

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - RELATOR DA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7688 - DO EGRÉGIO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

ADI nº 7688

TRANSPARÊNCIA BRASIL, pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, fundada em 2000 com finalidade de promover a defesa do interesse público por meio da edificação da integridade do Estado brasileiro e o combate à corrupção, contribuindo para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático, por sua diretora-executiva e advogado que esta subscrevem, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 323, §3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, no art. 6º, §2º, da Lei nº 9.882 de 1999 e no artigo 7º, §2º, da Lei 9.868 de 1999, concomitantes com o artigo 138, do Código de Processo Civil, requerer sua habilitação como

AMICUS CURIAE

nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7688 em epígrafe, proposta pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO, com pedido de medida cautelar, nos termos do §1º do art. 5º da Lei 9.882, *inaudita altera pars* e *ad referendum* do Plenário, que busca a suspensão da execução dos recursos orçamentários oriundos das emendas parlamentares individuais na modalidade transferência especial (“pix”), dentre outras pretensões cautelares.

**1. Da possibilidade jurídica de intervenção via *amicus curiae* da organização
subscritora**

Da norma legal e da jurisprudência sobre a possibilidade de manifestações da sociedade civil na qualidade de *amicus curiae* em ações de controle concentrado

de constitucionalidade, extraem-se como requisitos de admissibilidade¹: (i) a representatividade adequada do peticionário; (ii) a relevância da matéria discutida, evidente no caso em tela, em que o impacto sobre a democracia brasileira é amplo e profundo; e (iii) a repercussão social da controvérsia, também latente, dado que versa sobre os processos de formação do orçamento público e de maiorias parlamentares.

Há de se atentar para a importância do *amicus curiae* como ferramenta de formação de um debate plural, contribuindo para uma decisão judicial amplamente respaldada na norma e qualificada no conhecimento técnico, especialmente em uma discussão com amplo impacto na sociedade como é o caso em tela.

2. Da adequada representatividade da organização subscritora

Desde sua fundação em abril de 2000, a Transparência Brasil busca promover a defesa do interesse público e o combate à corrupção, contribuindo, assim, para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático. Atualmente a organização fortalece a transparência e estimula o controle social do poder público, de modo a materializar a integridade e o aperfeiçoamento das instituições, das políticas públicas e do próprio processo democrático.

Com base nos seus valores institucionais de independência, autonomia, democracia e excelência, a Transparência Brasil executa as seguintes atividades:

- i) Participa da criação, organização e atuação de entidades locais, internacionais e fóruns que tenham por objetivo o combate à corrupção;
- ii) Apoiar movimentos, organizações e pessoas que buscam por reformas

¹ Dispõe o artigo 7º, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 9.868 de 10 de novembro de 1999: “O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades”. No mesmo sentido, o Novo Código de Processo Civil, Lei Federal nº 13.105 de 2015, no seu artigo 138, estabelece como requisitos de admissibilidade do Amicus Curiae: “O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação”

institucionais e conscientização pública;

iii) Organiza e divulga dados sobre a aplicação de recursos públicos em diversos níveis federativos e Poderes;

iv) Propõe medidas para defesa do interesse público;

v) Promove palestras, debates e encontros com outras instituições sobre combate à corrupção, acesso à informação e controle social;

vi) Auxilia órgãos e entidades do poder público no planejamento, mobilização de recursos e implantação de projetos de combate à corrupção.

Nessa esteira, a Transparência Brasil atua como representante da sociedade civil no Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção da Controladoria Geral da União (CGU); no Conselho de Transparência da Administração Pública de São Paulo; e no Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA).

Enquanto membro do Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção da CGU, a organização teve papel fundamental na elaboração e envio ao Congresso, pelo Executivo federal, do anteprojeto de lei que resultou na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

Como membro do Conselho de Transparência da Administração Pública de São Paulo, provocou, em 2024, a instauração de procedimento de apuração na Secretaria de Saúde do Estado por descumprimento da Lei de Acesso à Informação que ocasionou a implementação de um plano de melhorias dos procedimentos de transparência passiva no órgão.

A Transparência Brasil desenvolve atualmente projetos voltados ao acompanhamento da transparência da execução orçamentária federal; ao acompanhamento de dados oficiais de licitações e contratos administrativos, em particular no âmbito do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); à promoção da transparência e *accountability* do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública; à promoção da transparência, integridade, diversidade e

democracia interna de partidos políticos; à defesa da transparência pública e da Lei de Acesso à Informação; e à defesa da transparência sobre o uso de Inteligência Artificial pelo poder público.

