um verdadeiro tombamento da balança de equilíbrio entre os poderes e a tensão entre eles só aumenta*³⁵.

108. Aliás, o eminente Ministro Gilmar Mendes anteviu a disfunção que poderia ser gerada pelas emendas impositivas:

“Resta saber, contudo, quais serão os impactos dessa medida no relacionamento entre os poderes políticos, já que os parlamentares terão, a partir de agora, um patamar mínimo de suas emendas executadas, independentemente de acordos políticos com o Poder Executivo”³⁶

³³ CANOTILHO, J. J. Gomes, STRECK, Lênio, OLIVEIRA, Fábio de. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 145.

³⁴ MENDES, Gilmar Ferreira e GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª Ed., 2020, p. 130.

³⁵<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/02/05/batalha-pelo-orcamento-entenda-como-emendas-parlamentares-avancam-e-alimentam-tensao-entre-congresso-e-governo.ghtml>

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira e GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª Ed., 2020, p. 130.

109. Neste cenário, percebe-se que *o novo* direito constitucional dos parlamentares em criar despesas de execução obrigatória por meio de emendas parlamentares viola claramente a cláusula pétrea da separação dos poderes (art. 60, §4º, III, CF). **É por isso que o art. 166, §§ 11 e 12, que estabelece as emendas parlamentares impositivas, é inconstitucional, assim como todos os demais dispositivos constitucionais a ele relacionados³⁷ (doc. 05), uma vez que guardam relação de instrumentalidade (= inconstitucionalidade por arrastamento horizontal ou consequencial)³⁸.**

VII.

2º ATO:

A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS (ART. 166, §§ 11 e 12, CF) E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (PLANO CONCRETO)

110. Para ampliarmos o exame da *inconstitucionalidade material* dos dispositivos constitucionais arrolados anteriormente, destacaremos neste item *números oficiais* e *reportagens* produzidas pela imprensa que desnudam a problemática das emendas parlamentares impositivas.

111. A partir de 2020 é possível observar o crescimento exponencial do volume de emendas parlamentares, que subiu de R\$ 13,72 bilhões em 2019 para R\$ 36,18 bilhões em 2020³⁹. No gráfico abaixo, extraído da plataforma Siga Brasil do Senado Federal,

³⁷ Vide item 91 desta petição inicial.

³⁸ Sobre a ADI por arrastamento ou consequencial: ADI 3236/DF, ADI 2895/AL, ADI 5262, ADI 2501, ADI 2728, ADI 2982. São precisas também as palavras de JJ. Gomes Canotilho: “podem existir ‘inconstitucionalidade consequenciais ou por arrastamento’ justificadas pela conexão ou interdependência de certos preceitos com os preceitos especificamente impugnados.” (Direito constitucional e teoria da Constituição. 4 ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 946.)

³⁹ Fonte Siga Brasil do Senado Federal:
https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html?_gl=1*4wtr88*_ga*MTU5Mzc4MTA3LjE2NTAzOTgxNDg.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwMjczMjE4MS40Mi4xLjE3MDI3MzM4MzEuMC4wLjA.

além deste aumento, podemos observar também a evolução financeira da execução das emendas parlamentares impositivas desde 2015, ano da promulgação da Emenda Constitucional nº 86:

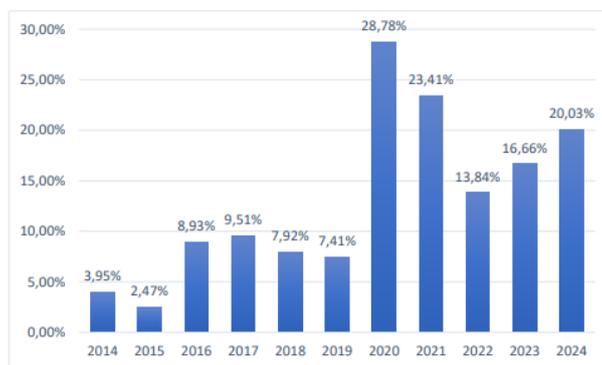
Planejado (Autorizado) por Ano da Execução



