



SENADO FEDERAL
Advocacia

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR FEDERAL
PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª
REGIÃO.**

Ref. Ação Popular n. 1020364-92.2020.4.01.3400

Impetrante: **PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL**

Impetrado: JUÍZO DA 4ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL -DF

A **MESA DO CONGRESSO NACIONAL**, representada pela Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso XIII, da Constituição da República, dos artigos 230, §§ 1º e 5º, 78 e 31, do Regulamento Administrativo do Senado Federal – Resolução do Senado Federal n. 58, de 10 de novembro de 1972, com redação consolidada pela Resolução n. 13, de 25 de junho 2018 –, e da autorização conferida pelo Presidente do Poder Legislativo, com fundamento no art. 4º da Lei nº 8.437/1992, vem ajuizar a presente

SUSPENSÃO DE LIMINAR
URGENTE

contra a decisão recorrida proferida em 07 de abril de 2020 pelo Juiz Itagiba Catta Preta Neto, da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que deferiu o pedido de antecipação de tutela para determinar que os repasses da União para os fundos eleitoral e partidário sejam bloqueados e usados para combater a epidemia de coronavírus, nos autos da ação popular n. 1020364-92.2020.4.01.3400 ajuizada por FELIPE TORELLO TEIXEIRA NOGUEIRA, conforme as razões em anexo.



SENADO FEDERAL
Advocacia

1. DA SÍNTESE DA DEMANDA E DA DECISÃO LIMINAR.

Na ação popular n. 1020364-92.2020.4.01.3400, o autor FELIPE TORELLO TEIXEIRA NOGUEIRA postula contra a UNIÃO, o PRESIDENTE DA REPÚBLICA e o PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL e requer “*que a União e o Congresso Nacional destinem as verbas do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas ao enfrentamento do coronavírus ‘COVID-19’.*”

Na data de 07 de abril de 2020, o Juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal-DF deferiu o pedido de antecipação de tutela “*para, por hora, suspender a eficácia do Art. 16-C, § 2o da Lei No Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, com a redação que lhe foi dada pela Lei no 13.487/17. **Determino, em decorrência, o bloqueio dos fundos eleitoral e partidário, cujos valores não poderão ser depositados pelo Tesouro Nacional, à Disposição do Tribunal Superior Eleitoral. Os valores podem, contudo, a critério do Chefe do Poder Executivo, ser usados em favor de campanhas para o combate à Pandemia de Coronavírus – COVID19, ou a amenizar suas consequências econômicas.***”

Em seus fundamentos, o Juiz afirma que:

“Dos sacrifícios que se exigem de toda a Nação não podem ser poupados apenas alguns, justamente os mais poderosos, que controlam, inclusive, o orçamento da União.

Nesse contexto, a manutenção de fundos partidários e eleitorais incólumes, à disposição de partidos políticos, ainda que no interesse da cidadania, se afigura contrária à moralidade pública, aos princípios da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e ainda, ao propósito de construção de uma sociedade solidária”.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Diante de decisão judicial que acarreta grave lesão à ordem pública e democrática e grave insegurança jurídica, ao suspender a vigência dos aludidos dispositivos legais, determinar o bloqueio dos fundos partidários e eleitorais e autorizar sua imediata e livre utilização pelo Chefe do Poder Executivo para as ações de combate ao coronavírus e à COVID-19, à revelia de todo o processo democrático que envolve decisão dessa envergadura, ou seja, sem a participação de outros atores relevantes como a Câmara dos Deputados, o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal, impõe-se a propositura desta Suspensão de Segurança para que, em medida liminar, Sua Excelência o Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região suspenda a decisão do juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal-DF, pelas razões que virão na sequência.

2. DA LEGITIMIDADE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL.

O *caput*¹ do art. 4º da Lei nº 8.437 de 30 de junho de 1992 atribui ao presidente do tribunal a que esteja vinculado o órgão jurisdicional que proferir liminar competência para suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público e/ou seus agentes.