Especificamente quanto ao acompanhamento da transparência da execução orçamentária federal, a organização atuou em 2021 e 2022 como *amicus curiae* nas ADPFs 850 e 854, que versaram sobre o chamado “orçamento secreto”. Nessa condição, apresentou em 2023 a esta Eg. Corte petição indicando o descumprimento do acórdão proferido em sede da referida Ação, o que resultou na realização de uma audiência de conciliação sobre o tema em agosto de 2024². Nos últimos dois anos, a Transparência Brasil publicou cinco levantamentos a respeito da aplicação de recursos federais por meio de emendas parlamentares, demonstrando a falta de transparência e os obstáculos ao controle social impostos por elas³.

A entidade atuou junto ao Congresso Nacional para a inclusão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024⁴, de dispositivos para estabelecer mínimas transparência e prestação de contas sobre a aplicação de recursos repassados via emendas de transferência especial (emendas Pix), quais sejam: o art. 83, II e o § 4º do *caput* do referido artigo:

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:

.....

² Após denúncia da TB, Dino afirma que Congresso e Executivo não comprovaram fim do orçamento secreto e marca audiência. Transparência Brasil, 17.jun.2024. Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/apos-denuncia-da-tb-dino-afirma-que-congresso-e-executivo-nao-comprovaram-fim-do-orcamento-secreto-e-marca-audiencia/>

³ Disponíveis em www.transparencia.org.br/publicacoes

⁴ Lei 14.791/2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm

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

.....

§ 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.

No âmbito da interlocução e articulação de organizações locais e nacionais, a Transparência Brasil foi uma das fundadoras do “Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas” - coalizão de entidades da sociedade civil, organizações de mídia e pesquisadores criada em 2003. Em 2023, criou o “Fórum pela Transparência e Democracia do Sistema Partidário Brasileiro”, instância de colaboração entre organizações da sociedade civil, representantes da academia e dirigentes partidários para promoção de iniciativas que ampliem a transparência, a integridade, a democracia interna e a diversidade nos partidos políticos do país.

No histórico de atuação da Transparência Brasil constam iniciativas pioneiras de disponibilização de informações de interesse público via internet, como o “Às Claras” (base de dados com informações sobre financiamento eleitoral) e o “Excelências” (base de informações sobre congressistas em exercício no país).

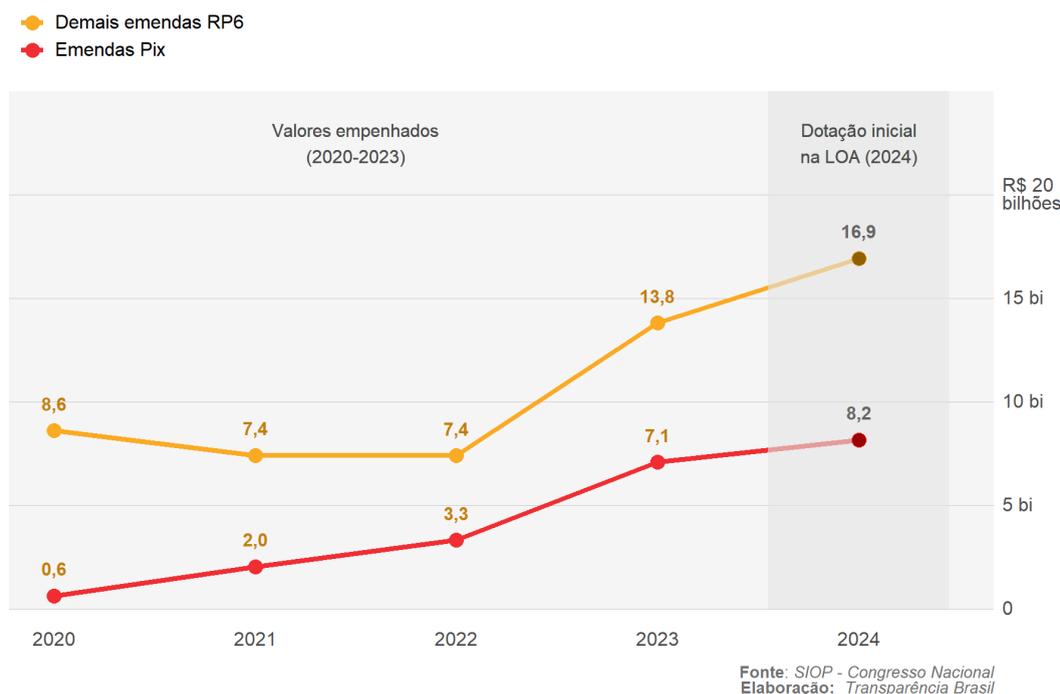
3. Da relevância da matéria discutida e da repercussão social da controvérsia

A controvérsia recai sobre as emendas individuais na modalidade transferências especiais, chamadas de emendas Pix, cuja configuração gera violações à Constituição Federal, às legislações orçamentárias e a tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, além de desigualdade em disputas eleitorais.

