



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AJCONST/PGR N. 969705/2024**

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal,

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, e § 1º; 103, VI, e 129, IV, da Constituição; no art. 6º, III, da Lei Complementar n. 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei n. 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra o art. 166-A, I e §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição, dispositivos acrescentados ao seu corpo pela Emenda Constitucional n. 105, de 12.12.2019. As normas disciplinam a alocação de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, por emendas impositivas ao projeto de lei orçamentária anual, sob a forma de transferência especial, popularmente alcunhada de “emenda PIX”. As regras

desobedecem aos limites materiais de reforma constitucional estabelecidos no art. 60, § 4º, I, III e IV, da Constituição<sup>1</sup>.

### Objeto da ação

Os preceitos impugnados nesta demanda estão postos em realce abaixo:

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**

II – transferência com finalidade definida.

§ 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**

---

1 Acompanha a petição inicial cópia da norma impugnada (art. 3º da Lei n. 9.868/1999).

**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.**

(grifos acrescentados às disposições impugnadas)

As normas oriundas da Emenda Constitucional n. 105/2019 já são objeto de ação de controle abstrato no Supremo Tribunal Federal, qual seja, a ADI n. 7.688/DF, ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), sob a relatoria do Ministro Flávio Dino. A propositura desta ação supre óbice ao conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade anterior, relativo à ilegitimidade ativa da entidade autora, cujos objetivos institucionais não têm relação de afinidade (pertinência temática) com o conteúdo das normas objeto de impugnação. Dada a identidade parcial de objeto, sugere-se a distribuição por prevenção desta ação direta ao Ministro relator da ADI n. 7.688/DF.

## Breve contexto normativo

A Emenda Constitucional n. 86, de 17.3.2015, deu partida a movimento de mitigação do caráter meramente formal e autorizativo do orçamento. A reforma então realizada inseriu no art. 166 da Constituição a obrigatoriedade de execução de emendas individuais a projeto de lei orçamentária no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista na proposição, devendo a metade do montante ser destinada a ações e serviços públicos de saúde<sup>2</sup>.

A figura do chamado “orçamento impositivo”, *i.e.*, das emendas impositivas ao orçamento público, foi, a seguir, revisada pela Emenda Constitucional n. 100, de 26.6.2019, que estabeleceu critérios para a execução das programações de caráter obrigatório e ampliou a garantia de execução impositiva às emendas de iniciativa de bancada

---

2 Art. 166. (...)

§ 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 Emenda Constitucional 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 Emenda Constitucional 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 Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, até o limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior<sup>3</sup>.

As novidades deram causa a instauração de controle de constitucionalidade. No julgamento da ADI n. 5.274/SC, a Corte admitiu o ajuste do sistema, porque, ao fixarem percentuais específicos para emendas impositivas de execução obrigatória, as Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 buscaram *“compatibilizar a discricionariedade do Executivo e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a divisão entre os Poderes”*<sup>4</sup>.

Na ADI n. 6.308/RR, foi dito:

11. (...) Antes da Emenda à Constituição Federal nº 86/2015, a figura das emendas parlamentares impositivas era estranha à disciplina nacional do tema, em que se dava à lei orçamentária anual um caráter predominantemente autorizativo, base da clássica doutrina no sentido de considerar o orçamento lei apenas em sentido formal, e não material. Antes da EC nº 86/2015, as normas gerais federais pertinentes (quase todas de assento constitucional) não previam as emendas parlamentares impositivas. Essas ainda são uma excepcionalidade à imposição de despesas obrigatórias no orçamento público. (...)

16. A figura das emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, conquanto

---

3 Art. 166. (...)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

4 ADI n. 5.274/SC, rel. a Ministra Cármen Lúcia, DJe 30.11.2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

admitida na Constituição Federal após as ECs nº 86/2015 e nº 100/2019, representa exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, subtraindo relevante parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive em termos de planejamento e gestão pública. Representa também exceção à própria regra da iniciativa legislativa do Poder Executivo nessa matéria, conforme previsto no *caput* do art. 165 da Constituição Federal. Em última análise, o orçamento impositivo é figura que toca no próprio princípio constitucional da separação dos Poderes. Até por essa razão, sua interpretação e aplicação devem dar-se de forma estrita e cautelosa<sup>5</sup>.

Adiante, contudo, outra modalidade de alocação e de execução de despesas orçamentárias ganhou notoriedade. A variante ficou conhecida como “*orçamento secreto*”. Consistia no uso desvirtuado de emendas do Relator-geral do orçamento (classificadas pelo identificador orçamentário RP-9 – Resultado Primário 9) no curso da elaboração das leis orçamentárias de 2021 e 2022.

De novo, a Corte foi convocada a aquilatar a validade da sistemática. No julgamento conjunto das AADPF n. 850, 851, 854 e 1.014/DF, declarou inconstitucional o uso indevido das emendas do Relator-geral (RP-9) para inclusão de novas despesas públicas e programações no orçamento da União. Decidiu haver inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1/2021<sup>6</sup> e da íntegra da

---

5 ADI n. 6.308/RR, rel. o Ministro Roberto Barroso, DJe 15.6.2022.

6 Art. 4º As solicitações que fundamentam as indicações a serem realizadas pelo Relator-Geral, a partir da vigência deste Ato Conjunto, serão publicadas em sítio eletrônico pela

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Resolução n. 2/2021 do Congresso Nacional,<sup>7</sup> e fixou interpretação conforme a Constituição para as Leis n. 14.144, de 22.4.2021 (LOA 2021), e n. 14.303, de 21.1.2022 (LOA 2022). O Supremo Tribunal, então, vedou que as despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP-9 fossem levadas a efeito. Determinou a todas as unidades orçamentárias e órgãos que haviam procedido a empenho, liquidação e pagamento de

---

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e encaminhadas ao Poder Executivo.

7 A Resolução CN n. 2/2021 altera disposições da Resolução CN n 1/2006, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral:

Art. 1º A Resolução nº 1, de 2006-CN, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 53. (...)

IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144. (NR)

Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida. (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Parágrafo único. As alterações da Resolução nº 1, de 2006-CN, referentes ao art. 69-A de que trata o art. 1º, somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação desta Resolução, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2021.

despesas sob o indicador RP-9 que, em 90 dias, publicassem os dados referentes a serviços, obras e compras realizadas com verbas públicas, identificando os respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno.