112. Também podemos visualizar o impacto das emendas parlamentares nas despesas discricionárias da União em termos *percentuais*. Segundo estudo conduzido pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV Ibre)⁴⁰ (doc. 06), em 2014, antes da Emenda Constitucional nº 86, o conjunto das emendas representava 3,95% do total de despesas discricionárias. Houve um pico em 2020, quando esse percentual alcançou 28,78%, caindo para 23,41% em 2021, segundo ano mais alto dessa série histórica. Esse período coincide com a vigência do orçamento secreto. Para 2024, a previsão é de que o volume de emendas corresponda a 20,03% do total de discricionárias.

⁴⁰ <https://portalibre.fgv.br/texto-discussao/uma-avaliacao-da-problemativa-das-emendas-parlamentares>

Gráfico 2 – Evolução das emendas em percentual do conjunto da discricionárias



Fonte: SIOF. Elaboração própria. 2014 a 2023 – valores nominais empenhados. 2024 – valor autorizado.

113. Evidentemente que a imprensa, atenta à questão das emendas parlamentares impositivas desde 2015, noticiou o crescimento voraz da ingerência parlamentar sobre os gastos públicos⁴¹ e apresentou os números:

Congresso aumenta ingerência nos gastos públicos

O aumento das emendas de deputados e senadores reduz o controle do Executivo sobre os escassos recursos livres do Orçamento (em %)



Fonte: Fonte: Lei Orçamentária Anual de 2024, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siof) e Congresso Nacional

114. O jornal Valor Econômico⁴², com base no Relatório de Projeções Fiscais do Tesouro Nacional, projetou um dado alarmante: **o espaço para despesas discricionárias**

⁴¹ Ver mais em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/02/05/batalha-pelo-orcamento-entenda-como-emendas-parlamentares-avancam-e-alimentam-tensao-entre-congresso-e-governo.ghtml>

⁴² <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/03/22/espaco-para-despesa-sem-amarras-acaba-em-2033-preve-tesouro.ghtml>

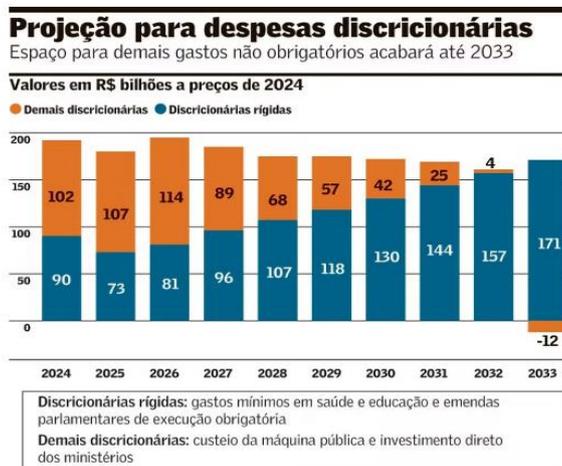
do Executivo acaba em **2033**. Nesta mesma reportagem é apontado que a obrigatoriedade de execução de emendas individuais e de bancada é uma das principais causas desse cenário:

Espaço para despesa sem amarras acaba em 2033, prevê Tesouro

Cenário reforça a necessidade de promover mudanças nas indexações, defendem técnicos da equipe econômica

Por **Jéssica Sant'Ana, Lu Aiko Otta e Guilherme Pimenta** — De Brasília

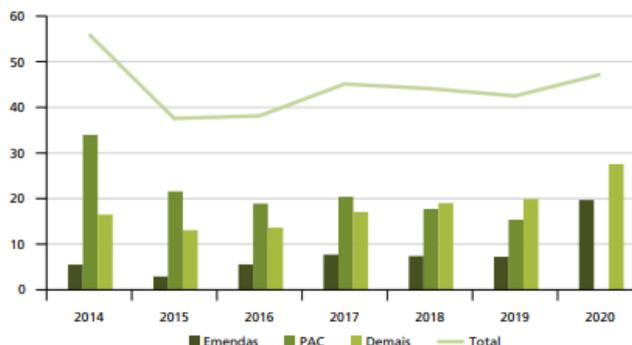
22/03/2024 05h00 - Atualizado há 4 meses



115. Um dos efeitos colaterais do MAO, como destacado ao longo desta petição inicial, é a tendência de tomada de decisões orçamentárias *personalíssimas, paroquiais*, absolutamente divorciadas de uma perspectiva nacional. Em números, esta distorção é mais bem percebida quando observamos o aumento das emendas parlamentares e a redução dos investimentos públicos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁴³.