Na esteira do acórdão de dezembro de 2022 desta Eg. Corte, determinando a extinção das emendas do relator-geral do orçamento (RP 9), metade dos R\$ 19,4

bilhões que estavam reservados a elas na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023 foi remanejada pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso Nacional para emendas individuais⁵. Dentre estas, as emendas Pix aumentaram em expressividade a partir de 2023 (gráfico 1).

Gráfico 1 - Emendas individuais empenhadas em cada ano (2020 a 2023), e aprovadas na LOA 2024



Verifica-se que as emendas Pix são cada vez mais utilizadas pelos parlamentares, tanto em números absolutos quanto proporcionais. Em 2020, ano em que teve início, apenas 3% do valor de todas as emendas individuais apresentadas na LOA foram na modalidade transferência especial. Quatro anos depois, elas representam um terço dos recursos (Gráfico 2). Na somatória de 2020 a 2023, o governo federal transferiu R\$ 13 bilhões em emendas Pix. Em 2024, até 31.jul, outros R\$ 4,5 bilhões foram transferidos⁶.

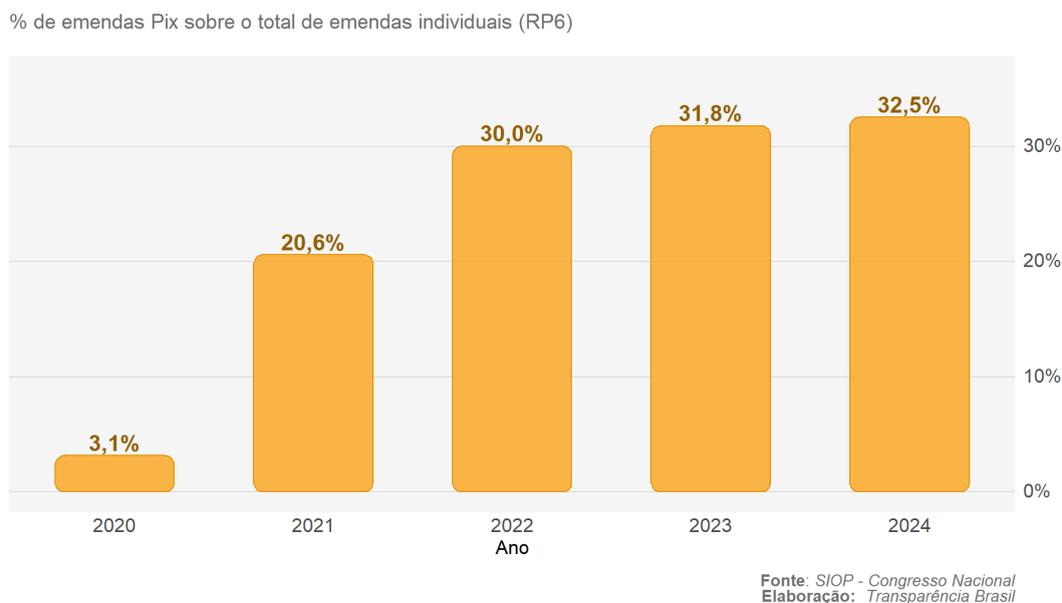
O volume de recursos da União movimentados por essa via, portanto, tem

⁵ CMO aprova destinação de metade das emendas RP9 para cinco ministérios. Agência Senado, 22.dez.2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/22/cmo-aprova-destinacao-de-meta-de-das-emendas-rp9-para-cinco-ministerios>. Acesso em 25.jul.2024.

⁶ Consulta da Transparência Brasil no SIOP em 31.jul.24.

impacto representativo na execução orçamentária, demonstrando a relevância da matéria discutida.

Gráfico 2 - Proporção das Emendas Pix sobre o total das emendas individuais na aprovação da LOA (dotação inicial)



Os dispositivos nos quais se fundamentam as emendas Pix, estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 105/2019⁷, são inerentemente inconstitucionais. Concedem uma quase irrestrita discricionariedade a gestores locais para a aplicação de recursos federais, promovem a baixa transparência sobre todo o ciclo de tais emendas e comprometem gravemente os controles externo e social sobre grande parcela do orçamento federal.

Quando o art. 166-A, § 2º, II incluído na Constituição Federal pela EC 105 estabelece que o recurso repassado por essa via pertence ao ente beneficiário no ato da transferência financeira, cria uma dinâmica problemática: retira-se o sentido de os congressistas proponentes incluírem em suas emendas Pix

⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 105/2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em 31.jul.2024.

informações mínimas sobre o objeto de gasto ao qual o recurso será destinado. Com a consequente adoção da prática de não indicar de forma precisa o direcionamento do recurso, impossibilita-se que o disposto no art. 166, §3º, I da Constituição Federal seja cumprido:

§ 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; (grifos nossos)

Afinal, a ausência de informações detalhadas sobre o destino do recurso torna inviável que a Comissão Mista de Orçamento (CMO) e o Congresso verifiquem se tais emendas Pix estão de acordo com o plano plurianual do período antes de aprová-las.