O acórdão ficou assim resumido:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. “ORÇAMENTO SECRETO”. DESPESAS PÚBLICAS RESULTANTES DE NEGOCIAÇÕES OCULTAS ENTRE O EXECUTIVO E SUA BASE PARLAMENTAR DE APOIO NO CONGRESSO. EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS PELO IDENTIFICADOR ORÇAMENTÁRIO RP 9). CONSTATAÇÃO OBJETIVA DA OCORRÊNCIA DE EFETIVA TRANSGRESSÃO AOS POSTULADOS REPUBLICANOS DA TRANSPARÊNCIA, DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO ESTATAL DOS RECURSOS PÚBLICOS, ASSIM COMO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL.

**1. As práticas institucionais e padrões de comportamento** verificáveis objetivamente na esfera dos Poderes Públicos traduzem formas de atuação estatal, subsumíveis à noção jurídica de **atos de poder** (Lei nº 9.882/99, art. 1º, *caput*). **Precedentes.**

**2.** A jurisprudência desta Corte reconhece possível a utilização da arguição de descumprimento para **impugnar omissões sistêmicas e práticas institucionais dos Poderes Públicos**, sempre que – diante da inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata, eficaz – os atos impugnados, transcendendo interesses meramente individuais, ostentam os atributos da generalidade, da impessoalidade e da abstração, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos

fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes. **Precedentes.**

3. As **emendas parlamentares** ao orçamento possuem **autorização constitucional** (CF, art. 166) e objetivam, em princípio, viabilizar aos congressistas a oportunidade de atender diretamente as reivindicações mais concretas e urgentes da população que representam, contemplando a dotação financeira necessária ao atendimento de suas necessidades.

4. A **experiência histórica**, no entanto, **comprova** que as emendas orçamentárias têm se distanciado, cada vez mais, do seu objetivo original de representar instrumento legítimo de aprimoramento das políticas públicas nacionais e regionais, **para servirem ao proveito de interesses de cunho privatístico e eleitoral**, muitas vezes envolvendo esquemas de corrupção e desvio de recursos públicos de amplitude nacional, tal como apurado pelos órgãos de investigação parlamentar do Congresso Nacional em diversas ocasiões (CPMI do Esquema PC Farias, do Orçamento, das Ambulâncias, entre outros).

5. O **elevado coeficiente de discricionariedade** existente na definição dos programas e ações estatais, assim com na escolha dos gastos necessários a sua execução, **acentua ainda mais o ônus pertencente aos Poderes Públicos** de observarem o dever de transparência na execução do orçamento e a obrigatoriedade da divulgação de informações completas, precisas, claras e sinceras quanto ao seu conteúdo, de modo a viabilizar a atuação efetiva e oportuna dos órgãos de **controle administrativo interno**, dos órgãos de **fiscalização externa** (Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário) e da **vigilância social** exercida pelas entidades da sociedade civil e pelos cidadãos em geral.

6. Chama-se de "*orçamento secreto*" o esquema de barganha política por meio do qual o Executivo favorece os integrantes de sua base parlamentar mediante a liberação de emendas orçamentárias **em**

**troca de apoio legislativo** no Congresso Nacional, valendo-se do instrumento das emendas do relator para **ocultar a identidade** dos parlamentares envolvidos e a **quantia** (cota ou quinhão) que lhe cabe na **partilha informal do orçamento**.

7. As **emendas do relator**, além de não possuírem previsão constitucional, operam com base na lógica da **ocultação dos efetivos requerentes da despesa**, mediante a utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), por meio da qual todas as despesas nela previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do Relator-Geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares **incógnitos** e o orçamento público federal.

8. Também o destino final dos recursos alocados sob a rubrica RP 9 (emendas do relator) acha-se recoberto por um manto de névoas. Cuida-se de categoria orçamentária para a qual se destinam elevadas quantias (mais de R\$ 53 bilhões entre 2020 e 2022) **vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas**, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do **planejamento**, da **transparência** e da **responsabilidade fiscal**.

9. A captura do orçamento público federal em favor das prioridades eleitoreiras e interesses paroquiais dos congressistas representa grave risco à capacidade institucional do Estado de realizar seus objetivos fundamentais (CF, art. 3º), especialmente em decorrência da pulverização dos investimentos públicos, da precarização do planejamento estratégico, da perda progressiva da eficiência e da economia de escala, tudo em detrimento do interesse público.

10. A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional **inadmissível** diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º);

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**inaceitável** em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, *caput*); **inconciliável** com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000; **além de incompatível** com o direito fundamental a informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da **máxima divulgação**, da **transparência ativa**, da **acessibilidade** das informações, do **fomento à cultura da transparência** e do **controle social** (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, *caput* e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V).

11. ADPFs 850 e 851 **integralmente conhecidas** e ADPFs 854 e 1014 **conhecidas em parte**. No mérito, pedidos julgados **procedentes**, nos termos do voto da Relatora<sup>8</sup>. (grifos no original)

A seguir, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 126, de 21.12.2022, que autoriza o Relator-geral do orçamento a apresentar emendas para ampliar dotações orçamentárias destinadas ao atendimento de solicitações das comissões permanentes do Congresso Nacional ou de suas Casas no exercício de 2023 (art. 5º). A EC n. 126/2022 estabeleceu novo teto para as emendas individuais impositivas, que subiu para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior – antes era 1,2% da RCL prevista no projeto de lei –, cabendo 1,55% do montante às emendas de Deputados, e 0,45% às emendas de Senadores (art. 166, §§ 9º e 9º-A)<sup>9</sup>.

---

8 AADPF n. 850, 851, 854 e 1.014/DF, rel. a Ministra Rosa Weber, DJe 28.4.2023.

9 Art. 166. (...)

## **Inconstitucionalidade do mecanismo simplificado de alocação direta de recursos federais por transferências especiais (“emendas PIX”)**

Nos termos do art. 165 da Constituição, três diplomas normativos compõem o planejamento orçamentário dos entes federados, a lei que institui o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

O plano plurianual engloba lapso cronológico de quatro anos e dispõe sobre despesas de capital, investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

A lei de diretrizes orçamentárias, de caráter anual, orienta a elaboração da lei orçamentária anual. Cogita de alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

À lei de orçamento anual cabe discriminar as receitas e as despesas do exercício financeiro, relativas aos Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

---

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

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

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na razão de ser dos três tipos de diplomas está a *“busca pelo planejamento e pela programação na atividade financeira do Estado, de modo a concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, indispensáveis à satisfação dos interesses sociais por uma Administração Pública guiada pelo moderno paradigma do resultado”*<sup>10</sup>.

Todas as três modalidades de lei orçamentária são de iniciativa do chefe do Executivo (art. 84, XXIII, da Constituição), evidenciando-se, portanto, o papel relevante que o constituinte originário atribuiu a esse Poder para a definição dos gastos públicos no âmbito orçamentário. Se a decisão final é do Legislativo, o legislador está sujeito a operar sobre o que propõe o Executivo. Compreende-se que seja assim, tendo-se presente a responsabilidade do Executivo na orientação, promoção e efetivação de objetivos, ações, atividades e programas do Estado.

