

CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

EXMO(A). SR(A). MINISTRO(A) DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em nome da COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS

AÇÃO EDUCATIVA ASSESSORIA PESQUISA E INFORMAÇÃO, CNPJ 00.134.362.0001-75, Rua General Jardim, 660 – Vila Buarque- CEP 01223-010, São Paulo/SP, **FIAN Brasil**, Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, CNPJ 04.187.331/0001-33, CLN 413 Bloco a, salas 219 e 220, CEP 70876-510, **COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CONGEMAS**, 04.332.120/0001-47, situado no Setor de Autarquias Sul, Quadra 5, Bloco F, Edifício Associação Brasileira dos Municípios – ABM, na cidade de Brasília/DF, CEP.: 70.070-910, **GESTOS SOROPOSITIVIDADE COMUNICAÇÃO E GÊNERO**, CNPJ 41.119.113/0001-40, Rua dos Médicis, 68, Boa Vista, CEP 50.070-290, Recife/PE e **ASSOCIAÇÃO FRANCISCANA DE SOLIDARIEDADE**, CNPJ 11.861.086/0001-63, com Sede, Rua Rodrigues dos Santos, 831, Pari, São Paulo, SP e **INSTITUTO DE DIREITO SANITÁRIO APLICADO – IDISA**, CNPJ nº 00.290.168/0001-89, Rua José Antônio Marinho, 450, Campinas, São Paulo, CEP 13..084-783, por suas advogadas do Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos CADHU, vêm respeitosamente à presença de V. Exa, com fundamento no artigo 5º, LXIX da CRFB 1988 e na Lei 12.016/2019 impetrar o presente

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO
com pedido liminar

contra ato do Presidente do Senado Federal, Exmo. Sr. Senador Rodrigo Pacheco, a ser intimado na Praça dos Três Poderes - Brasília DF - CEP 70165-900, por ato coator praticado na Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), órgão fracionário do Congresso Nacional, o qual divulgou, em 12 de fevereiro de 2021, o Cronograma para Orçamento

2021 (PL 28/2020-CN), por violação à Constituição e aos artigos do Regimento Interno do Congresso Nacional, nos termos a seguir:

I. Legitimidade ativa das impetrantes

As impetrantes não ignoram a jurisprudência consolidada deste tribunal no sentido de reconhecer a legitimação da impetração de mandado de segurança apenas a parlamentares, titulares do direito público subjetivo ao devido processo legislativo, sobretudo quando é alegada violação expressa a normas regimentais, assunto cuja interpretação *interna corporis* deve ser prestigiada.

Entretanto, o argumento deste *mandamus* não se resume à violação do devido processo legislativo; abrange, inegavelmente, direito líquido e certo das organizações impetrantes de ter oportunidade de participar deste processo legislativo em particular, direito este expressamente reconhecido pela Constituição e pelo Regimento Interno do Congresso Nacional.

Participar do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) é direito líquido e certo de organizações e movimentos da sociedade civil, conforme reconhecido em norma regimental expressa. Atende, ademais, aos preceitos constitucionais de democracia participativa e de *accountability* das instâncias de poder.

Direito líquido e certo não compreendido aqui enquanto direito de esta ou aquela organização impetrante ser chamada a uma audiência pública, mas direito líquido e certo a que o processo legislativo com previsão de participação social assim seja realizado.

Legítimas, assim, as organizações a figurarem como impetrantes neste mandado de segurança.

II. Competência do Supremo Tribunal Federal

O presente mandado de segurança se insurge contra ato da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), órgão fracionário integrante do Congresso Nacional, presidido pelo Exmo. Senador Rodrigo Pacheco, sendo competência do Supremo Tribunal Federal processá-lo e julgá-lo, nos termos do artigo 102, I, *d* da Constituição Federal de 1988.

III. Direito líquido e certo das organizações da sociedade civil a participar no projeto de lei orçamentária anual

A lei orçamentária possui centralidade em nosso modelo constitucional: é desenhada constitucionalmente, a um só tempo, como instrumento de realização das promessas constitucionais e de controle daqueles que exercem poder. Afinal, é na lei orçamentária anual (LOA) que estarão representadas as reivindicações sociais, as escolhas constitucionais e legais de investimentos sociais, e as prioridades alocativas às quais os agentes políticos e públicos estarão adstritos. O controle promovido pela lei orçamentária anual é tão intenso que seu descumprimento é tipificado como crime de responsabilidade (art. 85, VI).