Dados publicados pela Transparência Brasil em junho⁸ demonstram a concretização da dinâmica. Na LOA de 2024, apenas 0,9% do valor total em emendas Pix continha informações suficientes para identificar com precisão o destino dos recursos (indicavam localidade, função da despesa e objeto, sendo qualificadas no estudo com transparência “muito alta” e “alta”).

As emendas que abarcam 72,8% dos recursos, o correspondente a R\$ 5,9 bilhões, foram classificadas com “nenhuma” transparência, ou seja, não indicavam para onde seriam destinadas, qual função atenderiam ou qual seria o objeto da despesa.

⁸ Menos de 1% das emendas Pix aprovadas no Congresso identificam o destino dos recursos. Transparência Brasil, jun.2024. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/emendaspix2024.pdf>. Acesso em 25.jul.2024.

Gráfico 3 - Percentual de valores em emendas Pix na LOA 2024, por classificação de completude das informações incluídas pelos congressistas

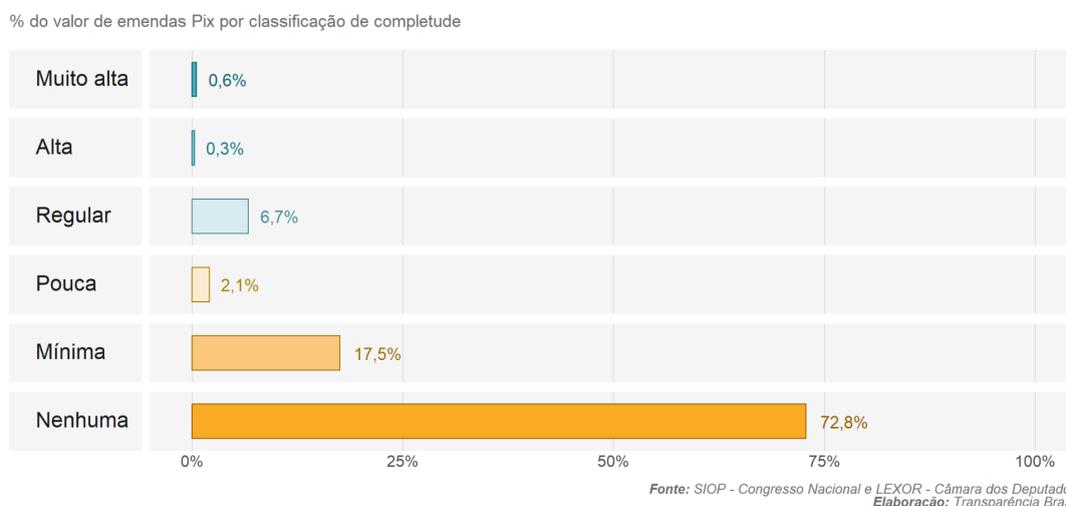
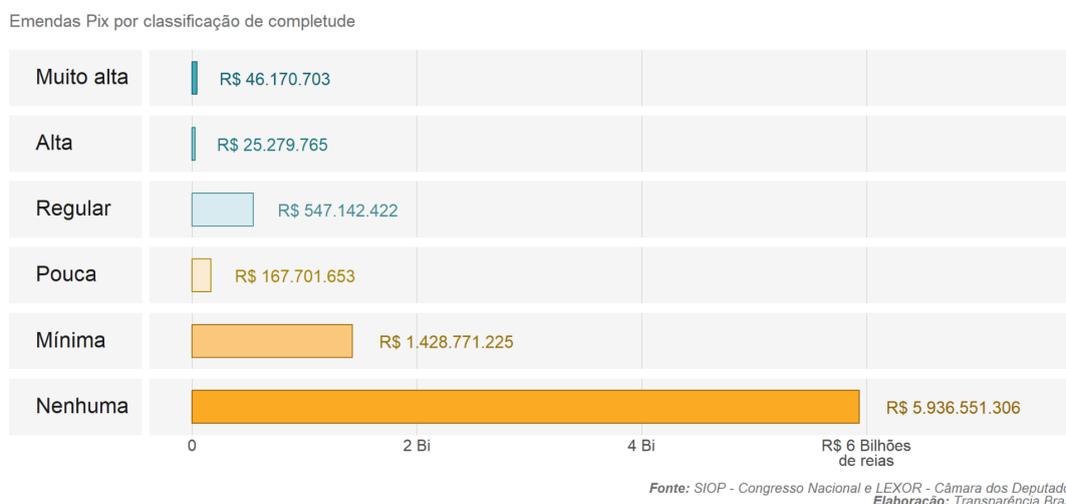