O orçamento público configura instrumento de atuação transparente e responsável, que possibilita ao Poder Público executar as despesas e os investimentos de forma eficiente e planejada. É meio imprescindível para a concretização de programas nacionais, regionais e setoriais, direcionados ao desenvolvimento econômico e à redução de desigualdades sociais<sup>11</sup>, e às tarefas constitucionais impostas aos poderes constituídos. No sistema da Constituição de 1988, o orçamento não se

---

10 ADI n. 5.468/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, DJe 1º.8.2017.

11 CALIENDO, Paulo. Comentário ao art. 165. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.; LEONCY, Léo F. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023, p. 1.853.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

reduz a um singelo mecanismo de fixação de receitas e de despesas, mas se assoma como elemento fundamental na definição e posituação de objetivos, ações, atividades e programas do Estado.

Quanto à LOA, a Constituição estabelece regramento próprio ao seu processamento, distinto do processo legislativo ordinário. Dentre as normas específicas, destacam-se a reserva de iniciativa do Presidente da República para desencadear o trâmite legislativo, a emissão de parecer por comissão mista permanente do Congresso Nacional, a apreciação conjunta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, o limite temporal para a aprovação do projeto de lei e as limitações às emendas parlamentares. A elaboração da LOA tem o seu início no Poder Executivo, que promove a consolidação das propostas parciais elaboradas pelas unidades orçamentárias e órgãos dotados de autonomia em um projeto unificado, de forma integrada com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O projeto da lei orçamentária (PLOA) é, a seguir, submetido ao crivo do Legislativo, cabendo aos membros do Congresso Nacional a prerrogativa de apreciar a proposta do Poder Executivo e modificá-la, na forma do art. 166, §§ 2º a 4º, da Constituição:

Art. 166. (...)

§ 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.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

§ 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.

O exercício da prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ao PLOA, portanto, está limitado pela necessidade de observância das condicionantes de compatibilidade com o PPA e a LDO. A legitimidade das alterações propostas pelos parlamentares depende, ainda, de que sejam acompanhadas da indicação dos recursos que as viabilizarão – recursos que deverão provir de anulação de despesa prevista no projeto e que não tenham estabilidade estatuída pelo constituinte, que guardem relação sistemática com o projeto originário ou que consistam em mera correção de erros ou omissões.

Ao estabelecer limitações ao poder de emenda parlamentar em projetos de lei orçamentária, o Poder Constituinte originário estabelece sistemática, convergente com a de tantos países da

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

atualidade<sup>12</sup>, de reconhecimento do protagonismo do Executivo na formulação de estratégias de atendimento ao interesse público, mercê da sua posição de proximidade das necessidades a serem enfrentadas, favorecida pela sua estrutura tentacular, e dada a garantia da sua submissão às cautelas dos mecanismos de controle democrático. Não é demais reconhecer que recai especialmente sobre o Executivo a expectativa popular de satisfação pelos Poderes Públicos das demandas sociais mais ingentes. Cabe ressaltar que, sob o regime democrático de 1988, também o Executivo obtém legitimidade política direta no voto popular.

As restrições que o constituinte impõe às mudanças pelo Congresso Nacional do projeto apresentado pelo Presidente da

---

12 Como observa Ricardo Lobo Torres, há tendência universal na fixação de limites a emendas parlamentares em projetos de lei orçamentária:

Assunto dos mais delicados no regime democrático é o da tramitação das emendas ao orçamento. Da mesma forma que a iniciativa da lei orçamentária é reservada ao Executivo, que só ele tem as informações e os elementos necessários a sua elaboração, também as emendas não podem ficar ao arbítrio do Legislativo. É tendência universal estabelecer algumas limitações ao poder de legislar sobre o orçamento. Na Inglaterra desde 1713 se proíbem as emendas que majorem despesas. Na França o art. 40 da Constituição chega a dizer que “as propostas e emendas formuladas pelos membros do Parlamento serão rejeitadas quando sua adoção tiver por consequência uma redução dos recursos públicos ou a criação ou aumento da despesa pública”; a iniciativa dos deputados tem sido vista pela doutrina como “*dangereuse et parfois néfaste*”; a proibição constitucional vem sendo interpretada de forma mitigada, a permitir emendas sobre a receita, quando se indiquem os recursos que devem ser anulados ou quando se tratar de criação ou aumento de uma fonte de recurso, embora o rigor seja maior no que concerne às despesas, admitindo-se apenas as emendas supressivas de gastos; a proibição de emendas se aplica à lei de finanças do Estado, às leis das coletividades locais e à lei de financiamento da seguridade social, que todas elas cuidam de “recursos públicos”. (Comentário ao art. 166. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.770).

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

República sinalizam e positavam a preeminência da proposta original, ao menos na sua essência. Daí os §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição repelirem as emendas que importem o seu desvirtuamento.

As emendas à Constituição até 2022 operaram algum ajuste no sistema, buscando atribuir efeito realístico ao papel desempenhado pelos congressistas quando aprovam emendas ao projeto de lei orçamentária, atuando em consonância com os propósitos a que o constituinte os vinculou.

Assim se compreende a instituição da obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares, individuais e de bancada, atendidos os limites percentuais da RCL do exercício anterior. O orçamento quanto a essas emendas se tornou vinculante para o Executivo (art. 166, §§ 9º a 12, da Constituição), mantendo-se autorizativo em relação ao restante da peça orçamentária.

A despeito de serem de execução obrigatória, as emendas impositivas não perderam a sua inserção no conjunto de princípios democráticos e republicanos que devem nortear o trato da coisa pública em toda a sua extensão. A propositura, aprovação e execução dessas emendas devem estar compassadas pelos parâmetros inspiradores dos deveres de transparência com máxima publicidade de informações. Essas informações devem ser, invariavelmente, completas, precisas, claras e fidedignas, para, dessa forma, viabilizar o controle social e a atuação efetiva dos órgãos de fiscalização interna e

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de controle externo. Assim delineadas normativamente as emendas impositivas, estarão elas acomodadas aos preceitos fundamentais da Constituição, seguindo o entendimento do STF no julgamento conjunto das AADPF n. 850, 851, 854 e 1.014/DF.