Podem suscitar a suspensão da execução de liminar Ministério Público ou a pessoa jurídica de direito público interessada, desde que se verifique 1) manifesto

¹ Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.



SENADO FEDERAL
Advocacia

interesse público ou 2) flagrante ilegitimidade e 3) para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

O Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento que entes despersonalizados, como é o caso da Mesa do Congresso Nacional, têm legitimidade para defender em nome próprio suas prerrogativas em juízo, como se amostra na seguinte ementa:

(...) o órgão despersonalizado impetrante é titular, por força da Constituição, desse poder jurídico que, em nosso direito positivo, se conceitua como ‘direito positivo’. E tem ele, pois, interesse legítimo para defender esse ‘direito’ pela impetração [de mandado de segurança]².

Ademais, a própria Constituição da República atribui às Mesas das Casas Legislativas, inclusive à Mesa do Congresso Nacional, competência para deduzir pretensão em juízo (art. 103, II), do que se depreende que o órgão é titular de interesses próprios.

3. DO CABIMENTO DA SUSPENSÃO DE LIMINAR. GRAVE LESÃO À ORDEM E À SEGURANÇA PÚBLICAS.

Consoante dispõe o artigo 4º da Lei n. 8.437/1992, 1.015, incisos I e XIII, do CPC, a suspensão de segurança é medida cabível para “suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus

² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 74.836/CE*. Rel. Min. Aliomar Baleeiro. Tribunal Pleno. *Diário de Justiça*, 19 nov. 1973.



SENADO FEDERAL
Advocacia

agentes” sempre que houver manifesto interesse público e para evitar grave lesão à ordem e à segurança públicas.

Como se acaba de ver, na hipótese dos presentes autos, o Juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal-DF deferiu o pedido de antecipação de tutela “*para, por hora, suspender a eficácia do Art. 16-C, § 2º da Lei nº Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, com a redação que lhe foi dada pela Lei no 13.487/17*” e determinou “*em decorrência, o bloqueio dos fundos eleitoral e partidário, cujos valores não poderão ser depositados pelo Tesouro Nacional, à Disposição do Tribunal Superior Eleitoral. Os valores podem, contudo, a critério do Chefe do Poder Executivo, ser usados em favor de campanhas para o combate à Pandemia de Coronavírus – COVID19, ou a amenizar suas consequências econômicas.*”

A decisão impugnada 1) utiliza a ação popular como sucedâneo de controle abstrato de constitucionalidade, usurpando competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, ao suspender a eficácia do art. 16-C, § 2º, da Lei nº 9.504/1997; 2) traveste de exacerbada simplicidade a solução de um problema gravíssimo de saúde e economia públicas que se estende a diversos países do mundo e que, desde que chegou ao Brasil, tem forçado as autoridades de todos os poderes da República a buscarem diuturnamente soluções emergenciais no âmbito de suas competências, mediante diálogo e construção de consensos.

Ao determinar a suspensão do repasse dos recursos dos fundos eleitoral e partidário pela União, nos termos da Lei, e sua aplicação nas ações de prevenção e combate ao coronavírus, o magistrado pretendeu substituir-se às instituições representativas, cujos membros foram eleitos com milhões de votos e entendeu que continha todas as informações relevantes e necessárias (a compreender as avaliações técnicas do Ministério da Saúde, do Ministério da Economia, da Presidência da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, no mínimo) para decidir



SENADO FEDERAL
Advocacia

monocraticamente por (indiretamente) suspender as eleições municipais de 2020 em todo o território nacional e destinar os recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, com destinações previstas em lei, às ações de prevenção e combate ao coronavírus.

O conteúdo da decisão revela flagrante ofensa ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os poderes da República, porque viabiliza que o Poder Judiciário, mediante decisão de um juízo (incompetente, como se verá adiante) de primeira instância, substitua o exercício de competências constitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo, e até mesmo da Justiça Especializada Eleitoral, quanto à possibilidade de realização das eleições municipais e quanto à origem e o montante de recursos que serão empregados no combate à epidemia de COVID-19.