Gráfico 4 - Montantes absolutos de emendas Pix na LOA 2024, por classificação de completude das informações incluídas pelos congressistas



Análise de uma das dimensões de informação (localidade) das emendas Pix de 2023 indica que o cenário no orçamento daquele ano não era muito diferente⁹. Apenas 20% do valor total de emendas Pix em 2023 informavam o local para

⁹ Com fiscalização e transparência falhas, emendas PIX somam R\$ 13 bi em quatro anos. Transparência Brasil, maio de 2023. São Paulo-SP. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/emendas_pix_2023.pdf. Acesso em 22.jul.2024.

onde o recurso seria enviado. Para R\$ 5,5 bilhões, a cidade ou o estado beneficiário não foram informados no campo “subtítulo” da emenda, portanto não vincularam o recurso a um beneficiário, na LOA. Na grande maioria das emendas, tanto em 2023 quanto em 2024, a identificação exata do estado ou município para onde o recurso seria enviado só é disponibilizada ao público na fase de pré-empenho da despesa, pois é definida somente após indicações feitas pelos congressistas diretamente no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Nesse processo, emendas com indicação genérica da localidade de destino são desmembradas em repasses para diversos beneficiários (municípios ou estados).

Além da carta branca a gestores públicos para uso de recursos federais e a consequente baixa transparência no momento de sua incorporação ao orçamento anual, a forma como as emendas Pix são estabelecidas na EC nº 105/2019 resulta em alto risco de violação às próprias disposições da EC e às LDOs, e desequilíbrio em disputas eleitorais.

Como o recurso passa a pertencer ao ente beneficiário no momento da transferência, há uma enorme brecha para que sua aplicação contrarie os critérios definidos no art. 166-A, § 5º da Constituição, incluído pela EC, e nas LDOs de cada exercício.

O referido dispositivo da Carta estabelece que os recursos de transferências especiais sejam aplicados em programações finalísticas do Executivo do ente beneficiário; veda o uso para despesas com pessoal e encargos sociais ou encargos referentes ao serviço da dívida; e determina que pelo menos 70% do valor deve ser utilizado em despesas de capital, excetuando-se encargos referentes ao serviço da dívida.

As LDOs de 2020 a 2024 contêm, por exemplo, vedação a despesas com “pavimentação de vias urbanas sem a prévia ou concomitante implantação de sistemas ou soluções tecnicamente aceitas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana ou manejo de águas pluviais, quando

necessária”. Sabe-se que a pavimentação de via urbanas é, classicamente, uma das demandas prioritárias de gestores locais, em especial de cidades de pequeno porte, em razão da baixa complexidade na execução e alto impacto no eleitorado.

A brecha para o mau uso das emendas Pix é reforçada pela inexistência e ineficácia de um conjunto adequado de medidas de prestação de contas, fiscalização e controle.

As chances de identificar ilegalidades na aplicação dos recursos de 2020 a 2023 eram mínimas à época e são ainda menores agora, ao menos a curto prazo. No período, os entes beneficiários não estavam obrigados a prestar contas ao governo federal sobre o uso da verba recebida.

Tanto a Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021¹⁰, que esteve vigente até 2022, quanto sua substituta, a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023¹¹, apenas facultavam aos governos e prefeituras o registro de dados e informações sobre a execução das emendas Pix em plataforma digital destinada à gestão desses repasses:

*o ente federado beneficiário **poderá** registrar na Plataforma +Brasil, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos.*

(Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021, art.

19)

*os entes federativos **poderão** registrar na plataforma Transferegov.br, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos em programações*

¹⁰ Disponível em:

<https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-me-segov-no-6-411-de-15-de-junho-de-2021>. Acesso em 25.jul.2024.

¹¹ Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-mf/mpo/mgi/sri-pr-n-1-de-1-de-abril-de-2024-553847973>. Acesso em 31.jul.2024

finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

(Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023, art. 27)

Verificar como o dinheiro foi aplicado por cada beneficiário nesse período, portanto, é impossível: depende de consulta aos dados de execução orçamentária de cada ente, sem padronização de sistemas e formatos. Para dimensionar a inviabilidade da análise global, foram 4.325 beneficiários em 2023, sendo 24 estados, o Distrito Federal e 4.300 municípios¹²

O Acórdão 518/2023 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) reitera o problema. Em resposta a uma consulta, definiu que o controle externo da execução das emendas não é de competência da União. Deve ser realizado pelos órgãos subnacionais:

a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas.