⁴³ COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. *Governança orçamentária no Brasil*. – Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.; Brasília. CEPAL, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-043-1>. p. 87. Cumpre salientar aqui a importância do PAC para a gestão estratégica do orçamento à medida que apresentava maior abrangência que aquela conferida pela lei orçamentária, englobando empresas estatais, concessões de serviços públicos e financiamentos públicos e quase públicos (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço –

GRÁFICO 1
Investimentos por indicador de resultado primário (2014-2020)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Sistema de Operações Imobiliárias (Siop).
Elaboração dos autores.

116. Mais à frente, na finalização deste tópico, destacaremos o editorial do jornal Estado de São Paulo, que critica a diminuição dos investimentos federais em razão das emendas parlamentares.

117. Mas como dissemos anteriormente, as distorções do MAO não estão apenas nos números. Estão também no cotidiano do Brasil, que rotineiramente choca-se com o mau uso do dinheiro público das emendas parlamentares impositivas. Registre-se, uma vez mais, com o apoio nas palavras da ex-Ministra do STF, Rosa Weber (ADPF 854), que graças à *imprensa livre* temos acesso a casos que ilustram a situação do orçamento público brasileiro após as emendas constitucionais indicadas anteriormente, dada a escassa e incipiente fiscalização da efetividade das emendas parlamentares. Graças às investigações da imprensa o controle dos gastos públicos está ocorrendo minimamente⁴⁴.

FGTS). O programa consistia na seleção qualitativa de projetos e alocação diferenciada dos recursos públicos priorizando os investimentos estratégicos e estruturantes para a economia nacional, atraindo o capital privado e garantindo recursos orçamentários e financeiros para aqueles que efetivamente apresentassem avanços em sua execução, o que representava uma premiação pelo bom desempenho dos órgãos e equipes relacionadas à gestão de tais projetos.

⁴⁴ “A circunstância de os fatos acima noticiados terem ocorrido sem que os órgãos estatais de fiscalização fossem capazes de atuar oportunamente, antes da concretização de possíveis danos irreversíveis ao erário, **somente vindo a ser descobertos por meio do trabalho investigativo da imprensa**, estimula reflexão sobre as razões pelas quais as emendas do relator tornam tão difícil a identificação das despesas sujeitas a essa específica dotação orçamentária.”

118. Recentemente, a Folha de São Paulo denunciou a fraude no uso de emendas parlamentares voltadas a verbas da saúde no Estado mais pobre do Brasil, Maranhão. Em 2021, o município de Pedreiras (MA), de 39 mil habitantes, informou a realização de 540,6 mil exodontias (extrações dentárias) – o que significa que a cidade teria que ter arrancado catorze dentes de cada morador. Só até abril de 2022 foram registrados mais 220,4 mil dentes arrancados, o que resulta na metade da arcada dentária de todos os moradores.

119. Ainda de acordo com a mesma reportagem, também em 2021, o município Lago dos Rodrigues (MA), com apenas 8,8 mil habitantes, cadastrou o equivalente a 77 consultas por pessoa com profissionais especializados (média e alta complexidade). Este número é superior à média de consultas de toda a Coréia do Sul (5 milhões de habitantes), que registrou 17 consultas por pessoa.

120. Afonso Cunha (MA) foi a cidade que mais recebeu emendas parlamentares em 2020. Em maio de 2020, a cidade maranhense, que tem apenas 6,6 mil habitantes, registrou 210 consultas com dois médicos. Um mês depois, esta pequena cidade registrou 30.356 consultas, mais de 15 mil consultas por médico.