Não por outra razão, o *processo legislativo* relacionado à lei orçamentária anual possui especial disciplina dentre outros projetos de lei: possui assento constitucional e regras específicas de tramitação, de forma a garantir que a sociedade seja ouvida e que as reivindicações sejam consideradas no momento de votação das emendas. É através de intensa discussão e negociação de emendas que se concretiza a lei orçamentária enquanto instrumento legítimo de alocação de prioridades.

Há disciplina constitucional para a tramitação do projeto de lei orçamentária anual a exigir debate e oportunidade de incidência. É o que se extrai da dicção do artigo 166 da Constituição Federal:

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.

A própria Constituição remete a forma de participação, debate e incidência no projeto de lei orçamentária anual ao Regimento Interno do Congresso Nacional (art. 166, *caput*, *supra*).

No Regimento Comum, por sua vez, o direito líquido e certo de participação da sociedade civil organizada nos debates sobre o projeto de lei de diretrizes orçamentárias fica ainda mais evidente.

A Resolução Conjunta nº 1, de 2006, que compõe o Regimento Interno Comum do Congresso Nacional (art. 1º, *caput*), regula o artigo 166 da Constituição Federal no que se refere aos detalhes da tramitação, debates e aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Toda Resolução é permeada por momentos de participação da sociedade civil através da realização de **audiências públicas** (art. 4º) que tem como objetivo o aperfeiçoamento do projeto de lei. O artigo 3º menciona explicitamente a sociedade civil como atriz no processo de apreciação de matérias orçamentárias, ao dispor, dentre as competências da Comissão Mista de Orçamento, a realização de audiências públicas com representantes “de entidades públicas e da sociedade civil”.

Art. 3º Para o exercício da sua competência, a CMO poderá:

III - realizar audiências públicas com representantes de órgãos e entidades públicas e da sociedade civil;

O mesmo é, depois, repetido no artigo 29 da Resolução Conjunta nº 1, de 2006, usando o verbo impositivo *realizará* como um dever da Comissão Mista de Orçamento da oitiva de entidades da sociedade civil:

Art. 29. A CMO **realizará audiências públicas** para o debate e o aprimoramento do projeto, para as quais convidará Ministros ou representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e Fazenda do Poder Executivo e representantes dos órgãos e **entidades** integrantes das áreas temáticas.

(...)

§ 2º A CMO poderá realizar audiências públicas regionais para debater o projeto, quando de interesse de Estado ou Região Geográfica. (grifo nosso).

Tais dispositivos do Regimento Comum do Congresso Nacional, referenciados enquanto *procedimento* para deliberação e tramitação do projeto de lei orçamentária anual, consagram o princípio da democracia participativa, central para a Constituição de 1988.

Este Supremo Tribunal Federal, em recente referendo a medida liminar, reafirmou que a democracia constitucional pressupõe participação popular para além do momento eleitoral: compreende a oitiva da sociedade – e, portanto, de momentos institucionais para tanto - na elaboração de políticas públicas.

“(…)

Mais: longe de pretender negar o papel central exercido pelo processo popular de escolha de representantes, vale ter presente, na esteira de autores partidários da chamada democracia deliberativa, a impropriedade de reduzir-se a vida democrática à representação clássica de matriz oitocentista, devendo envolver “também a possibilidade efetiva de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas” (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação Pública, Constitucionalismo e Cooperação Democrática. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 44). **A efetiva deliberação pública racionaliza e legitima as decisões tomadas no âmbito da gestão política da coisa pública.** Para tanto, surge imprescindível a **criação de condições a franquearem, no debate público, idêntica oportunidade a todos os cidadãos para influenciar e persuadir em contexto discursivo aberto, livre e igualitário.** A conclusão é linear: a igual oportunidade de participação política revela-se condição conceitual e empírica da democracia sob a óptica tanto representativa quanto deliberativa. Como ideal a ser sempre buscado, consubstancia-se princípio de governo a homenagear a capacidade e a autonomia do cidadão em decidir ou julgar o

que lhe parece melhor para a definição dos rumos da comunidade na qual inserido – requisito de legitimidade de qualquer sistema político fundado na liberdade. (STF, ADI 6121 MC, relator Ministro Marco Aurelio, j. 13 de junho de 2019, grifos nossos).

No caso, alegam as impetrantes a violação do **direito líquido e certo a participar da definição da priorização alocativa feita pela política orçamentária** - a política das políticas, que definirá as condições de realização de todas as demais políticas públicas do país.