(TC 032.080/2021-2, RELATOR: Vital do Rêgo, Decisão plenária, ACÓRDÃO 518/2023)

Ou seja, a responsabilidade pelo acompanhamento da legalidade da execução ficou pulverizada em órgãos de controle que já expressam dificuldades em atender a demanda de fiscalização de recursos locais e cujos plenários têm, entre seus integrantes, pessoas com fortes conexões com a política local.

Análise realizada pela Transparência Brasil revelou que, no ano passado, a maior parte dos recursos em emendas Pix foi direcionada a municípios de pequeno porte – justamente aqueles cujas transparência e ferramentas de controle são

¹² Análise da Transparência Brasil no TransfereGov em 31.jul.24, verificando os empenhos de transferências especiais em 2023.

mais frágeis¹³.

Em 2024, quatro soluções parciais para a falta de transparência e de prestação de contas sobre as emendas Pix entraram em vigor. Duas delas não foram devidamente implementadas.

Após contribuição da Transparência Brasil, a LDO 2024¹⁴ estabeleceu que os entes beneficiários de tais emendas deveriam indicar no Transferegov.br (plataforma digital usada para gestão das informações relativas às emendas) em que os recursos serão aplicados, como condição para a realização do repasse:

Art. 82. 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:

(...)

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

Com as adaptações feitas pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), porém, o Transferegov.br exige apenas que o ente beneficiário preencha as funções e subfunções às quais a transferência especial será vinculada. Esses dados não possibilitam identificar se o recurso irá para a construção de uma escola ou compra de equipamentos, por exemplo.

O sistema permite, ainda, que seja selecionada a opção “Todos” no campo destinado a informar função e subfunção, o que leva a casos como o da

¹³ Cidades de pequeno porte são as preferidas na distribuição da ‘emendas Pix’. Transparência Brasil, julho de 2023. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/relatorioemendapixempenhos2023.pdf>. Acesso em 31.jul.2024.

¹⁴ BRASIL. Lei 14.791/2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14791.htm. Acesso em 22.jul.2024.

Prefeitura de Tartarugalzinho (AP)¹⁵, que destinará os R\$ 600 mil de uma emenda a 74 áreas distintas, que vão desde policiamento até reforma agrária (Imagem 1).

Imagem 1 - Reprodução parcial da tela do Transferegov.br com informações sobre emenda destinada ao município de Tartarugalzinho (AP) em 2024

Situação do Plano de Ação: Ciente

Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação Dados do Plano de Ação

Dados Básicos | Dados Orçamentários | Relatório Gestão

Código do Plano de Ação * 09032024-071292 | Ano * 2024 | Modalidade de Transferência * Especial | Programa * 09032024

Beneficiário * 23066632000153 - MUNICIPIO DE TARTARUGALZINHO | UF * AP

Banco * 104 - Caixa Econômica | Agência * 4707-4 | Conta * 6672007-6 | Situação da Conta * Conta Ativa

Emenda Parlamentar * 202426760009-VINICIUS GURGEL | Valor de Custeio * R\$ 0,00 | Valor de Investimento * R\$ 600.000,00

Área da política pública na qual o recurso será aplicado ^

Políticas Públicas selecionadas

Tipo	Ações
06-Segurança Pública / 182-Defesa Civil	
06-Segurança Pública / 183-Informação e Inteligência	
06-Segurança Pública / 181-Policiamento	
08-Assistência Social / 243-Assistência à Criança e ao Adolescente	
08-Assistência Social / 241-Assistência ao Idoso	
08-Assistência Social / 242-Assistência ao Portador de Deficiência	
08-Assistência Social / 244-Assistência Comunitária	
10-Saúde / 306-Alimentação e Nutrição	
10-Saúde / 302-Assistência Hospitalar e Ambulatorial	
10-Saúde / 301-Atenção Básica	
10-Saúde / 303-Suporte Profilático e Terapêutico	
10-Saúde / 305-Vigilância Epidemiológica	

¹⁵ Disponível em:

<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/071292/dados-basicos>. Acesso em 22.jul.2024.

Ou seja, há um cenário de violação à LDO e a reiteração da falta de transparência sobre o direcionamento de bilhões do orçamento da União.

Em janeiro de 2024, o TCU aprovou a Instrução Normativa (IN) nº 93¹⁶, em que define mecanismos de transparência sobre a execução das emendas Pix por meio da plataforma Transferegov.br, a serem adotados já neste exercício.

O texto determina que os entes beneficiários deverão inserir no sistema, em até 60 dias após o recebimento do recurso de transferência especial, as seguintes informações e documentos:

Art. 2º

.....