121. E para finalizar a contextualização empírica do MAO, destaque-se o editorial do Estado de São Paulo, em 05.08.2024⁴⁵. Neste editorial, o periódico paulista confirma o que dissemos linhas atrás: “as emendas parlamentares caminham para superar os recursos reservados aos investimentos. É difícil alcançar o tão esperado crescimento sustentável do País quando falta clareza das prioridades do dinheiro público, diluído em ações de baixo impacto e eficiência e poucos resultados em termos econômicos e sociais. (...) Os

⁴⁵https://www.estadao.com.br/opiniao/o-orcamento-de-um-pais-sem-futuro/?utm_source=twitter:newsfeed&utm_medium=social-organic&utm_campaign=redes-sociais:082024:e&utm_content=:::&utm_term=

investimentos federais em projetos estruturais previstos no Orçamento recuam há anos, ao mesmo tempo que as emendas parlamentares avançam”:

O Orçamento de um país sem futuro

Não se desenvolve um país em que o Orçamento destina mais dinheiro para as emendas parlamentares, com ações de baixo impacto e eficiência, do que para investimentos federais

122. O editorial ainda traduz em números a tragédia orçamentária vivida pelo Brasil: enquanto cortes de despesas são feitos para preservar a saúde financeira do Estado, as emendas parlamentares avançam e crescem olímpicamente, recorde atrás de recorde: “Essas verbas chegarão a R\$ 47,9 bilhões em 2024, apesar do congelamento de 1,1 bilhão das emendas de comissão, que não são impositivas, e de R\$ 153,6 milhões das emendas de bancada, que em algum momento terão de ser liberadas. (...) não tem sentido a rubrica das emendas superar a de investimentos do Executivo.”

123. Em resumo, fica claro que o MAO afetou a *independência* e a *harmonia* entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Desarranjou os contornos da separação dos poderes no Brasil, uma vez que diminuiu significativamente a possibilidade de o Executivo pensar e executar projetos e investimentos públicos para o Brasil. *Sem dinheiro, resta impossível ao Executivo exercer a sua função constitucional*⁴⁶.

124. O diretor superior da administração federal se tornou refém do desequilíbrio constitucional entre poderes.

⁴⁶ <https://valor.globo.com/wall-concurrence/?next=https://valor.globo.com/brasil/coluna/as-emendas-parlamentares-e-a-captura-do-orcamento.ghtml>

VIII.

3º ATO:

**A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES
IMPOSITIVAS (ART. 166, §§ 11 e §§12, CF) E OS PRINCÍPIOS
DEMOCRÁTICO E FEDERATIVO**

125. As emendas constitucionais e os dispositivos inseridos por elas em nosso texto maior não afrontam apenas o princípio da separação dos poderes. Afrontam também outros dois princípios essenciais e que também possuem *status* de cláusula pétrea: o *princípio democrático* (art. 1º c/c art. 60, §4º, II e IV, CF) e o *princípio federativo* (art. 1º c/c art. 60, §4º, I, CF).

126. Conforme registrou-se ao longo desta petição, as emendas parlamentares impositivas, que *obrigam a execução orçamentária pelo Executivo*, desequilibram a harmonia entre os poderes e afetam diretamente o orçamento brasileiro.

127. Sabemos que sem dinheiro não se faz políticas públicas e sem ele o Presidente da República não consegue cumprir sua missão constitucional: ser o *diretor superior da administração federal*. O avanço do país, o *desenvolvimento nacional* é duramente agredido pela apropriação orçamentária.

128. As emendas parlamentares impositivas, o MAO, têm a clara finalidade de contemplar grupos de parlamentares e as quantias envolvidas são extremamente altas, como desnudado no item anterior.

129. Reitere-se o que anotamos anteriormente: a ideia por trás de tudo isso é permitir que os deputados, os senadores e as bancadas dos “agraciados” com emendas agradem a sua base eleitoral e alimentem a sua rede de compadrios, ou seja, notadamente prefeitos, deputados estaduais e vereadores, que se transformam em seus “cabos eleitorais”,

ostentando o que esse dinheiro fez de bom e quem o obteve. Mas tudo isso, sem qualquer compromisso com as políticas estabelecidas pelo responsável pela direção geral da administração federal, o Presidente da República.