Não se ignora, tampouco, que este E. Tribunal tem uma considerável jurisprudência de respeito às decisões *interna corporis*; porém, o limite às questões *interna corporis* está na observância do *direito de participação* nos debates internos e *respeito às regras do jogo com assento constitucional*. É o que se depreende de uma série de julgamentos deste tribunal, garantindo, por exemplo, direito de minorias em instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito: sendo as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) assunto disciplinado constitucional e regimentalmente, há autorização de interpretação e balizamento pela corte constitucional:

Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. - **O direito de oposição**, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se

transforme numa prerrogativa constitucional inconseqüente, **há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional**”. (STF, MS 26.441, relator ministro Celso de Mello, j. 25 de abril de 2007, grifo nosso).

Pois bem. Assim como o direito de oposição tem *status* constitucional e exige o respeito aos instrumentos para sua concretização, o **direito de participação** também tem estatura constitucional e, de igual forma, requer a observância dos meios para sua realização que, no caso, são as **audiências públicas**.

Ocorre que o ato coator contestado neste mandado de segurança prescinde de toda oportunidade de participação das organizações da sociedade civil no trâmite do projeto de lei orçamentária anual.

IV. A ilegalidade do Cronograma do Orçamento 2021 publicado pela CMO

O ato coator, consistente no Cronograma do Orçamento 2021, publicado em 12 de fevereiro de 2021 pela Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, estabelece a forma de apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021 (PLOA 2021). A pretexto do atraso no cronograma estabelecido constitucional e regimentalmente de análise do PLOA 2021 devido à pandemia de COVID19, afasta toda oportunidade de realização de audiências públicas ou qualquer outra forma de participação social no seu processo.

O ato coator prevê um processo a jato de deliberação do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2021, sem qualquer previsão de audiências públicas ou outra forma de participação social, nos seguintes termos:

CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

1. Publicação em avulso eletrônico..... 10/02/2021 – 11h
2. Prazo para apresentação de emendas à despesa e à receita, inclusive renúncia de receita
.....de 10/02/2021 a 01/03/2021
3. Publicação em avulso eletrônico das emendas..... até 02/03/2021
4. Apresentação, publicação e distribuição do Relatório da Receita até 02/03/2021
5. Votação do Relatório da Receita e suas emendas até 03/03/2021
6. Apresentação, publicação e distribuição do Relatório Preliminar até 03/03/2021
7. Apresentação de emendas ao Relatório Preliminar 03/03/2021 a 04/03/2021 - 12h
8. Votação do Relatório Preliminar e suas emendas até 04/03/2021
9. Publicação dos relatórios setoriais de 05/03/2021 a 14/03/2021
10. Votação dos relatórios setoriais de 15/03/2021 a 19/03/2021
11. Publicação do relatório geral de 20/03/2021 a 22/03/2021
12. Votação do relatório geral até 23/03/2021
13. Encaminhamento do Parecer da CMO à Mesa do CN..... até 23/03/2021
14. Votação no Congresso Nacional 24/03/2021
15. Implantação das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração de Autógrafos...
..... de 25/03/2021 a 27/03/2021

Como se pode observar, não há qualquer previsão de realização de audiências públicas, em violação ao direito líquido e certo das impetrantes de participar dos debates na tramitação do projeto de lei orçamentária anual de 2021.

As impetrantes não ignoram as adaptações necessárias - em todas as instituições - para enfrentamento à pandemia de COVID-19. No Congresso Nacional, isso significou a adaptação do processo legislativo, com aval deste e. Supremo Tribunal Federal. A medida cautelar nas ADPFs 661 e 663 autorizou, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente do COVID-19, que medidas provisórias fossem instruídas fora de Comissões, diretamente perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando ambos por sessão remota. Entretanto, trata-se de decisão que reconhece a excepcionalidade do momento, mas não a transforma em regra.

A chancela que este tribunal deu para **a adequação das medidas legislativas durante a pandemia deve observar a razoabilidade**, ou seja, restringir o mínimo possível os direitos e os controles sobre o exercício do poder. Assim asseverou o ministro Alexandre de Moraes na cautelar na ADPF 661:

“A razoabilidade da proposta congressional respeita as competências constitucionais do Executivo e do Legislativo e o mandamento constitucional imperativo previsto no artigo 2º da Constituição Federal, pelo qual os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos; principalmente, em momentos de grave crise”. (STF, ADPF 661, relator ministro Alexandre de Moraes, j. 23.10.20).