§ 6º

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

A exemplo do que ocorreu no caso da exigência da LDO anteriormente

¹⁶ Disponível em:

<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>. Acesso em 25.jul.2024.

mencionada, o MGI não concretizou as adequações necessárias ao Transferegov.br para receber o primeiro bloco de informações exigidas dos entes beneficiários, impossibilitando o cumprimento da instrução normativa em 2024, ano de eleições municipais.

A Transparência Brasil encaminhou em 2 de maio de 2024 ofícios à Controladoria-Geral da União, Ministério do Planejamento, MGI e Secretaria de Relações Institucionais (SRI) alertando sobre o descumprimento da IN 93, verificado na plataforma Transferegov.br e na Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2024¹⁷, e emitiu duas manifestações públicas sobre o tema¹⁸, mas não obteve resposta formal.

Na seara da prestação de contas, ainda é necessário aguardar para verificar se as medidas serão efetivamente implementadas. A LDO 2024 exige que os entes beneficiários incluam no Transferegov.br relatórios de execução e de prestação de contas até 31 de dezembro do ano corrente. A IN nº 93/2024, por sua vez, exige que sejam apresentados relatórios de gestão até o dia 30 de junho do ano seguinte ao do recebimento do recurso, contendo:

Art. 3º

.....

§ 2º

I - documentação relacionada aos procedimentos administrativos vinculados às contratações do objeto, de modo a evidenciar a correção dos

¹⁷ Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização de emendas no exercício de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-mf/mpo/mgi/sri-pr-n-1-de-1-de-abril-de-2024-553847973>

¹⁸ Emendas Pix 2024: TB questiona portaria do governo federal por não incluir mecanismos de transparência das emendas. Transparência Brasil, 7.mai.2024. Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/emendas-pix-2024-tb-questiona-portaria-do-governo-federal-por-nao-incluir-mecanismos-de-transparencia-das-emendas/>. Governo federal mantém baixíssima transparência no processo de liberação das emendas Pix em 2024. Transparência Brasil, 9.mai.2024. Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/emendas-pix-governo-federal-mantem-baixissima-transparencia-no-processo-de-liberacao-das-emendas-pix-em-2024/>

procedimentos legais;

II - contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta corrente de movimentação dos recursos e termos de recebimento de obras, fornecimento e serviços;

III - justificativa para os casos em que houver prorrogação do prazo de execução dos recursos, conforme incisos I e II do art. 5º;

IV - instauração de processo administrativo de apuração, inclusive processo administrativo disciplinar, quando constatado o desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do objeto ou gestão financeira da transferência especial, comunicando tal fato ao sistema de controle local; e

V - declaração expressa, assinada pelo responsável do órgão ou entidade pública encarregada da execução do objeto, de que cumpriu as condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal.

A repercussão social da controvérsia é relevante na medida em que há evidências não só de violações aos princípios constitucionais da legalidade, da publicidade e da eficiência na administração pública, mas de que a distribuição das verbas aprofunda desigualdades regionais e prioriza o atendimento de interesses político-eleitorais em detrimento do interesse público.

Reportagens dão conta de que, em 2024, o valor destinado às emendas Pix superam o total direcionado a funções específicas e essenciais como educação¹⁹. Mostram, ainda, como em 2022 e 2023 elas foram parar em municípios

¹⁹ FIGUEIREDO, Pedro. Em ano de eleições, parlamentares batem recorde de 'emendas PIX', que vão para prefeituras e estados sem uso pré-definido. g1 e GloboNews, 26.jan.2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/26/em-ano-de-eleicoes-parlamentares-batem-recorde-de-emendas-pix-que-vaio-direto-para-caixa-de-prefeituras-e-estados.ghtml>

comandados por parentes de parlamentares²⁰.

Outras reportagens abordam problemas na proporção de distribuição de recursos, impulsionados pelas emendas Pix. Uma cidade de Roraima, com pouco mais de 7 mil habitantes, recebeu em 2023 R\$ 60 milhões em emendas Pix, enquanto a capital da Bahia, Salvador, recebeu um total de R\$ 15 milhões somando todos os tipos de emenda direcionados a ela²¹.

3.1. Do descumprimento de tratados internacionais

Por meio das emendas individuais na modalidade transferências especiais, coloca-se em xeque o cumprimento de tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil. Em um primeiro nível, normas internacionais de direitos humanos que garantem o dever estatal de transparência e o direito de acesso à informação, corolários da liberdade de pensamento e expressão protegida pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e pelo artigo 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao analisar potencial violação ao artigo 13 da CADH no caso *Claude Reyes e outros vs. Chile*²², expandiu sua compreensão sobre o conteúdo do mencionado dispositivo, ressaltando as dimensões individual e social do direito de acesso à informação. Adicionalmente, relacionou este direito ao compromisso contido no artigo 4º da Carta Democrática Interamericana, que elenca a transparência, a probidade e a responsabilidade na gestão pública como componentes fundamentais da democracia:

