

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PROCURADORA-GERAL DA
REPÚBLICA**

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALISTA – PDT, partido político com representação no Congresso Nacional, com sede no Setor de Autarquias Federais Sul (SAFS), Quadra 2, Lote 3, CEP 70.042-900, neste ato representado por seu Presidente, **CARLOS ROBERTO LUPI**, na forma estatutária e conforme eleição na última Convenção Nacional, e, ainda, na qualidade de pessoa, em nome próprio, **ANDRÉ PEIXOTO FIGUEIREDO LIMA**, brasileiro, casado, Deputado Federal, RG nº5.540.938-2/SSP-CE, CPF nº 259.055.033-20, e-mail: dep.andrefigueiredo@camara.leg.br, podendo ser encontrado no seu endereço profissional, localizado no gabinete nº 940 do Anexo IV da Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF, com fundamento no artigo 14 da Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei Federal nº 8.429/1992), apresentam:

REPRESENTAÇÃO

para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade, por violação ao disposto no inciso I do artigo 11 da LIA.

Em 20/02/2019, o **Presidente da República** apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 6/2019, que: *“Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias e dá outras providências”*; ou, simplesmente, **Reforma da Previdência**.

A matéria ficou em vias de apreciação, em primeiro turno, pelo Plenário daquela Casa após 05/07/2019, com a aprovação de parecer proferido por comissão especial destinada a analisá-la, tendo sido incluída em pauta, pela primeira vez, em sessão deliberativa extraordinária de 09/07/2019.

Em paralelo, o **Ministro da Saúde** editou as Portarias nº 1.584/2019, nº 1.588/2019, 1.589/2019, 1.591/2019, 1.593/2019, 1.594/2019, 1.595/2019, 1.596/2019, 1.597/2019, 1.598/2019, 1.599/2019, 1.600/2019, 1.601/2019, 1.602/2019, 1.603/2019, 1.678/2019, 1.679/2019, 1.680/2019, 1.681/2019, 1.683/2019, 1.684/2019, 1.685/2019, 1.687/2019, 1.688/2019, 1.689/2019, 1.690/2019, 1.691/2019, 1.692/2019, publicadas no Diário Oficial da União – DOU de 08/07/2019 (Seção 1, Edição Extra).

Tais portarias liberaram a execução orçamentária de recursos do Fundo Nacional de Saúde – FNS às suas contrapartes municipais, identificados pela classificação funcional programática 10 301 2015 2E89 e 10 302 2015 2E90, no valor total de R\$ 1.048.513.894,00 (um bilhão quarenta e oito milhões quinhentos e treze mil oitocentos e noventa e quatro reais).

Conforme consta explicitamente de cada uma das portarias, os recursos correspondentes referem-se a emendas parlamentares de comissão, especificamente, as de nº 5021 0003 e 5021 0004, no montante final de R\$604.000.000,00 (seiscentos e quatro milhões de reais).

Questionado a respeito, em entrevista de 09/07/2019, o **Ministro da Saúde** respondeu ao sítio eletrônico *Jota* se tratar de “esforço” pela aprovação da **Reforma da Previdência** (*vide appendix*). Instado, na mesma data, o **Presidente da República** afirmou em rede social (*Twitter*) que se tratava de emendas impositivas, de cumprimento obrigatório¹.

Ato contínuo, o **Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia** editou a Portaria nº 152/2019, publicada no DOU de 09/07/2019 (Seção 1, Edição Extra), abrindo crédito suplementar no valor de R\$ 649.271.346,00 (seiscentos e quarenta e nove milhões duzentos e setenta e um mil trezentos e quarenta e seis reais), para reforço de dotação daqueles créditos orçamentários – 10 301 2015 2E89 e 10 302 2015 2E90 (funcional programática).

Na sequência, em 10/07/2019, deu-se início à votação, em primeiro turno, sendo a **Reforma da Previdência** aprovada por 379 (trezentos e setenta e nove) votos a favor e 131 (cento e trinta e um) contrários. Seguiu-se que, em 07/08/2019, foi anunciada a votação do segundo turno.

Eis que, mais uma vez, o **Presidente da República** encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 334/2019, com projeto de lei que abre crédito suplementar no valor de R\$ 3.041.594.744,00 (três bilhões quarenta e um milhões quinhentos e noventa e quatro mil setecentos e quarenta e quatro reais), conforme publicado em Edição Extra (A) do DOU de 07/08/2019 (Seção 1).

¹ Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1148728957589737473> | @jairbolsonaro: “- Por conta do orçamento impositivo, o governo é obrigado a liberar anualmente recursos previstos no orçamento da União aos parlamentares e a aplicação destas emendas é indicada pelos mesmos. Estamos apenas cumprindo o que a lei determina e nada mais. Boa noite a todos!”.

Com efeito, essas circunstâncias, conhecidas e provadas, tendo relação com os fatos objeto desta representação, autorizam, por indução, concluir-se pela existência de improbidade administrativa por desvio de finalidade (LIA, art. 11, I), em virtude do descumprimento no artigo 142 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 – LDO2019 (Lei Federal nº 13.707/2019).

A outorgas das referidas portarias, no contexto em que ora denunciado, bem como do projeto de lei para abertura de crédito, revela flagrante abuso de poder, na forma de desvio de finalidade, isto é, “quando o agente pratica o ato com inobservância do interesse público ou com objetivo diverso daquele previsto explícita ou implicitamente na lei”².