A situação de calamidade pública enfrentada no Brasil mais do que nunca está a desafiar uma atuação orquestrada dos três poderes em todos os entes federados para que sejam administrados – e quiçá minimizados – os efeitos dessa pandemia.

A intervenção sumária e satisfativa de juízes de primeira instância, em todo o Brasil, a determinar, sem conhecimento técnico e sem acesso a informações privilegiadas e relevantes, o quê fazer com os recursos públicos não contribui com a solução da crise. Ao contrário, gera insegurança jurídica, impõe excessivo custo e tempo para reverter as decisões judiciais e causa grave prejuízo à ordem pública ao expor os cidadãos a comandos contraditórios e à desinformação.

As deliberações necessárias para a inibir a transmissão do coronavírus e para cuidar das pessoas que contraírem a Covid-19 estão sendo regularmente adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, sem a necessidade de intervenção sumaria do Poder Judiciário, sem a oitiva prévia das instituições envolvidas e sem a observância da competência do Supremo Tribunal Federal, para substituir o mérito dos atos típicos praticados pelos outros poderes da República.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Ademais, a utilização dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC para as ações de prevenção e combate ao coronavírus pode implicar no adiamento das eleições municipais para outro momento, o que representa alteração drástica das regras do sistema eleitoral brasileiro e, portanto, do processo democrático instituído e em funcionamento desde o advento da Constituição de 1988.

Decisão de tal envergadura deve ser tomada em momento oportuno e com a participação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mediante uma construção que seja compatível com a situação de calamidade pública, mas também com o princípio democrático.

Ademais, a decisão judicial, ao suspender a eficácia de dispositivo da Lei das Eleições que dispõe sobre o fundo eleitoral, exerce verdadeiro controle abstrato de constitucionalidade de lei, que somente pode ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal, conforme competência fixada pelo art. 102, I, “a”, da Constituição Federal, e com observância da reserva de plenário (Súmula Vinculante n. 10 do STF e art. 97 da CF/88).

Além disso, o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC foram instituídos por lei, e a destinação de recursos para as eleições municipais de 2020 constituem decisão legítima dos membros do Poder Legislativo, somente passível de alteração pela mesma via legislativa.

Nesse contexto, tem-se que estão presentes os requisitos autorizadores da utilização da Suspensão de Segurança para que, com a máxima urgência, seja cassada a decisão do juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, preservando-se a segurança e a ordem públicas fortemente abaladas pela decisão antecipatória de tutela impugnada.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Por outro lado, há risco de grave lesão à economia e à ordem pública, tendo em vista que a decisão impugnada, de natureza precária, **autoriza a imediata e livre realização de despesas com os recursos dos fundos eleitoral e partidário, sem respaldo em previsão em Lei aprovada pelo Congresso Nacional.**

4. DA ATUALIDADE E DA URGÊNCIA.

Inicialmente, registre-se que o Presidente do Congresso Nacional tomou conhecimento da propositura desta ação popular e da decisão antecipatória de tutela no dia 07 de abril de 2020, por volta das 22 horas, mediante comunicação processual recebida pelo Advogado-Geral do Senado Federal.

A urgência caracteriza-se pelo impacto gravíssimo que a decisão impugnada produz na estabilidade das instituições democráticas e na observância do princípio da separação de poderes, pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito e que são importantíssimos em momento de calamidade pública, como o vivido atualmente no Brasil e no mundo.

5. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO DECISÓRIO. CONEXÃO. AÇÃO POPULAR COM O MESMO OBJETO PROPOSTA NA 16ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL. JUÍZO PREVENTO.