130. O MAO tem isso utilizado como instrumento eleitoral e, por esta razão, os investimentos públicos federais estão cada dia mais *personalistas* e *paroquiais*⁴⁷, o que desestabiliza a democracia brasileira. Relembre-se do caso de Pedreiras (MA), a cidade mais banguela do Brasil.

131. Trata-se de violação, inclusive, do princípio da paridade de armas nas eleições, com a utilização do orçamento público em evidente desvio de finalidade e do princípio da democracia representativa, que consagra o voto direto em candidatos que compitam em igualdade de condições.

132. Ora, este cenário atinge um dos pilares mais importantes de nossa democracia: a *disputa eleitoral*. Assim como o orçamento público, as eleições são o “(...) ato constitucional dos mais representativos da democracia e da república, sem o qual o próprio Estado Constitucional restaria incompleto e desnaturado.”⁴⁸ *Agride-se a democracia através da apropriação orçamentária (= captura do orçamento)*⁴⁹.

133. Mas não é apenas a democracia que é diminuída com o MAO. A distribuição de grandes somas de dinheiro com finalidade eleitoreira afeta o *planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado*, uma imposição do art. 174, §1º, CF e com ele atinge-se em cheio o **federalismo brasileiro** (art.1º, CF). O federalismo brasileiro é desestabilizado a partir da *distribuição político-eleitoreira* de recursos financeiros, sem

⁴⁷ Vide voto Ministro Dias Toffoli, ADPF 850-DF.

⁴⁸ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais. 2014, p. 346.

⁴⁹ Como bem anota a ex-Ministra Rosa Weber em seu voto na ADPF 854/DF: “Desequilibra, ainda, o próprio processo democrático, ao beneficiar eleitoralmente determinados candidatos.”

qualquer planejamento ou visão de desenvolvimento nacional, circunstância que apenas o Presidente da República consegue.

134. No Estado Democrático de Direito a função precípua do orçamento é o desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais e regionais. A partir do princípio republicano e federativo o interesse público deve se sobrepor aos interesses individuais, setoriais e paroquiais. Conforme voto da Min. Rosa Weber nos autos da ADPF 854, “*é nesse específico contexto que a ciência das finanças adquire espaço no ordenamento constitucional, ao impedir, por meio de instrumentos de planejamento e de controle financeiro, que a vontade política manifestada pelos governantes venha a dar lugar ao patrimonialismo e aos atos de captura do poder, com grave subversão dos interesses públicos em favor dos projetos de poder inoficiosos, degenerando a democracia no primado da demagogia*”. O interesse orçamentário nacional deixa de ser nacional, para atender prioridades eleitorais; interesses paroquiais.

135. Segundo o Prof. Gilberto Bercovici⁵⁰, para a implementação de políticas públicas, mormente nos setores econômico e social, exige-se uma unidade de planejamento e direção. “O Estado social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, sendo o federalismo cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado social”.

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

⁵⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico aplicado: estudos e pareceres*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016, p. 511.

137. Conforme o voto da Min. Rosa, também nos autos da ADPF 854, há evidente prejuízo aos direitos de entes federativos na distribuição de recursos orçamentários em desconformidade com o modelo constitucional, em manifesta violação “à participação equitativa no ajuste do orçamento” e, fundamentalmente “direitos dos cidadãos brasileiros a que se faça o uso racional e eficiente dos recursos públicos”.

138. Não é possível imaginar o desenvolvimento nacional, não é possível termos política públicas eficientes, não é possível termos investimentos públicos eficazes que permitam ao país crescer, se não deixarmos ao nosso *diretor superior da administração pública*, com toda a responsabilidade constitucional que recai sobre ele e seus ministros, os recursos orçamentários necessários.