Ao contrário do que deve informar a execução de políticas públicas setoriais de saúde – aliás, com princípios e diretrizes definidos pela legislação (*vide* Lei Federal nº 8.80/1990, art. 5º, 6º e 7º) –, tudo aponta para que a liberação de recursos derivados de emendas parlamentares para fundos de mais de 200 (duzentos) municípios pautou-se pelo intuito antijurídico de obter votos favoráveis à **Reforma da Previdência**.

Tem-se, com isso, um exímio ilícito atípico³. Noutras palavras, uma conduta *prima facie* permitida – a saber, a execução orçamentária de políticas de saúde – se revela ilícita quando considerados seus reais determinantes de fato (troca por votos a favor da **Reforma da Previdência**) e de direito (violação ao artigo 142 da LDO2019) e, no limite, a prática de ato visando fim proibido em lei e, portanto, improbidade administrativa (LIA, art. 11, I).

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo, Atlas, 2014, p. 254.

³ Vide ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Luiz. *Ilícitos Atípicos: sobre abuso de direito, fraude a lei e desvio de poder*. São Paulo, Marcial Pons, 2014.

Interessante que, em se falando de desvio de poder, bem adverte Maria Sylvia Zanella Di Pietro a respeito da dificuldade de sua prova, pois “*o agente não declara a sua verdadeira intenção; ele procura ocultá-la para produzir a enganosa impressão de que o ato é legal*”⁴. Aqui, porém, o **Presidente da República** e o **Ministro da Saúde**, como relatado, traíram publicamente suas reais intenções.

Segundo relatado, foi o próprio **Ministro da Saúde** mesmo quem, em jornal especializado, deu declaração de que a execução orçamentária atendia aos esforços de aprovação da Reforma da Previdência⁵. Não bastasse a coincidência de datas e o atropelo administrativo (falta de dotação orçamentária), a afirmação insere-se na ordem dos fatos que, por serem notórios, independem de prova (CPC, art. 374, I).

No ponto, calha registrar que – além da anomalia na rotina orçamentária e das declarações públicas das autoridades em questão – é incontroverso o descortinamento de um cenário de interferência do **Poder Executivo** sobre o **Legislativo**, em afronta não apenas à separação, mas, sobretudo, à independência e harmonia dos Poderes (CF, art. 2º).

Repise-se, com destaque, que o próprio **Presidente da República** foi a público se manifestar sobre a questão, através de rede social (Twitter) – veículo de comunicação por ele tornado oficial –, esclarecendo que se as providências adotadas nas portarias aqui atacadas coator seriam inevitáveis em decorrência do cumprimento de normas orçamentárias impositivas.

⁴ In: *Direito Administrativo*. São Paulo, Atlas, 2014, p. 255.

⁵ Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/saude/liberar-r-1-bilhao-ememendas-e-esforco-pro-previdencia-reconhece-mandetta-09072019> Acesso em 10/07/2019.

Sucedo que, como já antecipado em linhas atrás, as emendas parlamentares sujeitas à execução orçamentária previstas nas portarias mencionadas foram de bancada (nº 5021 0003 e 5021 0004), ao passo que, por ora, a Constituição dá como impositivas, isto é, de execução obrigatória, apenas as individuais (CF, art. 166, §§ 9º e 10º).

Significa que as declarações do **Presidente da República** sobre atos praticados pelo **Ministro da Saúde** denotam uma atuação organizada em prejuízo do interesse público, para – mais do que influir na apreciação de proposição em tramitação no Congresso, como defeso pelo artigo 142 da LDO – efetivamente burlar a implementação de políticas públicas de saúde.

Foi tamanha a desconexão entre a finalidade jurídica, de atender ao interesse público, em relação ao interesse político do **Presidente da República** que o volume de recursos liberado nas portarias foi, de início, consideravelmente maior do que a autorização legislativa, o que, final, configuraria, em tese, crime de responsabilidade (Lei Federal nº 1.079/1950, art. 11, 1).

No ensejo, vale recuperar o escólio de Celso Antônio Bandeira de Mello, de que *“o que o Direito sanciona no desvio de poder, consoante entendemos, é sempre o objetivo descompassado entre a finalidade a que o ato serviu e a finalidade legal que por meio dele poderia ser servida”*⁶. Daí que, também por abuso de poder reputa-se adequada a via eleita (CF, art. 5º, LXIX, e Lei Federal nº 12.016/2009, art. 1º, caput).

Em resumo, a captura de parcela considerável de congressistas por meio da liberação de emendas parlamentares não só deturpou um projeto de bem-estar social a ser implementado por políticas públicas setoriais, mas, principalmente,

⁶ In: *Discricionabilidade e Controle Jurisdicional*. São Paulo, Malheiros, 2017, p. 73.

enviesou em absoluto a possibilidade de circulação igualitária do capital comunicativo que dá legitimidade às normas jurídicas, configurando, em última análise, improbidade administrativa (LIA, art. 11, I).

Ante o exposto, requer-se, na forma do artigo 14 da LIA, seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade por desvio de finalidade (LIA, art. 11, I), em virtude do descumprimento no artigo 142 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 – LDO2019 (Lei Federal nº 13.707/2019).

Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 08 de agosto de 2019.

Partido Democrático Trabalhista – PDT
Carlos Roberto Lupi - Presidente

André Peixoto Figueiredo Lima
Deputado Federal