Esse juízo, contudo, não se confirma no exame da Emenda Constitucional n. 105/2019, no ponto em que incorporou o art. 166-A à Constituição, com o fim de possibilitar a alocação de recursos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por emendas individuais impositivas ao projeto de lei orçamentária, adotando para isso a forma concebida e nominada de **transferência especial**. Eis o teor das normas, com realce dos preceitos aqui 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o**

**inciso II do § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda  
Constitucional nº 105, de 2019)**

Verifica-se que, por essa nova sistemática, a transferência especial de recursos federais por meio de emendas impositivas reduz o papel da vontade do Poder Executivo na operacionalização do sistema orçamentário. Impõe-se, mais, que tolere a entrega de verba a outro ente da Federação de modo direto, prescindindo de prévia celebração pelo mesmo Executivo federal de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres. A sistemática também dispensa que seja indicado o programa, o projeto ou a atividade a ser fomentada com os recursos alocados. A quantia simplesmente passa a pertencer ao ente político beneficiado pelo ato da singela transferência (art. 166-A, I e § 2º, da Constituição).

Há inequívoca degradação do papel preeminente que o constituinte originário quis fosse exercido pelo Executivo no plano da concepção e execução do orçamento. Já se vê que a relação entre pessoas políticas da Federação também se deforma em prejuízo da União. Veja-se que a decisão sobre a distribuição de recursos é imposta pelo parlamentar autor da emenda, que não é cobrado a definir com mínima precisão a finalidade e a destinação do recurso e também escapa aos mecanismos de controle democrático sobre as vicissitudes desses recursos. A deturpação do sistema republicano de acompanhamento dos gastos públicos mostra-se patente.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Com efeito, a celebração de contratos de cooperação técnica para subsidiar o acompanhamento e o controle da aplicação dos recursos é prevista apenas em caráter facultativo pela EC n. 105/2019 (art. 166-A, § 3º). Os únicos requisitos impostos para que se ultimem essas transferências se resumem à obrigatoriedade de que, no mínimo, 70% dos recursos assim obtidos pela entidade federada sejam dirigidos a despesas de capital (art. 166-A, § 5º) e à vedação de que sirvam para o pagamento de despesas com pessoal, encargos sociais e serviço da dívida (art. 166-A, § 1º).

No plano infraconstitucional, a Lei n. 14.791, de 29.12.2023, que estabelece as diretrizes para a elaboração da LOA de 2024, dita aos entes beneficiados por emendas individuais impositivas a obrigação de registrar no “Transferegov.br” a abertura de conta específica para o recebimento dos recursos, a sua destinação e o objeto do gasto. “Transferegov.br” é a *“plataforma tecnológica integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à gestão, informatização e operacionalização de parcerias”* firmadas com a União<sup>13</sup>.

A lei de 2023 determina, também, ao ente beneficiado *“comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao TCU e ao respectivo TCE ou TCM, no prazo de trinta dias, o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação, do que dará ampla publicidade”*. Manda, afinal, *“comprovar a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado por meio*

---

13 Art. 7º do Decreto n. 11.271, de 5.12.2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

do *Transferegov.br* até 31 de dezembro de 2024, sob pena de vedação a novas transferências especiais enquanto perdurar o descumprimento”, reafirmando a possibilidade, já explicitada no art. 166-A, § 3º, da Constituição, de celebração de acordos de cooperação entre o Tribunal de Contas da União e os respectivos TCE e TCM, com vistas ao controle da aplicação dos recursos repassados. Lê-se no diploma:

Art. 83. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar no *Transferegov.br*, para que seja realizado o depósito e permitida a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* do referido artigo:

I – a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta **conta corrente específica**; e

II – a **destinação dos recursos, definindo o objeto de gasto**.

§ 1º Outras regras necessárias à operacionalização das emendas de que trata o *caput* poderão ser editadas em ato do Poder Executivo federal.

§ 2º **O Poder Executivo do ente beneficiado das transferências especiais**, a que se refere o inciso I do *caput* do art. 166-A da Constituição, **deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao TCU e ao respectivo TCE ou TCM, no prazo de trinta dias, o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação, do que dará ampla publicidade**.

§ 3º Para fins do disposto no § 16 do art. 37, no art. 163-A e no § 16 art. 165 da Constituição, os entes federativos beneficiários dos recursos previstos neste artigo deverão utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021, para o registro das contratações públicas realizadas.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

§ 4º O ente beneficiário de transferência especial deverá **comprovar a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado por meio do Transferegov.br até 31 de dezembro de 2024**, sob pena de vedação a novas transferências especiais enquanto perdurar o descumprimento, sem prejuízo da responsabilização administrativa, cível e penal do gestor.

§ 5º **Para fins de controle da aplicação dos recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais, poderão ser realizados acordos de cooperação entre o Tribunal de Contas da União e os respectivos TCE e TCM.** (sem grifos no original)

O Tribunal de Contas da União editou, em 17.1.2024, a Instrução Normativa n. 93, tendo por objeto a fiscalização dos recursos da União alocados aos entes subnacionais pela via das transferências especiais. A Instrução Normativa fixa que incumbe ao TCU controlar tão-somente o atendimento das condicionantes impostas pelo art. 166-A, I e II, da Constituição (arts. 1º, *caput*, 6º e 7º)<sup>14</sup>. A fiscalização da

---

14 Art. 1º Esta instrução normativa estabelece normas para a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, das emendas individuais impositivas alocadas por meio das transferências especiais previstas no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, para fins de verificação do atendimento das condicionantes impostas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A do mencionado dispositivo constitucional.

(...)

Art. 6º A fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre o cumprimento das condicionantes orçamentárias e financeiras que as legitimam, previstas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal, poderá ser realizada por meio de instrumentos de iniciativa própria ou de terceiros, como inspeções, auditorias, representações e denúncias, bem como a partir da análise de demonstrativos, relatórios, sistemas e demais fontes de dados e informações pertinentes, em especial mediante acompanhamento e análise de documentos e informações inseridos na plataforma Transferegov.br ou outra que a suceder.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

regularidade das despesas efetuadas com os recursos recebidos é deixada para o sistema de controle local (art. 1º, § 2º)<sup>15</sup>.

---

§ 1º A fiscalização poderá ser exercida, inclusive, diretamente junto aos órgãos estaduais, distrital e municipais incumbidos da aplicação dos recursos das transferências especiais, em conformidade com os planos de fiscalização do Tribunal de Contas da União ou por determinação dos seus colegiados ou relatores.

§ 2º Os órgãos e entidades dos entes federados beneficiados das transferências especiais deverão providenciar livre acesso aos servidores do controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União e dos sistemas de controle interno e externo local, aos processos, documentos, sistemas e demais fontes de informações referentes às transferências de que trata esta instrução normativa, assim como ao local de execução dos correspondentes objetos.

§ 3º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades na execução das transferências especiais perante.