139. Reitere-se, este cenário não afeta apenas o princípio da separação dos poderes, mas coloca em xeque a nossa democracia e também a nossa federação. Novamente, também por estas razões que o art. 166, §§ 11 e §§ 12 são inconstitucionais, assim como todos os demais dispositivos constitucionais a eles relacionados e listados nesta petição (doc. 05), uma vez que guardam relação de instrumentalidade (= inconstitucionalidade por arrastamento horizontal ou consequencial).

IX.

DOS REQUISITOS AUTORIZADORES PARA A CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 10 DA LEI 9.868/99)

140. A esta altura resta evidente a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a concessão de medida cautelar.

141. À luz das razões aduzidas na presente ADI, a única forma de salvaguardar o modelo constitucional de 1988 é determinando, *inaudita altera parte*, **a suspensão imediata da eficácia dos seguintes dispositivos constitucionais:** art. 165, §9º, inciso

III (EC/100), art. 165, §10, art. 166, § 9º (EC/126), art. 166, § 9º-A (EC/126) art. 166, § 10 (EC/86), art. 166, § 11 (EC/126), art. 166, § 12 (EC/100), art. 166, § 13 (EC/100), art. 166, § 14 (EC/100), art. 166, § 16 (EC/100), art. 166, § 17 (EC/126), art. 166, §18 (EC/100), art. 166, § 19 (EC/126), art. 166, § 20 (EC/100), art. 166-A (EC/105).

142. De um lado, restaram plenamente demonstrados os diversos vícios materiais de constitucionalidade que maculam as emendas parlamentares impositivas, todos relacionados com a *violação ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º, art. 60, §4º, inciso III, CF), ao princípio democrático (art. 1º c/c art. 60, §4º, II e IV, CF) e ao princípio federativo (art. 1º c/c art. 60, §4º, I, CF)*. Estes vícios materiais têm impacto direto no orçamento da União e possuem alto impacto financeiro, o que prejudica a execução de políticas públicas e o desenvolvimento nacional.

143. Ou seja, está sobejamente caracterizada a presença do *fumus boni iuris*, fundada em farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

144. Convém registrar que este E. Supremo Tribunal Federal, já deferiu medida cautelar para suspender a normas constitucionais provenientes de emendas constitucionais que colidem com a Constituição Federal⁵¹:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Mato Grosso em face dos artigos 245 e 246 da Constituição Estadual, tanto em suas redações originais quanto nas redações conferidas pelas Emendas Constitucionais 57/2010, 66/2013 e 76/2015.

(...)

Diante de todo o exposto, em face da gravidade da questão e de possíveis repercussões da eficácia do ato impugnado, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos do art. 245, *caput*, inciso III e § 3º, e do art. 246 da Constituição do Estado de Mato Grosso. (STF | Medida Cautelar na ADIN 6275-MT | Ministro Relator Alexandre de Moraes | julgado em 12.12.2019)

⁵¹ Relembre-se, também, da ADI nº 197, Ministro Relator Octávio Gallotti, 05.04.1990.

145. De outro lado, no que se refere ao receio de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*), basta observar que, se não concedida a medida cautelar, persistirá a violação ao princípio da separação de poderes, postulado básico da República, além da utilização do orçamento como instrumento eleitoral e para a acomodação de interesses espúrios e paroquiais, em detrimento do interesse público. *É preciso suspender imediatamente a captura do orçamento público pelas emendas parlamentares impositivas, uma vez que estão gerando uma grave crise orçamentária no país, dada a sua grande pulverização e volume bilionário de dinheiro público.*

146. Como visto, a captura do orçamento alcançou níveis *records* e, para 2024, a previsão é de que o volume de emendas corresponda a 20,03% do total de discricionárias e com ela todos os seus efeitos nocivos: dificulta o ajuste fiscal, o planejamento e execução de políticas públicas, o equilíbrio das contas públicas e, até mesmo, o desempenho da economia no longo prazo.

147. Dessa forma, impõe-se, nos termos do art. 10, §3º da Lei n. 9.868/1999, a imediata suspensão da eficácia dos dispositivos constitucionais impugnados e, por conseguinte, da execução obrigatória das emendas parlamentares impositivas, **salvo aquelas que já tenham sido empenhadas, liquidadas e pagas**, até que se julgue definitivamente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

X.