Anteriormente à propositura da Ação Popular n. 1020364-92.2020.4.01.3400, já haviam sido propostas outras ações populares com objeto idêntico ou similar nos autos da Ação Popular n. 5019082-59.2020.4.02.5101, que tramitava



SENADO FEDERAL
Advocacia

perante a Seção Judiciária do Rio de Janeiro, e cuja competência foi declinada ao juízo da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

A demanda preventa consiste na Ação Popular n. 1016883-24.2020.4.01.3400, proposta por ALEX FERREIRA BORRALHO em face dos Presidentes da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em que argumenta o autor que a UNIÃO FEDERAL, o PRESIDENTE DA REPÚBLICA, o PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS e o PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL estariam incorrendo em ato omissivo lesivo à moralidade, o qual não dependeria de lesão ao erário, consistente na não utilização dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC no combate e na prevenção do Covid-19. Requer, portanto, a concessão da tutela de urgência antecipada para determinar que a UNIÃO FEDERAL ou o PRESIDENTE DA REPÚBLICA utilizem, se necessário e a qualquer momento, os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC na prevenção e no combate do Covid-19, em benefício de toda a população brasileira, de forma coordenada com os Ministérios da Saúde e da Economia para minimizar os efeitos da pandemia. Ao final, no mérito, o autor popular pede o julgamento procedente do pedido, confirmando a tutela de urgência acaso concedida.

Trata-se de ações populares com as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo ou similar pedido, configurando clara hipótese de **conexão**, a demandar a atração do juízo prevento da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal para processo e julgamento de todas as ações populares, evitando-se decisões contraditórias, nos termos dos art. 55 e 58 do Código de Processo Civil.

6. DECISÃO ANTECIPATÓRIA DE TUTELA EM AÇÃO POPULAR NA 26ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO. SUSPENSÃO DO REPASSE DE RECURSOS AO FUNDO ELEITORAL.



SENADO FEDERAL
Advocacia

SUSPENSÃO DE LIMINAR AJUIZADA PELA MESA DO CONGRESSO NACIONAL E PELA UNIÃO. DECISÃO FAVORÁVEL PARA CASSAR A DECISÃO. RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

Nos autos da ação popular n. 5019082-59.2020.4.02.5101, que tramitava perante o juízo da 26ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal e cuja competência foi declinada ao juízo prevento da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal em de 31 de março de 2020, houve o deferimento de medida antecipatória de tutela para que os Presidentes da República e do Congresso Nacional deliberassem, no prazo de 96 horas, sobre a destinação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitorais, sob pena de que a autoridade judiciária o fizesse.

A União (proc. 5002991-65.2020.4.02.0000 TRF2R) e a Mesa do Congresso Nacional (proc. 5003055-75.2020.4.02.0000 TRF2R) ajuizaram Suspensões de Liminar para cassar a citada decisão. O Presidente do Tribunal, com a urgência do caso, observou em sua decisão:

Da simples leitura do parágrafo acima, saltam aos olhos a lesividade e a ilegitimidade da decisão liminar proferida pelo MM Juízo da 26ª Vara Federal, restando preenchidos, portanto, os requisitos necessários ao deferimento da suspensão requerida.

E isso porque a decisão cujos os efeitos se busca suspender interfere sobremaneira em atribuição privativa dos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, em nítida e indevida interferência jurisdicional na esfera de outros Poderes.

Tem-se, portanto, que a ação popular não é o instrumento adequado para a tomada de decisões políticas dessa envergadura, que cabem às instituições democráticas



SENADO FEDERAL
Advocacia

e não ao Poder Judiciário, incorrendo o magistrado da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal no mesmo equívoco do juízo supracitado, **a merecer o deferimento urgente de medida liminar para cassar a decisão impugnada**, em atenção ao princípio da separação de poderes e ao sistema de pesos e contrapesos insculpido na Constituição Federal.

7. RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS – FEFC. DECISÃO POLÍTICA. DEBATE ATUAL TRAVADO NO CONGRESSO NACIONAL. INADEQUAÇÃO DA VIA DA AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE ATO LESIVO E DE INTERESSE PROCESSUAL.