§ 4º Se a irregularidade denunciada não se referir ao atendimento das condicionantes, o Tribunal remeterá cópia da documentação correspondente ao respectivo Tribunal de Contas Estadual, Distrital ou Municipal, bem como aos Ministérios Públicos da União e dos Estados, para conhecimento e adoção das providências que entenderem cabíveis.

Art. 7º Constatados o descumprimento de qualquer condicionante e/ou a omissão no dever de disponibilizar elementos e/ou adotar procedimentos necessários à sua verificação conforme prazos e formas estabelecidos nesta instrução normativa e, ainda, a não finalização da execução do objeto nos prazos definidos no art. 4º, o Tribunal de Contas da União fixará prazo para que o ente federado beneficiado regularize as pendências.

§ 1º Caso o ente federado beneficiado não regularize as pendências, o Tribunal instaurará processo de tomada de contas especial, com vistas à responsabilização do ente federado beneficiado pelo débito decorrente do desvio de finalidade irregular ou da não comprovação da regularidade, a ser recolhido aos cofres da União, bem como para eventual aplicação de sanções ao gestor que praticou o ato infringente, comissivo ou omissivo.

§ 2º Ao decidir, o Tribunal remeterá cópia da documentação pertinente ao respectivo tribunal de contas estadual, municipal ou distrital, bem como aos ministérios públicos da União e dos estados, para conhecimento e adoção das providências que entenderem cabíveis.

15 Art. 1º (...)

§ 2º Cabe ao sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, a cuja jurisdição estiver vinculado o ente federado beneficiado com transferências especiais, no âmbito de suas competências e atribuições, a fiscalização sobre a regularidade das

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O ato normativo determina aos entes beneficiados, no prazo de trinta dias do recebimento dos recursos, “notificar o conselho local ou a instância de controle social da área finalística na qual os recursos serão aplicados” (art. 2º, § 3º)<sup>16</sup>; e, no prazo de até sessenta dias, que insiram na plataforma “Transferegov.br” as “informações e documentos sobre a programação finalística da área na qual os recursos serão aplicados” (art. 2º, § 6º)<sup>17</sup>, para fins de “transparência e controle social, assim como para possibilitar a verificação do cumprimento das condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal” (art. 2º, caput)<sup>18</sup>.

---

despesas efetuadas na aplicação de recursos recebidos, inclusive com a devida instauração do competente processo de tomada de contas especial, quando for o caso.

16 Art. 2º (...)

§ 3º O ente federado beneficiado, no prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento dos recursos, deverá notificar o conselho local ou instância de controle social da área finalística na qual os recursos serão aplicados, onde houver, sobre o recebimento de recursos decorrentes de transferências especiais.

17 Art. 2º (...)

§ 6º Em até sessenta dias após o recebimento dos recursos, o ente federado beneficiado fará a inserção, na plataforma Transferegov.br, de informações e documentos sobre a programação finalística da área na qual os recursos serão aplicados, observado o disposto no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal, contendo, no mínimo:

I – descrição do objeto a ser executado, com as metas a serem alcançadas;

II – estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto, discriminando os valores provenientes de transferências especiais e os oriundos de outras fontes de recursos, se for o caso;

III – classificação orçamentária da despesa, informando o valor aplicado em despesas correntes e em despesas de capital;

IV – previsão de prazo para conclusão do objeto a ser executado; e

V – notificação a que se refere o § 3º do art. 2º.

18 Art. 2º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução desses recursos na plataforma

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os procedimentos e os prazos para a operacionalização das emendas ao PLOA, inclusive na modalidade de transferência especial, foram regulamentados pela Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR n. 1, de 1º.4.2024, dos Ministros da Fazenda do Planejamento e Orçamento, da Gestão e da Inovação em Serviços Público e Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

A Portaria dispõe sobre o dever de indicação do beneficiário da emenda pelo número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica principal do ente beneficiado, no caso de transferência especial (art. 7º, § 6º), e relaciona, entre os impedimentos de ordem técnica à execução das programações orçamentárias, a *“não indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário na Transferegov.br”*; a *“inobservância da aplicação mínima obrigatória de setenta por cento em despesas de capital nas transferências especiais, por autor”*; e a *“não indicação da área da política pública na qual o recurso oriundo de transferências especiais será aplicado (art. 4º, XV, XIX e XX)<sup>19</sup>*.

---

Transferegov.br (ou sistema/plataforma que vier a substituí-la), instituída pelo Decreto 11.271, de 5 dezembro de 2022, na forma e nos prazos estabelecidos nesta instrução normativa, para fins de transparência e controle social, assim como para possibilitar a verificação do cumprimento das condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal.

19 Art. 4º São hipóteses de impedimento de ordem técnica, consideradas as dispostas no § 2º do art. 74 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 – LDO-2024:

(...)

XV - não indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário na Transferegov.br;

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nota-se que as obrigações impostas aos autores das emendas impositivas e aos entes beneficiados pelos regramentos operacionais editados no plano federal se voltam sobretudo para a verificação das condicionantes do art. 166-A da Constituição.

Importa assinalar que fica excluída da competência do Tribunal de Contas da União a fiscalização da adequada aplicação desses recursos, o que não se pode admitir, sendo certo que a origem federal do recurso é, como dito pelo Supremo Tribunal Federal, fator determinante para se fixar a competência fiscalizatória<sup>20</sup>.

O mecanismo das transferências especiais (“emendas Pix”), portanto, a despeito do alegado intuito de produzir celeridade ao processo, não se revela admissível, por importar perda da transparência e da rastreabilidade dos recursos alocados. O método encolhe a capacidade de controle sobre a aplicação de verbas federais, com prejuízo para o planejamento orçamentário da União. As assim chamadas “emendas PIX”, desprovidas das ferramentas de fiscalização constitucionais, arriscam a se convolar em instrumento deturpador das práticas republicanas de relacionamento entre agentes públicos, propiciando o proveito de interesses distintos dos que a atividade política deve buscar.

---

XIX - inobservância da aplicação mínima obrigatória de setenta por cento em despesas de capital nas transferências especiais, por autor;

XX - não indicação da área da política pública na qual o recurso oriundo de transferências especiais será aplicado; (...).

20 ADI n. 5.791/DF, rel. o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 12.9.2022.

Em memoriais apresentados na ADPF n. 850/DF (peça 325), a Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional noticiaram o aumento expressivo, no exercício de 2023, da dotação para as emendas individuais na modalidade transferência especial (“emendas PIX”). O volume envolvido terá ultrapassado o montante de R\$ 3,32 bilhões em 2022, atingindo R\$ 6,75 bilhões em 2023. Lê-se no documento:

A proporção da modalidade PIX em relação ao total de emendas individuais (RP 6) vem aumentando anualmente. Saltou de 6,7% em 2020 para 31,8% em 2023. Ou seja, **um terço de todas as emendas individuais (RP 6) de 2023 são na modalidade transferência especial.**

O volume e facilidade são inversamente proporcionais à transparência: entre 2020 e 2023, R\$ 10,4 bilhões em emendas PIX não especificavam o destinatário final ao serem incorporados à Lei Orçamentária Anual (LOA). No presente ano, **80% do total de transferências especiais não especificam o ente federativo beneficiário**, que se torna conhecido pela sociedade apenas na fase de empenho dos recursos pelo governo federal.

