

VOTO:

1. Em decisão monocrática, deferi, em parte, a medida cautelar requerida na presente ação direta, nos seguintes termos:

“10. A controvérsia instaurada consiste na aferição da compatibilidade das chamadas “emendas PIX” com a Constituição. Consoante argumenta a autora, o repasse direto de recursos federais a entes subnacionais, com a dispensa de celebração de convênio (ou instrumento congênera) e de vinculação a projetos ou atividades específicas, por meio de transferências especiais (“emendas PIX”), ofende um conjunto de normas constitucionais, em especial os limites materiais ao poder de reforma previstos no art. 60, § 4º, incs. I (forma federativa de Estado), III (separação dos Poderes) e IV (direitos e garantias individuais), da Constituição. Há plausibilidade na argumentação atinente à ofensa apontada pela PGR.

11. Há de se notar que a nova figura da emenda impositiva demanda revisão do sistema de controles externos e internos, pois a inovação transforma cada parlamentar, de *per si*, em algo bastante próximo a um ordenador de despesas, como se pertencesse ao Poder Executivo. Com efeito, o DL nº. 200/1967 define:

“Art. 80. omissis.

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.”

12. Ora, se é o parlamentar que **IMPÕE** em que o dinheiro será gasto, exige-se, caso mantido o instituto na Constituição, inovações simétricas nos sistemas de controle, a

fim de que a Constituição seja cumprida, tal como menciona a PGR na presente ADI. Se assim não ocorrer, teremos um perigoso e inconstitucional “jogo de empurra”, em que, ao certo, ninguém se identifica como responsável pela aplicação de parcela relevante do dinheiro público.

13. Nesse atípico “jogo”, **o parlamentar pode argumentar que apenas indica, mas não executa; o Executivo pode informar que está apenas operacionalizando uma “emenda impositiva”; e o gestor estadual ou municipal pode alegar ser mero destinatário de algo que vem “carimbado”**. Em casos de não aderência ao Plano Plurianual (PPA), da falta de economicidade ou de improbidade administrativa, quem responderá por isso? Nesse contexto, compreendo que **somente o reforço da transparência e da rastreabilidade pode resolver essa problemática, inclusive à vista desse novo tipo de função parlamentar: a de “ordenador de despesas”**.

14. Ora, como destaca a PGR, *“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”* (e-doc. 1, fl. 15).

15. Logo, ainda que sejam de execução obrigatória, as emendas impositivas *“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 de controle externo”*, o que requer seja seguido *“o entendimento do STF no julgamento conjunto das ADPF*

n. 850, 851, 854 e 1.014/DF.” (e-doc. 1, fls. 16-17)

16. Assim, entendo cabível o **deferimento, em parte, da tutela requerida**, inclusive para o fim de prevenir a responsabilidade penal e civil de agentes públicos, como consequência de atos possivelmente inconstitucionais, tal como ressaltei na decisão que proferi, em sede de cautelar, na ADI nº. 7.688.

17. Quanto ao *fumus boni iuris*, ressalto que a probabilidade do direito é demonstrada pelo conjunto de dados que sinalizam a insuficiência dos instrumentos de planejamento e a inadequação dos mecanismos de transparência e de rastreabilidade quanto às transferências especiais (“emendas PIX”).

18. De sua vez, o *periculum in mora* é demonstrado ante à possibilidade de danos irreparáveis ao erário e à ordem constitucional, decorrentes da realização de transferências especiais (“emendas PIX”) sem o atendimento dos pressupostos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição).

19. Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei nº. 9.868/1999, **ACOLHO, em parte, o pedido formulado pela PGR em sede cautelar, para reafirmar que a execução das transferências especiais (“emendas PIX”) fica condicionada ao atendimento dos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição), conforme decisão que proferi na ADI nº. 7.688 e os fundamentos constantes na petição da PGR.**

20. Excepcionalmente, **ADMITO** a continuidade da execução das transferências especiais (“emendas PIX”) nas hipóteses de:

- 1) obras já em andamento, para pagamento de

medições, **observadas as seguintes condições, de forma cumulativa:** a) apresentação de atestado sobre a medição, emitido por órgão a ser definido pelo Poder Executivo Federal; b) total transparência e rastreabilidade do recurso a ser transferido; c) registro do plano de trabalho na plataforma Transferegov.br, e

2) **calamidade pública** devidamente reconhecida pela Defesa Civil e publicada em Diário Oficial.

21. As referidas determinações judiciais poderão ser revistas em face de medidas concretas eventualmente adotadas pelos Poderes Legislativo e Executivo para remover os vícios apontados na petição da PGR e na decisão que proferi na ADI nº. 7.688.

22. Tais medidas concretas de adequação à Constituição serão examinadas após a votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano de 2025, a fim de aferir o atendimento do devido processo orçamentário - constante da Constituição - especialmente à vista do conteúdo do seu artigo 165, parágrafo 2º. **Esse caminho é o mais razoável para assegurar o respeito à Constituição e à jurisdição deste Supremo Tribunal, evitando um inadmissível efeito *backlash*, que pode ensejar novo exame de pedidos de caráter cautelar, já que os partícipes de um processo judicial tem DEVERES conforme consagra o artigo 77 do Código de Processo Civil.**

23. Os demais pedidos, **inclusive a declaração de inconstitucionalidade definitiva dos dispositivos impugnados**, os quais instituem as transferências especiais (“emendas PIX”), serão apreciados em decisão de mérito.”

2. Realço que estão ocorrendo reuniões técnicas entre os

órgãos interessados, com o auxílio do Núcleo de Conciliação da Presidência do STF, além de estar prevista reunião institucional com a presidência e demais ministros do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, bem como do Procurador Geral da República e de representante do Poder Executivo, em busca de solução constitucional e de consenso, que reverencie o princípio da harmonia entre os Poderes.

A consensualidade é uma das diretrizes fundamentais do Código de Processo Civil (artigos 3º, parágrafo 3º e 139, inciso V), de modo que a busca por conciliação deve prosseguir, mormente em se cuidando de um sistema normativo que vem sendo praticado nos últimos anos. Lembra-se, a propósito, a alegada incidência de ideias de segurança jurídica e de não surpresa para os destinatários das normas que foram impugnadas, em relação a períodos pretéritos.

Assim, por ocasião deste exame de Referendo, registro a compreensão da alta relevância de diálogos institucionais sob a condução do Chefe do Poder Judiciário Nacional. Realizados esses diálogos, a tutela cautelar poderá ser reavaliada.

3. Ante o exposto, voto pelo **referendo da medida cautelar deferida em parte.**

É como voto.