No que diz respeito ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, explique-se que foi incluído na Lei n. 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, pela Lei n. 13.487/2017, que inseriu o art. 16-C, com a seguinte redação (já com as modificações da Lei n. 13.877/2019):

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é **constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor** ao menos equivalente: *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

I - ao **definido pelo Tribunal Superior Eleitoral**, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual. *(Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)*

§ 1º (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 2º **O Tesouro Nacional depositará** os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, **até o primeiro dia útil do mês de junho** do ano do pleito. *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 3º Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral: *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*



SENADO FEDERAL
Advocacia

I - divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral; e *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

II - (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 4º (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 5º (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 6º (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente. *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 8º (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 9º (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 10. (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 11. **Os recursos** provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha **que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos** ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas. *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 12. (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 13. (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 14. (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 15. O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo. *(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)*

§ 16. **Os partidos podem comunicar** ao Tribunal Superior Eleitoral até o 1º (primeiro) dia útil do mês de junho **a renúncia ao FEFC, vedada a redistribuição desses recursos aos demais partidos.** *(Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)*

Da leitura do dispositivo normativo acima, vê-se que **o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC conta com simples previsão legal, mas não constitucional propriamente dita**, na medida em que o Tesouro Nacional somente deposita o valor até o dia 1º de junho. Assim, observa-se que **inexiste um contexto fático atual que acarrete prejuízo ao patrimônio público**, na medida em que o Poder Executivo ainda tem até o dia 1º de junho para realizar a transferência dos valores ao Fundo. Inclusive, convém registrar que, **independentemente disso, os partidos políticos podem renunciar ao montante que lhes cabe do FEFC** até o dia 1º de junho, conforme expressa previsão no art. 16-C, § 16, acima transcrito.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Como se não bastasse esse dado, deve-se noticiar que já **existiam – desde antes mesmo da presente ação popular – discussões em curso voltadas para destinar os valores do FEFC para o combate à pandemia do Covid-19**³. Inclusive, **a deliberação do próprio Congresso Nacional nesse sentido já se encontra em estado avançado**, haja vista a aceitação no dia 27 de março de 2020 da **emenda ao Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória n. 924/2019**, apresentada pelo Senador da República RANDOLFE RODRIGUES, **que autoriza o Poder Executivo a manejar recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas para enfrentar o impacto da Covid-19 na saúde pública e na economia**⁴.

A Medida Provisória n. 924/2019, editada no dia 13 de março, libera R\$ 4,83 bilhões para o Ministério da Saúde. São R\$ 4,81 bilhões para o Fundo Nacional de Saúde e R\$ 20 milhões para a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). O dinheiro deve ser usado na compra de equipamentos de proteção individual e testes de detecção do Covid-19, treinamento e capacitação de agentes de saúde e oferta de leitos de unidade de terapia intensiva. Além disso, Estados, Distrito Federal e Municípios devem receber parte dos recursos para medidas de assistência à saúde.

Tudo indica que **o Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória n. 924/2019 está na iminência de ser votado pelas Casas do Congresso Nacional mediante o sistema de deliberação remota e o rito definido para a votação de medidas**

³ Nesse sentido, registrem-se algumas reportagens da imprensa: **1)** Estadão, em 25 de março de 2020: **“Partidos discutem uso do fundo eleitoral para combate ao coronavírus”** (<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,partidos-discutem-uso-do-fundo-eleitoral-para-combate-ao-coronavirus,70003246805>); **2)** Exame, em 20 de março de 2020: **“Deputados querem dinheiro do fundo eleitoral no combate ao coronavírus”** (<https://exame.abril.com.br/brasil/deputados-querem-dinheiro-do-fundo-eleitoral-no-combate-ao-coronavirus/>); **3)** Carta Capital, de 27 de março de 2020: **“1 milhão de pessoas querem fundos eleitoral e partidário revertidos para tratar coronavírus”** (<https://www.cartacapital.com.br/blogs/change-org/1-milhao-de-pessoas-querem-fundos-eleitoral-e-partidario-revertidos-para-tratar-coronavirus/>);

⁴ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/27/combate-ao-coronavirus-podera-ter-r-2-bilhoes-do-fundo-eleitoral-define-relator>



SENADO FEDERAL
Advocacia

provisórias nesse período de calamidade pública, conforme Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1 de 2020.