A maioria das emendas trazia apenas uma delimitação a nível de unidade da federação, no campo localizador<sup>14</sup>. Em alguns casos, o localizador é identificado como regional (região Sul, por exemplo) e, até “Nacional”, que na prática pode ser direcionado para qualquer ente subnacional.

(...) as emendas PIX aniquilam o exercício do controle orçamentário preventivo: a sociedade só tem ciência da destinação dos recursos no ato imediatamente prévio a sua transferência.

**Entre 2020 e 2022, prefeituras com menos de 20 mil habitantes foram agraciadas com R\$ 2,68 bilhões em**

**emendas PIX. Elas representam praticamente metade do total empenhado para os municípios nesse período.** E são, justamente, as que têm mecanismos de controle internos e externos mais frágeis, longe dos olhos da imprensa, dos tribunais de contas e do Ministério Público.

(...) a regulamentação vigente torna **facultativa** a prestação de contas. A plataforma Transfere.gov, que substituiu a +Brasil no final do ano passado, conta com um módulo específico de transferências especiais. A maioria das prefeituras, amparadas pela permissividade da legislação, sequer cadastra no sistema uma manifestação. É o caso de Bituruna (PR), cidade de 16 mil habitantes que recebeu a maior emenda PIX individual em 2021: **R\$ 8,1 milhões**. Até a presente data, o governo biturunense não cadastrou nenhuma informação no Transfere.gov. Em 2022, a maior emenda individual foi para Morungaba (SP), que não chega a 14 mil habitantes e recebeu R\$ 8,2 milhões em uma única emenda. Ela também não cadastrou, até o momento, prestação de contas.

A inexistência de regra que obrigue a transparência também resulta em casos como o município de Lagarto (SE), que recebeu R\$ 4,5 milhões em uma emenda PIX em 2021 e cadastrou um relatório de gestão informando, apenas, que “estava ciente” do recebimento dos recursos.

Nesse cenário, **é impossível saber como o total de R\$ 13 bilhões em emendas PIX (2020 – 2023) foi ou será utilizado pelos entes subnacionais**, em razão da ausência de um cadastro unificado com informações parametrizadas sobre seu uso e pelo sistemático descumprimento dos beneficiários, em especial prefeituras de pequeno porte, em cumprir os preceitos básicos de transparências previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), Lei da Transparência (LC 131/2009) e Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/11).

(grifos no original)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Bem se vê que as “emendas PIX”, a exemplo das emendas do Relator-geral no “orçamento secreto”, omitem dados e informações indispensáveis para o controle da execução dos recursos transferidos, provocando perda de transparência, de publicidade e de rastreabilidade. Importam prejuízo inaceitável ao modelo de controle concebido pelo constituinte originário na formação que estabeleceu do princípio da responsabilidade, essencial ao Estado Democrático de Direito instituído no art. 1º da Constituição. Retorne-se ao documento aludido:

- Na fase da elaboração da peça orçamentária, a maioria dos autores das emendas **não apontam a qual ente federativo destinarão os recursos**. Em 2023, apenas **20% das emendas identificavam o destinatário**. No restante dos casos, a informação só é publicizada na fase de empenho, imediatamente prévia à transferência – como ocorria com as RP 9.
- Elas recebem **o mesmo identificador de todas as emendas individuais** (RP 6). Para diferenciá-las, é necessário identificar a ação orçamentária à qual pertencem – o que exige conhecimento relativamente avançado do Orçamento.
- Ainda nessa etapa, **outra informação está ausente: a ação ou programa nos quais o recurso deve ser aplicado pelo ente federativo beneficiário**. Parte ínfima das emendas indica tal detalhe. Embora as “emendas PIX” dispensem a celebração de convênio com ou apresentação de projeto pelos entes federativos beneficiados, o instituto do planejamento orçamentário e da responsabilidade na gestão fiscal impõem que haja um mínimo de especificidade na aplicação de recursos públicos. **A omissão do objeto da emenda permanece durante a execução delas**, na maioria dos casos.

- **Não há obrigação de os entes federativos beneficiados pelas “emendas PIX” prestarem contas ao governo federal** de forma centralizada. O normativo do Executivo que regula a operacionalização da transferência apenas faculta ao ente a apresentação de planos de trabalho e relatórios de atividades em uma plataforma digital. **Nos raros casos em que um ente chega a fornecer tal informação, ela não chega a ser útil** para o controle da despesa.

- O Tribunal de Contas da União, por sua vez, entende que não é competente para fiscalizar a execução das emendas, diante do disposto na EC 105/2019. Cabe, portanto, às instâncias locais de controle fazê-lo, o que não ocorre de forma sistemática.

Assim, **é praticamente impossível rastrear na totalidade como foram aplicados os recursos da União distribuídos por emendas PIX** (mais de R\$ 6 bilhões só em 2023), mesmo se cada ente federativo beneficiado cumprisse a rigor as exigências legais de transparência ativa e publicassem, em seus portais de transparência, dados detalhados sobre a aplicação das emendas (o que sequer é o caso).

É importante estabelecer um comparativo. Os recursos federais repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios mediante convênios (caso das transferências voluntárias, nos termos do art. 25 da Lei Complementar n. 101, de 4.5.2000) não são apropriados pelos entes recebedores, pois se destinam especificamente à execução do objeto do convênio, por isso a sua aplicação está sujeita à fiscalização da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União<sup>21</sup>.

---

21 ADPF n. 83/ES, rel. o Ministro Ayres Britto, DJe 1º.8.2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Já o modelo inovador disposto pela EC n. 105/2019 suprime a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União sobre os recursos federais alocados via transferência especial, uma vez que altera a titularidade do recurso no próprio ato da transferência, bem como dispensa a celebração de convênio ou instrumento congêneres<sup>22</sup>.

