

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.688 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. FLÁVIO DINO  
**REQTE.(S)** : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JORNALISMO  
INVESTIGATIVO - ABRAJI  
**ADV.(A/S)** : RAFAEL MARTINS ESTORILIO E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### DECISÃO:

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI, contra o art. 1º da Emenda Constitucional nº 105/2019, especificamente em relação ao art. 166-A, inc. I, e seus parágrafos, incluído na Constituição, que instituiu as transferências especiais conhecidas como “emendas PIX”.
2. Transcrevo o teor dos dispositivos impugnados:

*”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:*

*I - transferência especial; ou*

*(...)*

*§ 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:*

*I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e*

*II - encargos referentes ao serviço da dívida.*

*§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:*

*I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;*

*II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e*

*III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.*

*§ 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.*

*§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:*

*I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e*

*II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.*

*§ 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.”*

## ADI 7688 / DF

3. A Associação autora sustenta que os dispositivos impugnados permitem a transferência direta de recursos públicos, sem necessidade de vinculação a projetos ou atividades específicas, sem convênio ou outro instrumento congênere, o que constitui, em tese, violação a princípios fundamentais, com destaque para os princípios da publicidade, da moralidade, da eficiência e da legalidade na Administração Pública (art. 37 da CF), e cláusulas pétreas, especialmente as previstas no art. 60, § 4º, incs. I e III, da CF.

4. Alega que as “emendas PIX” são transferências especiais que podem ser utilizadas individualmente pelos Deputados e Senadores e que *“o valor é enviado diretamente ao cofre do ente local sem a necessidade de apresentar projeto ou apontar área para aplicar a verba, portanto, o mecanismo dificulta o acesso e a transparência da atividade jornalística, especialmente a capacidade de realizar investigações fundamentadas e de reportar com precisão sobre a gestão de verbas públicas”* (e-doc. 1, fls. 07-08). Relata que *“com isso, todos os órgãos de controle e fiscalização (Tribunais de Contas, Polícias Estadual/Federal e Ministério Público), foram engessados em sua competência de investigação e análise”*, de modo a criar *“verdadeiro apagão fiscalizador contábil no Estado brasileiro”* (e-doc. 1, fl. 10).

5. Cita, ainda, que a “emenda PIX” *“torna a execução orçamentária da União desprovida de transparência, muitas vezes favorecendo entes federados ao bel prazer de escolhas parlamentares, sem qualquer justificativa, controle ou responsabilização para tanto”*, situação que violaria a separação de poderes pois implicaria em *“concentração excessiva de poder orçamentário no Legislativo, sem a devida fiscalização pelo Executivo”* (e-doc. 1, fl. 26).

6. Ao final, requer, a concessão de **medida cautelar**, *ad referendum*, *“para suspender a eficácia do artigo 1º, inciso I, da Emenda Constitucional nº 105/2019, e seus parágrafos, até o julgamento final desta ação, suspendendo-se as transferências especiais “pix”, sua execução e pagamento até o julgamento definitivo”*, e, subsidiariamente, *“que se imponha a obrigação de prestar esclarecimentos detalhados sobre origem e destinação de emendas pix a*

## ADI 7688 / DF

*partir da decisão cautelar, dentro do prazo de 120 dias para cada empenho” (e-doc. 1, fl. 60).*

7. No **mérito**, pugna pela procedência da presente ação, impondo-se:

*(i) necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de rastreabilidade, monitoramento, avaliação e controle da eficiência alocativa dos repasses federais e dos recursos próprios dos entes federados, com indicação precisa da origem e destino;*

*(ii) transparência das dispensas e procedimentos licitatórios nas aplicações de recursos de origem federal, estadual ou municipal (sejam eles de quaisquer modalidades);*

*(iii) padrão mínimo da execução orçamentária e financeira como pressuposto para funcionalidade dos sistemas;*

*(iv) aumento da cooperação técnica entre os órgãos de controle externo e controle interno federais, estaduais e municipais;*

*(v) aprimoramento da capacidade burocrática dos órgãos de controle externo e interno dos entes subnacionais;*

*(vi) instituição de sistema de transparência e controle nos Poderes Legislativo e Executivo, em seus respectivos sítios institucionais, apontando, em analogia ao que ocorre com a Lei de Transparência, a autoria, origem, destinação e uso dos recursos públicos nos casos de transferências especiais, constando seu destinatário final;*

*vii) Definir-se a competência federal, e do TCU em tomada de contas, para controlar obrigatoriamente*

*referidas contas e repasses, inclusive para responsabilidade administrativa e criminal, mantendo-se hígida a competência federal para referido controle, mesmo que Estados e municípios sejam os beneficiados; e*

*viii) A existência e abertura de conta única para administração dos valores decorrentes de transferências especiais em favor dos entes federados, de modo a garantir a rastreabilidade do repasse e assim permitir não só o controle social como a própria fiscalização dos órgãos competentes" (e-doc. 1, fls. 60-61).*

8. A distribuição se deu por prevenção, nos termos da decisão da presidência desta Corte (e-doc. 18), tendo em vista que a matéria objeto desta ADI guarda pertinência temática com as questões discutidas na ADPF n.º. 854, de minha relatoria, vez que as “emendas PIX”, em tese, configurariam uma espécie de “orçamento secreto”.