Trata-se, portanto, de decisão política que deve ser adotada mediante a utilização de vias políticas, e não mediante substituição do processo legislativo por decisão judicial, muito menos por decisão de juiz de primeira instância, que, pelas limitações decorrentes da própria natureza de um processo judicial – mesmo no caso de ação popular – não tem como conhecer ou antecipar todas as questões relevantes para a tomada de decisão de tal natureza.

Nesse sentido, a decisão impugnada demonstra que a magistrada encontra-se desinformada acerca de todas as medidas que vêm sendo adotadas pelos Poderes Legislativo e Executivo para viabilizar recursos à prevenção e combate à pandemia de coronavírus, do que resulta a inexistência de interesse de agir, caracterizado pela necessidade ou pela utilidade que da ação popular representa e da decisão proferida, bem como pela falta de adequação da via processual eleita.

Como sabido, a Constituição garante em seu art. 5º, inciso LXXIII, que qualquer cidadão é parte legítima para propor **ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público** ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Nesse sentido, **conforme a expressa regra constitucional, somente caberá ação popular para anular, jamais para prevenir** a prática de um hipotético ato com potencial incerto para o dano que inexiste no presente contexto fático.

Como se acaba de demonstrar, **a mera previsão legal do FEFC por si só não acarreta qualquer lesão ao patrimônio**, na medida em que o referido Fundo somente é constituído com a transferência dos valores por parte do Tesouro Nacional, o que ocorrerá até o dia 1º de junho. Assim, a presente **a ação popular não se presta**



SENADO FEDERAL
Advocacia

para impugnar hipotéticos atos futuros, ainda que potencialmente lesivos, já que não cabe ação popular com viés de interdição de atos sequer foram praticados ainda.

8. DA INCOMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO PARA DECIDIR SOBRE A DESTINAÇÃO DE RECEITA PÚBLICA. DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CONGRESSO NACIONAL. CF, ART. 48, INCISOS I E II E ARTS. 165 E 166.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu de forma clara em seu art. 48, incisos I e II, **que cabe ao Congresso Nacional decidir sobre as matérias orçamentárias** (*“Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (...) dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas; II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;”*).

De fato, a Constituição previu um rito especial para a aprovação das leis orçamentárias: **a iniciativa legislativa é exclusiva do Poder Executivo**, há prazos diferenciados de discussão e votação, sendo esse o *locus* constitucionalmente adequado para o debate público sobre a destinação do orçamento. Nesse sentido, confirmam-se os arts. 165 e 166 da CF:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

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

§ 2º **A lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, **orientará a elaboração da lei orçamentária** anual, disporá sobre as



SENADO FEDERAL
Advocacia

alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º **A lei orçamentária anual compreenderá:**

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

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

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

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

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

§ 8º 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.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

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 EC 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 EC nº 100, de 2019)*

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: *(Incluído pela EC nº 102, de 2019)*

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

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

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.



SENADO FEDERAL
Advocacia

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. *(Incluído pela EC nº 102, de 2019)*

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. *(Incluído pela EC nº 102, de 2019)*

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. *(Incluído pela EC nº 102, de 2019)*

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. *(Incluído pela EC nº 102, de 2019)*

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 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.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.