Ao instituírem mecanismo simplificado de repasse direto de recursos federais aos entes subnacionais, com alteração concomitante da titularidade da receita e supressão da competência fiscalizatória do TCU, sem a necessidade de prévia celebração de convênio ou outro instrumento congêneres e tampouco de indicação da finalidade, as

---

22 Nesse sentido, observam José Maurício Conti e Caio Gama Mascarenhas que a sistemática da EC n. 105/2019 para as transferências especiais as estrema das transferências voluntárias, sobretudo por antecipar o momento da mudança de titularidade dos recursos. Anotam os autores a esse respeito:

Percebe-se que os recursos das transferências especiais escapam o controle do TCU não somente em razão da ausência de obrigatoriedade de “convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres” (inciso I do § 2º do artigo 166-A), mas igualmente porque tais valores passam a integrar o erário do ente beneficiário a partir da efetivação da transferência (inciso II do § 2º do artigo 166-A). No caso, a competência fiscalizatória seria repassada aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais responsáveis pela fiscalização dos entes subnacionais beneficiários.

(...) Transferências voluntárias também importam em mudança de titularidade, ao menos no que diz respeito ao objeto resultante da programação orçamentária. O que ocorre, portanto, é um diferimento da titularidade das verbas e um regime diferenciado de controle.

No caso das transferências especiais e nas transferências “fundo a fundo”, a mudança de titularidade ocorre concomitantemente ao ato de efetiva transferência financeira aos entes federados. A transferência dominial é dos recursos, e não dos bens ou serviços resultantes. No caso das transferências com finalidade definida decorrentes de convênios (transferências voluntárias), a mudança da titularidade ocorre a partir da conclusão do acordo pactuado e da respectiva aprovação das contas, com a entrega do bem ou serviço ao governo local conforme ajuste celebrado, caso tais itens resultem do ajuste. (Comentário ao art. 166-A. In. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.; LEONCY, Léo F. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023, p. 1.870).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

normas atacadas contrariam preceitos constitucionais que tutelam o ideal republicano, o princípio democrático e a soberania popular (art. 1º), a separação de poderes (art. 2º), os objetivos do Estado de garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, II e III, e 170, VII), o direito à informação (art. 5º, XXXIII), os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*), a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União relativamente à aplicação de recursos repassados pela União (art. 71, VI) e o dever estatal de disponibilizar informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais em meio eletrônico de amplo acesso público (art. 163-A); disposições constitucionais que se inserem no núcleo protetivo dos limites materiais de reforma (cláusulas pétreas) da Constituição, relativas ao pacto federativo, à separação dos Poderes e às normas de direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, I, III e IV).

Nessa precisa linha de compreensão, o Ministro Flávio Dino deferiu parcialmente medida cautelar na ADI n. 7.688/DF, fixando diretrizes para assegurar que a alocação de recursos por meio de transferências especiais (“emendas PIX”) cumpram com os requisitos constitucionais de transparência, controle e rastreabilidade (DJe 2.8.2024):

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).

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 nº. 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 nº. 854).

16. Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei nº. 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:**

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 (grifos no original).

O exame das normas da EC n. 105/2019 há de se beneficiar das lições expandidas pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento conjunto das AADPF n. 850, 851, 854 e 1.014/DF. Vale transcrever trechos de votos proferidos:

**Ministra relatora Rosa Weber** (p. 100 do acórdão)

103. Conferindo densidade específica, no âmbito das finanças públicas, ao princípio da publicidade administrativa, o art. 163-A da Constituição da República determina a todos os entes federativos, sem excluir a União, a disponibilização de suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de modo apto a garantir a **rastreabilidade**, a **comparabilidade** e a **publicidade dos dados**. A tais dados, exige o preceito constitucional, há de ser dado **amplo acesso público**. Toda decisão alocativa de recursos públicos há de estar registrada e disponível ao conhecimento público.

Como mandamentos de extração constitucional, a publicidade e a transparência impõem-se em todas as etapas da atividade financeira do Estado, abrangendo tanto a arrecadação como a despesa pública. Além dos princípios da máxima divulgação, da boa-fé, da

transparência ativa e demais consectários do primado do direito à informação, **positivados** tanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto nº 678/1992) quanto na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2001) **adota parâmetros rigorosos de transparência** com os gastos públicos.

**Ministro Nunes Marques** (p. 163-164 do acórdão)

A existência de informações auditáveis, aptas a garantir a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes à solicitação das emendas e à posterior execução no orçamento, surge necessária para que seja assegurado o controle interno e externo da Administração Pública.

Em um contexto de grave restrição orçamentária, o controle *a posteriori* quanto às escolhas alocativas realizadas no âmbito do Poder Legislativo se afigura importante, inclusive como forma de possibilitar à sociedade civil a formulação de críticas e a colaboração com o Parlamento na busca por concretizar maior eficiência no uso dos recursos públicos.

Assim, a falta de transparência adequada, inerente ao procedimento envolvido nas referidas emendas (RP9), indicada até mesmo pelo Tribunal de Contas da União, não é um ponto que interesse apenas às casas legislativas, dado que qualquer cidadão tem o direito de saber onde e a mando de quem foi aplicada qualquer verba pública. Isso atrai a necessidade de correção de rumos, com a determinação para que o Congresso proceda ao aprimoramento em prol da concretização do princípio da publicidade.

**Ministro Alexandre de Moraes** (p. 169-170 do acórdão)

(...) O dinheiro é público, a população tem o direito de saber quem indicou, ou seja, a origem; para onde indicou, o destino; e por que indicou. A partir dessa

falta de transparência, chegamos a alguns problemas, até porque só se indicava se era RP 9 ou não – depois isso foi alterado pela resolução – na hora de executar a emenda. Sua Excelência, nossa Presidente, bem colocou a questão dos dentes, a questão dos tratores. Ou seja, a falta de transparência gerou ausência de controle e deturpações. Obviamente, não podemos, entendo eu, julgar o macro pelas deformações, temos de combater as deformações, mas também não podemos ignorar o que ocorreu, temos de verificar a causa disso. A primeira causa, a meu ver, é a falta de transparência, mas não só a falta de transparência.

Aí, incluo um segundo ponto que me parece importantíssimo. A transparência, a publicidade total de todos os procedimentos relacionados a todas emendas, RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9, tratada nos autos, é essencial. Mas, mais do que isso – o que foi profundamente tratado no voto da eminente Presidente, Relatora do caso –, o orçamento público deve ser utilizado de forma eficiente. Deve haver prioridades, e temos de ter critérios razoáveis e proporcionais de destinação do dinheiro, destinação das verbas orçamentárias. Não se justifica que determinado município de cinco mil, de dez mil habitantes, tenha cem milhões em emendas, enquanto municípios de um, dois milhões de habitantes não tenham nada ou tenham pouquíssimo.

**Ministro Edson Fachin** (p. 204, 215, 224, 225 e 226 do acórdão)

Foge a qualquer compreensão republicana de “orçar”, a alocação discricionária e aleatória de recursos públicos, que, despojando-se do debate democrático, aproxima-se de um loteamento de valores e não de construção de políticas públicas.