Ali, a adequação do processo legislativo se referia aos controles mútuos entre Legislativo e Executivo na aprovação de medidas provisórias; aqui, se refere ao direito de participação e de controle conferido à sociedade civil no processo legislativo orçamentário.

A falta de razoabilidade na exclusão da participação popular e do controle conferido à sociedade civil no processo legislativo orçamentário se verifica a partir de inúmeros exemplos de Comissões que foram instaladas durante a pandemia, contando com a realização de uma série de audiências públicas, mesmo durante a pandemia. A Comissão Mista da Reforma Tributária realizou audiências; a Comissão Mista para Enfrentamento da COVID-19 também.

Por qual razão, então, a Comissão Mista de Orçamento, expressamente reconhecida pela Constituição Federal como local de deliberação sobre o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, tardou a ser instalada¹? Justamente a Comissão que se caracteriza constitucional e regimentalmente como espaço de ampliação de debates a partir da participação da sociedade civil por meio de audiências públicas?

Destacam-se, neste contexto, notícias de que o Governo Federal condicionou a liberação de recursos de emendas parlamentares a apoio e voto no então candidato, atual Presidente da Câmara dos Deputados Arthur Lira (PP-AL), vinculado ao Presidente Jair Bolsonaro², o que evidencia o gargalo democrático causado pela privação da sociedade civil dos debates e do controle de atuação dos parlamentares.

Assim, o controle sigiloso, alheio à participação social, possibilita ao governo utilizar o processo de planejamento orçamentário como moeda política, em claro desvio de finalidade por parte dos envolvidos.

¹ A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, formada para analisar o orçamento de 2021, foi instalada em 10 de fevereiro de 2021, com eleição para a presidência da Deputada Federal Flávia Arruda (PL-DF), sendo que o art. 10 da Resolução n.01/2006-CN determina que a “instalação da CMO e a eleição da respectiva Mesa ocorrerão até a última terça-feira do mês de março de cada ano [2020], data em que se encerra o mandato dos membros da comissão anterior” – portanto, com um ano de atraso.

² Folha de S. Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/governo-bolsonaro-barra-liberacao-de-emendas-e->

Não há proporcionalidade, coerência, no Cronograma do Orçamento de 2021, medida divulgada pela Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização em 12 de fevereiro de 2021. Nada impedia que a Comissão Mista fosse regularmente instalada e funcionasse remotamente, inclusive realizando audiências públicas, tal como a Comissão Mista da Reforma Tributária e a Comissão Mista para Enfrentamento da COVID-19.

V. Pedido liminar

Estão presentes os requisitos para a concessão da medida liminar. O cronograma divulgado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, o ato coator, indica a data de 1º de março de 2021 como prazo final para envio de emendas (sem qualquer oitiva da sociedade civil) e 24 de março de 2021 como data para votação do projeto de lei orçamentária anual de 2021.

Presentes o *fumus boni iures* e o *periculum in mora*, requerem as impetrantes, liminarmente:

- a) O deferimento da ordem para suspender o Cronograma do Orçamento de 2021 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, órgão fracionário do Congresso Nacional, determinando-se à autoridade coatora a edição de ato que contemple a realização de audiências públicas com organizações da sociedade civil.

VI. Pedido

Ao final, requerem:

- a) A confirmação da ordem para anular o Cronograma de Orçamento 2021, determinando-se à autoridade coatora a edição de ato que contemple a realização de audiências públicas com organizações da sociedade civil, a partir da instalação da Comissão Mista de Orçamento;
- b) A notificação da autoridade coatora, o Exmo. Sr. Presidente do Congresso Nacional,

CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

Senador Rodrigo Pacheco, para prestar informações, nos termos do artigo 7º, I da Lei 12.016/2009;

c) A intimação do Ministério Público Federal para intervir no processo como fiscal da lei.

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

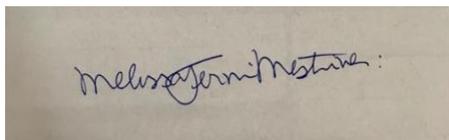
Termos em que pede deferimento.

De São Paulo para Brasília, 24 de fevereiro de 2021.



Eloísa Machado de Almeida

OAB SP 201.790



Melissa Terni Mestriner

OAB SP 218.002

Juliana Gomes Miranda

OAB DF 22.184

Maria Victoria Hernandez Lerner

OAB DF 19.413