SENADO FEDERAL
Advocacia

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 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. *(Incluído pela EC nº 86, de 2015)*

§ 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 EC nº 86, de 2015)*

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. *(Incluído pela EC nº 86, de 2015)*

§ 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 EC 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 EC 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 EC nº 100, de 2019)*

I - (revogado); *(Redação dada pela EC nº 100, de 2019)*

II - (revogado); *(Redação dada pela EC nº 100, de 2019)*

III - (revogado); *(Redação dada pela EC nº 100, de 2019)*

IV - (revogado). *(Redação dada pela EC nº 100, de 2019)*

§ 15. (Revogado) *(Redação dada pela EC 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 EC nº 100, de 2019)*

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite



SENADO FEDERAL
Advocacia

de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, 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 EC nº 100, de 2019)*

§ 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 EC 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. *(Redação dada pela EC nº 100, de 2019)*

§ 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. *(Redação dada pela EC nº 100, de 2019)*

Da leitura das complexas normas acima, vê-se que **não é função do Juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal a decisão monocrática sobre a alocação de recursos públicos**. Falta competência constitucional judicial nesse sentido. A aplicação desses recursos deve seguir os ritos constitucionais estabelecidos nos dispositivos normativos acima mencionados, em consonância com os princípios da separação dos poderes, da impessoalidade, da legalidade e da decisão democrática sobre a gestão da receita orçamentária.

Muito embora se reconheça a necessidade de preservação de direitos fundamentais – sendo certo que o direito à saúde e o direito à vida devem sempre prevalecer –, o fato é que a decisão do mencionado Juízo implica **usurpação de competências exclusivas do Presidente da República e do Congresso Nacional e violação do devido processo legislativo constitucional orçamentário**.

Ainda quanto ao ponto, recorde-se que **o próprio STF já reconheceu o devido processo legislativo orçamentário como preceito fundamental** no bojo da **ADPF n. 339**:



SENADO FEDERAL
Advocacia

Observe-se que a alteração unilateral pelo chefe do Poder Executivo nas propostas orçamentárias apresentadas pela Defensoria Pública em conformidade com a LDO e com as disposições constitucionais sobre a matéria significaria não apenas uma violação à autonomia constitucional atribuída à referida instituição, mas também à própria cláusula da separação dos Poderes. Isto porque, superada a fase de iniciativa atribuída, como já dito, ao chefe do Poder Executivo, a apreciação das leis orçamentárias deve se dar perante o órgão legislativo correspondente, ao qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada, fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias. A propósito, ressalte-se o que dispõe o art. 166 do texto constitucional, que define as normas gerais sobre o trâmite legislativo das leis orçamentárias da União.

Ao Poder Legislativo, diferentemente da atividade atribuída ao chefe do Executivo (ao qual cabe tão somente consolidar as propostas recebidas), é autorizada a elaboração de emendas à proposta de lei orçamentária, inclusive quanto à alteração de valores, desde que também adimplidos os requisitos constitucionalmente exigidos, consoante as disposições dos §§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/88. (...)

(ADPF 339, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, j. 18/05/2016, p. 01-08-2016)

Seguindo por essa linha de raciocínio – no sentido de que a competência para resolver sobre a destinação das receitas públicas é da União, atuando os Poderes Executivo e Legislativo mas não o Poder Judiciário –, **tem-se que não cabe ao Poder Judiciário decidir sobre a destinação de valores da União, sob pena de se macular os princípios constitucionais da legalidade, da gestão democrática dos recursos públicos e da transparência e controle dos gastos.** Cabe somente ao chefe da União, com a participação deste Congresso Nacional, decidir como serão alocados tais recursos.

Dada a clareza dos dispositivos normativos mencionados e dos precedentes jurisprudenciais sobre a matéria, torna-se desnecessário tecer maiores comentários sobre a flagrante incompetência do Juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, seja porque já existe juízo prevento para o processo e julgamento desta ação popular, seja porque compete aos poderes Executivo e Legislativo decidir sobre a alocação de recursos orçamentários.