DOS PEDIDOS

148. Ante o exposto, requer-se:

- a) a admissão e o conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por este Egrégio Supremo Tribunal Federal;
- b) a concessão de medida cautelar, em sede de liminar (art. 10, §3º, Lei n. 9.868/1999), *inaudita altera parte*, para o fim de suspender a eficácia dos

seguintes dispositivos constitucionais *art. 166, §§ 11 e 12, e por arrastamento, art. 165, §9º, inciso III e §10, art. 166, §§ 9º, 9º-A, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, art. 166-A*; todos inseridos na Constituição Federal pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022 e, por conseguinte, da execução obrigatória das emendas parlamentares impositivas, **salvo aquelas que já tenham sido empenhadas, liquidadas e pagas**, até que se julgue definitivamente a presente ação direta de inconstitucionalidade;

- c) independentemente da concessão da medida cautelar, no mérito, a procedência do pedido para, ao final, declarar-se a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos constitucionais: *art. 166, §§ 11 e 12 e, por arrastamento horizontal, art. 165, §9º, inciso III e §10, art. 166, §§ 9º, 9º-A, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, art. 166-A*; todos inseridos na Constituição Federal pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, pelas razões apresentadas ao longo desta petição inicial;
- d) a notificação da Presidência da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para prestar as informações necessárias a teor do art. 6º da Lei n. 9.868/99;
- e) a intimação da Advocacia-Geral da União, de acordo com o §3º do art. 103 da Constituição Federal, para que se manifeste no prazo legal;
- f) a abertura de vista dos autos à Procuradoria-Geral da República (§1º do art. 103 da Constituição Federal), para manifestação quanto ao mérito da presente ação;
- g) a prioridade de inclusão na pauta de julgamento no Plenário deste E. Supremo Tribunal Federal, observado o inciso VIII do art. 145, do RISTF;
- h) caso seja necessário, seja deferida a produção de provas.

149. Por fim, requer-se que das intimações oficiais pela imprensa conste **exclusivamente** os nomes dos Drs. Walfrido Jorge Warde Júnior, OAB/SP n. 139.503, Rafael Ramires Araujo Valim, OAB/SP n. 248.606, Pedro Serrano, OAB/SP 90.846, Valdir Moysés Simão, OAB/SP 84.389, e Gustavo Marinho de Carvalho, OAB/SP n. 246.900, todos com escritório na Alameda Itu, n. 852, 1º e 7º andar, CEP 01421-002, São Paulo – SP; e das Dras. Bruna de Freitas do Amaral, OAB/DF sob o nº 69.296 e Priscilla Sodré Pereira, OAB/DF sob o nº 53.809; ambas com endereço profissional no Setor de Autarquias Sul (SAUS), Quadra 1, Bloco M, Edifício Libertas, salas 1310/1311, Asa Sul, Brasília, DF, CEP 70.070-935, Telefone (61) 3223-9048, sob pena de nulidade.

150. Deixa-se de atribuir valor à causa, em razão da impossibilidade de quantificar seu conteúdo econômico.

Termos em que,
Pede deferimento.
São Paulo, 08 de agosto de 2024.

Walfrido Jorge Warde Júnior
OAB/SP 139.503

Rafael Valim
OAB/SP 248.606

Bruna de Freitas do Amaral
OAB/DF 69.296

Priscilla Sodré Pereira
OAB/DF 53.809

Pedro Serrano
OAB/SP 90.846

Valdir Moysés Simão
OAB/SP 84.389

Gustavo Marinho de Carvalho
OAB/SP nº 246.900

Diana Carolina Biseo Henriques
OAB/SP 387.770

LISTA DE DOCUMENTOS ANEXOS

Doc. 01	Estatuto PSOL
Doc. 02	Qualificação Presidência
Doc. 03	Procuração aos advogados
Doc. 04	Emendas Constitucionais
Doc. 05	Dispositivos Constitucionais Impugnados
Doc. 06	Estudos
Doc. 07	Reportagens