9. É o relatório. **Decido.**

10. Verifico que a questão objeto da controvérsia suscitada consiste na aferição da compatibilidade das chamadas “emendas PIX” com a Constituição. Alega a autora que tais transferências especiais resultam em violação a princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37 da Constituição) e outras cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, incs. I, III e IV, da Constituição), o que evidencia a relevância da matéria.

11. A ação suscita muitas questões que merecem profundo debate ao longo da marcha processual, tais como:

I - Critérios para alocação das transferências especiais, à luz do artigo 165, *caput* e parágrafo 1º, da Constituição Federal, que impõe a observância do plano plurianual para estabelecimento, de forma regionalizada, de “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”;

II - A natureza da lei orçamentária e sua imperativa compatibilidade com as normas constitucionais que definem o núcleo estrutural do Estado brasileiro, a exemplo do princípio da separação de Poderes, com independência e harmonia entre eles;

III - Os sistemas de controle quanto à aplicação de recursos oriundos do Orçamento da União, observada a forma federativa de Estado, e

IV - A imprescindível observância dos critérios constitucionais da transparência, rastreabilidade e comparabilidade no manejo de recursos públicos.

12. Por enquanto, considero cabível o **deferimento em parte da tutela requerida**, sobretudo objetivando impedir a continuidade de caminhos incompatíveis com a Constituição. Isso visa inclusive prevenir que posteriormente haja a promoção de responsabilidade penal e civil de agentes públicos - em decorrência de inconstitucionalidades perpetradas.

13. No que se refere ao *fumus boni iuris*, observo que a probabilidade do direito é demonstrada mediante dados que apontam para a insuficiência dos instrumentos de planejamento, bem como para a inadequação de mecanismos de controle e transparência quanto às transferências especiais (“emendas PIX”).

14. Por sua vez, tenho por evidenciado o *periculum in mora* ante à possibilidade de danos irreparáveis ao erário e à ordem constitucional, caso a realização das transferências especiais (“emendas PIX”) previstas no art. 166-A da Constituição continue a ocorrer sem o estabelecimento de mecanismos que assegurem a transparência e a rastreabilidade dos dados (art. 163-A da Constituição).

## ADI 7688 / DF

15. Nesse sentido, deve-se compreender que a **transparência** requer a ampla divulgação das contas públicas, a fim de assegurar o controle institucional e social do orçamento público. Por sua vez, a **rastreabilidade** compreende a identificação da origem e do destino dos recursos públicos. Sobre o ponto, aliás, destacou o **Min. Roberto Barroso** em voto proferido na ADPF n.º. 854, que *“em uma democracia e em uma república não existe alocação de recurso público sem a clara indicação de onde provém a proposta, de onde chega o dinheiro”* (e-doc. 369 da ADPF n.º. 854).

16. Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei n.º. 9.868/1999, **DEFIRO, em parte, a medida cautelar requerida, ad referendum do Plenário, para DETERMINAR:**

1) que, doravante, as transferências especiais (“emendas PIX”) somente sejam realizadas com o atendimento aos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição), conforme regulamentação administrativa de competência constitucional do Poder Executivo (art. 84, incs. II e IV, da CF);

2) que as transferências especiais (“emendas PIX”) sejam fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal, consoante o entendimento desta Corte em situação análoga (ADI 5791, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). Ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão. Por consequência, esclareço, em nome da segurança jurídica, que está configurado o interesse da União para os fins do artigo 109, I e IV, da Constituição;

3) que, doravante, os **beneficiados** por

emendas parlamentares via transferências especiais (“emendas PIX”) insiram na plataforma Transferegov.br, **PREVIAMENTE** ao recebimento dos recursos, informações referentes às transferências, tais como: plano de trabalho, objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa. Consequentemente, o Poder Executivo só poderá liberar os recursos oriundos das “emendas PIX” **APÓS** o atendimento da referida obrigação pelos futuros destinatários da transferência especial;

4) que, doravante, as transferências especiais (“emendas PIX”) na área da **SAÚDE** somente sejam efetivamente executadas mediante prévio parecer das instâncias competentes de governança do SUS no sentido de que há estrito cumprimento das regras técnicas que o regem, nos termos da Lei nº. 8.080/1990, especialmente de seus arts. 14-A, 35 e 36;

5) que, doravante, a destinação de transferências especiais (“emendas PIX”) tenha absoluta vinculação federativa, isto é, Deputados e Senadores só poderão indicá-las para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, em virtude do disposto nos arts. 45 e 46 da Constituição, salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar;

6) que a **CGU** realize auditoria da aplicação, economicidade e efetividade sobre as transferências especiais (“emendas PIX”), em execução em 2024;

7) que, no **prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data:**



## ADI 7688 / DF

- a. a **CGU** realize auditoria de todos os repasses de “emendas PIX” em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024, e
- b. as **ONGs e demais entidades do terceiro setor** informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de “emendas PIX” recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos;

8) que seja aberta conta exclusiva para administração dos valores decorrentes de transferências especiais (“emendas PIX”) em favor dos entes federados, como forma de assegurar a transparência e a rastreabilidade (art. 163-A da Constituição) e permitir a fiscalização orçamentária.

17. Solicito informações ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), no prazo de 30 (trinta) dias, na forma do art. 6º da Lei nº. 9.868/1999.

18. Após, abro vista, sucessivamente, no prazo de 15 (quinze) dias, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8º da Lei nº. 9.868/1999.

19. Submeto esta decisão ao Plenário para referendo.

Publique-se.

Brasília, 1º de agosto de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

**ADI 7688 / DF**

Relator

*Documento assinado digitalmente*