Frise-se, por fim, que o magistrado não é eleito nem suas decisões estão sujeitas ao crivo periódico de sufrágios de aprovação ou desaprovação por parte do



SENADO FEDERAL
Advocacia

eleitorado. Impor a decisão de apenas um juiz à toda a população brasileira a um só tempo viola todo o sistema democrático e a representatividade eleitoral. Se a população não ficar satisfeita com a decisão política que será tomada pela Presidência da República em conjunto com o Congresso Nacional, certamente a resposta virá nas urnas. Do contrário, se a população não ficar satisfeita com a decisão do Juízo da 4ª Vara, não haverá a quem responsabilizar política e eleitoralmente, em uma verdadeira ditadura judicial.

6. DOS PEDIDOS.

Resta demonstrado que a decisão judicial recorrida representa subtração das competências a cargo do Presidente da República e do Congresso Nacional e que este já está em vias de aprovar a desejada modificação da Lei Orçamentária para destinar os recursos do FEFC para o enfrentamento do Covid-19, uma vez que **o Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória n. 924/2019 contendo a providência desejada está na iminência de ser votado pelas Casas do Congresso Nacional,** não existindo razão para a interferência do Poder Judiciário nessa matéria, diante dos indicadores fáticos de que as instituições estão trabalhando regularmente. Não há Congresso Nacional omissivo que justifique uma intervenção judicial dessa ordem. Pelo contrário, o Poder Legislativo tem exercido sua competência em estrita observância aos ritos constitucionalmente estabelecidos, como não poderia deixar de ser, e isso impinge um determinado ritmo às providências que vêm sendo tomadas.

Diante de todo o exposto, requer-se:

- a) o **conhecimento da presente suspensão de liminar**, porque presentes grave lesão à ordem e à segurança públicas, consubstanciadas na substituição do processo político-legislativo de decisão sobre a



SENADO FEDERAL
Advocacia

destinação de recursos públicos para a prevenção e o combate ao coronavírus por uma decisão judicial de primeira instância que, além de inviabilizar as eleições municipais de 2020 sem assegurar uma solução democrática para a alternância de poder municipal, ignora que o Congresso Nacional está em vias de deliberar sobre a matéria, estando, portanto, em pleno exercício de suas competências constitucionais e atento às demandas emergenciais impostas pela decretação de estado de calamidade pública;

- b) o **deferimento de medida URGENTE para suspender os efeitos da decisão antecipatória de tutela** proferida em 07 de abril de 2020 pelo juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal nos autos da ação popular n. 1020364-92.2020.4.01.3400 **e para que se abstenha de adotar qualquer medida que implique disposição de recursos públicos dos fundos partidário e eleitoral**, porquanto não pode o Poder Judiciário subtrair a competência do Presidente da República e do Congresso Nacional para decidir sobre **a alocação de recursos públicos**, especialmente em momento de calamidade pública, tampouco pode determinar a subversão do devido processo legislativo orçamentário determinado pelas regras constitucionais dos arts. 165 e 166;
- c) o reconhecimento da incompetência do juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal para o processo e julgamento desta ação popular, tendo em vista a existência do juízo prevento da 16ª Vara Federal da mesma Seção Judiciária, na qual tramita a ação popular n. 1016883-24.2020.4.01.3400;



SENADO FEDERAL
Advocacia

d) o **cadastro dos advogados subscritos**, juntamente com a **ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL**, como representantes da autoridade indicada no polo passivo da ação, aos quais deverão ser endereçadas todas as comunicações processuais que lhe digam respeito, sob pena de absoluta nulidade.

Nesses termos, pede-se e aguarda-se deferimento.

Brasília, 07 de abril de 2020.

ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO

Advogada do Senado Federal
OAB/PE n. 25.920

GABRIELLE TATITH PEREIRA

Coordenadora do Núcleo de Assessoramento
e Estudos Técnicos, em exercício
OAB/DF 30.252

FERNANDO CESAR CUNHA

Advogado-Geral do Senado Federal
OAB 31.546/DF