(...) o princípio da transparência constitui o mecanismo pelo qual a atividade financeira do Estado pode ser avaliada em sua legalidade, legitimidade e economicidade. Somente a atuação estatal plenamente

transparente é que pode, ao fim e ao cabo, ser julgada racional.

**(...) a Constituição assegurou (art. 84. Inciso XXIII e art. 165 da Constituição da República) protagonismo ao Poder Executivo na apresentação da peça orçamentária o que permitiu, desde a vigência da Constituição de 1988, que se evitasse paralisia decisória.**

As competências constitucionalmente previstas contribuem para racionalizar e dar previsibilidade ao processo político e ao conflito distributivo inerente à elaboração do orçamento público. **Isso se dá porque o presidencialismo brasileiro é multipartidário, o que demanda a formação de coalizões para governar, assim como a coordenação e a cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo para desenvolver e melhorar políticas públicas.**

Nessa ordem de ideias, a formulação de políticas públicas e da proposta orçamentária não pode prescindir da participação ativa do Poder Executivo, mostrando-se conflitante com o sistema do presidencialismo o desvirtuamento da proposta orçamentária, o alijamento do governo da definição de metas e prioridades na alocação de recursos por meio das emendas de relator-geral RP 9 ou a possibilidade de que elas sejam impositivas em algum grau.

A lógica que parece presidir a possibilidade de que cada Congressista possa dispor sobre uma fatia do orçamento está em reconhecer que esses têm melhores condições de avaliar as necessidades e as prioridades do país. Essa capacidade, no entanto, é sempre limitada, parcial, porque afinal de contas é apenas com a contabilidade de todas as necessidades nacionais e de todas as limitações de recursos é que efetivamente é possível identificar o que é uma ação prioritária e o que não é.

**Pode até ser verdade que cada Congressista seja eleito ou eleita para atender a uma demanda localizada ou**

paroquial, mas em nenhum momento pode o parlamentar titularizar, isolada e fragmentadamente, a responsabilidade de definir o melhor interesse nacional. É por isso que o acesso a essas emendas obrigatórias é limitado a percentuais bastante reduzidos do orçamento. Permanece, assim, a regra madisoniana: qualquer ação que fuja à lógica da maioria, seja no momento da definição da destinação de recursos, seja no julgamento das contas, viola o princípio republicano.

Em meu modo de ver, parcela significativa do orçamento da União Federal está sendo jungida a uma distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas, conforme seus interesses pouco claros, sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas públicas a que deveriam servir as despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificação fundada em critérios técnicos ou jurídico.

**Ministro Gilmar Mendes** (p. 351, 352, 365 e 366 do acórdão)

(...) na sistemática do texto constitucional aplicável às emendas individuais, os parlamentares individualmente tornam-se verdadeiros senhores soberanos da quota-ideal que lhes é atribuída de forma equitativa e igualitária (art. 166, § 19, da CF).

Após a edição da Emenda Constitucional 105/2019, conferiu-se ainda mais poder a essas emendas individuais, prevendo-se que elas podem ser alocadas, por decisão individual do parlamentar, a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de **transferência especial** ou de **transferência de finalidade definida** (art. 166-A, incisos I e II, da CF).

A recente emenda constitucional chegou a prever que os recursos transferidos sob a programação das emendas individuais poderiam, sob o regime de

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

transferência especial, ser repassados diretamente aos entes federados, independentemente da celebração de convênio ou de instrumento congênere (art. 166-A, § 2º, inciso I, da CF).

Pelo que até aqui relatado já se percebe que esse debate deve ser enfrentado sem demonizações de ocasião. Está longe de ser trivial saber qual o melhor modelo de regulação de despesa pública: aquele que torna o parlamentar individualmente soberano da fração-ideal do orçamento ou aquele que submete à necessidade de acomodação do jogo político a execução de destinações parlamentares individuais ou de comissões.

A meu ver, os dois modelos tal como concebidos hoje dão margens a abusos e desvirtuamentos em termos de controle social e *accountability*, sobretudo porque, nem no regime de emendas individuais, nem no regime de emendas do relator, são transparentes, controláveis e tampouco motivadas as decisões do agente político de alocar recursos escassos para tal ou qual projeto em Estado ou Município.

(...)

O princípio da transparência guarda estreita ligação com o fortalecimento democrático. Aqui, como em relação ao princípio da responsabilidade fiscal, o princípio democrático opera em mão dupla. O acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia; do mesmo modo, o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações.

Conclui-se, assim, que as disposições incluídas no art. 166-A, I e §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição pela Emenda Constitucional n. 105/2019, no que preveem mecanismo simplificado de repasse direto de recursos federais a entes subnacionais, com a transferência imediata da titularidade da receita e dispensa de prévia celebração de convênio ou instrumento congênere, bem como de vinculação a projetos ou

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

atividades específicas, por meio de emendas parlamentares individuais impositivas ao PLOA, ofendem o pacto federativo, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, limites materiais de reforma da Constituição (art. 60, § 4º, I, III e IV).

**Pedido cautelar**

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar.

A plausibilidade jurídica do pedido demonstra-se pelos argumentos deduzidos nesta petição e no acervo de jurisprudência dessa Corte.

O perigo na demora advém da possibilidade de danos irreparáveis ou de difícil reparação ao erário e à ordem constitucional, em decorrência da realização das transferências especiais (“emendas PIX”) previstas no art. 166-A da Constituição, com malferimento dos deveres estatais de transparência, máxima divulgação, rastreabilidade e controle social dos gastos públicos. Não é ocioso ressaltar os riscos da continuidade desse sistema de transferências em períodos eleitorais, como o que está por se iniciar.

O Procurador-Geral da República requer, por isso, na forma do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, a providência cautelar da suspensão da eficácia da disciplina inconstitucional imposta pelo art. 166-A, I e

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

§§ 2º, 3º e 5º, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional n. 105/2019.

**Pedido final**

O Ministério Público requer, após cumpridas as etapas do rito legal, que se julgue procedente o pedido, a fim de que se declare em definitivo a inconstitucionalidade do art. 166-A, I e §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional n. 105/2019, e, por derivação necessária, do art. 83 da Lei n. 14.791/2023 (LDO 2024) e da Instrução Normativa n. 93/2024 do Tribunal de Contas da União, por ofensa ao art. 60, § 4º, I, III e IV, c/c os arts. 1º, 2º, 3º, II e III, 5º, XXXIII, 37, *caput*, 71, VI, 163-A e 170, VII, todos da Constituição.

Brasília, 6 de agosto de 2024.

Paulo Gonet Branco  
Procurador-Geral da República