²⁰ BORGES, Laryssa. Emendas pix abastecem prefeituras de pais, irmãos e esposas de deputados. *Veja*, 30.jun.2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/emendas-pix-abastecem-prefeituras-de-pais-irmaos-e-esposas-de-deputados>

²¹ MALL, Tiago. Cidade de 7.315 habitantes recebeu mais emendas que Salvador. *Poder 360*, 13.jan.2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-congresso/congresso/cidade-de-7-315-habitantes-recebeu-mais-emendas-que-salvador/>

²² Corte Interamericana de Direitos Humanos. “*Claude Reyes y otros Vs. Chile*”. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, nº 151

77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que **el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.**

[...]

84. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”. La Asamblea General

de la OEA en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.

[...]

86. En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

Diante do papel central da transparência pública na circulação de informações precisas, atualizadas e completas e garantia do escrutínio público, a Corte Interamericana indicou, no âmbito do caso *Kimel vs. Argentina*²³, que:

87. El control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático. Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008. Serie C, nº 177.

Em análise do artigo 19 do PIDCP, o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas indicou que:

Right of access to information

18. Article 19, paragraph 2 embraces a right of access to information held by public bodies. Such information includes records held by a public body, regardless of the form in which the information is stored, its source and the date of production. Public bodies are as indicated in paragraph 7 of this general comment. The designation of such bodies may also include other entities when such entities are carrying out public functions. As has already been noted, taken together with article 25 of the Covenant, the right of access to information includes a right whereby the media has access to information on public affairs and the right of the general public to receive media output. [...]

19. To give effect to the right of access to information, States parties should proactively put in the public domain Government information of public interest. States parties should make every effort to ensure easy, prompt, effective and practical access to such information. States parties should also enact the necessary procedures, whereby one may gain access to information, such as by means of freedom of information legislation. The procedures should provide for the timely processing of requests for information according to clear rules that are compatible with the Covenant. Fees for requests for information should not be such as to constitute an unreasonable impediment to access to information. Authorities should provide reasons for any refusal to provide access to information. Arrangements should be put in place for appeals from refusals to provide access to information as well as in cases of failure to respond to requests.

As emendas Pix representam também o descumprimento do artigo 9º, item 2, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que rege a gestão da fazenda pública nos países signatários. Tal compromisso foi ratificado pelo Brasil em 2005, com promulgação por meio do Decreto nº 5.687/2006, e delineia os seguintes princípios para a prestação de contas na gestão do orçamento público:

2. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública. Essas medidas abarcarão, entre outras coisas:

- a) Procedimentos para a aprovação do orçamento nacional;*
- b) A apresentação oportuna de informação sobre gastos e ingressos;*
- c) Um sistema de normas de contabilidade e auditoria, assim como a supervisão correspondente;*
- d) Sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno; e*
- e) Quando proceda, a adoção de medidas corretivas em caso de não cumprimento dos requisitos estabelecidos no presente parágrafo.*

4. Conclusões e pedidos

Não obstante os avanços representados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei Complementar nº 131/2009, pela Lei de Acesso à Informação e pelo fortalecimento dos Tribunais de Contas no país, o uso pouco transparente das emendas parlamentares tem representado um grave problema nacional. A opacidade na elaboração e execução do orçamento federal, situação que se agravou nos últimos anos, coloca em risco o funcionamento democrático, a estabilidade das instituições e a própria saúde econômico-financeira do país.

À luz dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a atual

sistemática de execução das emendas Pix representam uma direta violação ao direito de acesso à informação, ao dever de transparência pública e às normas que regem a prestação de contas e a gestão da coisa pública na comunidade internacional. A contrariedade a estas normas significa, também, o desrespeito ao princípio da vedação ao retrocesso, reconhecido no artigo 29 da mencionada Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Diante das graves implicações das emendas Pix para o funcionamento da máquina pública em todos os níveis federativos, para o processo de tomada de decisão sobre políticas públicas, para o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo e, por conseguinte, para a própria democracia brasileira e sua aceitação social, considera-se oportuno e legítimo que a organização da sociedade civil signatária, notória especialista, de reconhecida atuação nas temáticas abrangidas pela presente demanda, possa dela participar na condição de *amicus curiae*, colocando toda sua expertise no levantamento de dados e informações afetas ao tema sob análise à disposição desta Egrégia Corte, com vistas a qualificar essa demanda tão relevante para toda a nação brasileira.

A Transparência Brasil vem, portanto, à presença de V. Ex.^a, requerer:

- a) Que seja admitida no feito na qualidade de *amicus curiae*, nos termos do artigo 138 do Código de Processo Civil e do Art. 323, §3º, do Regimento Interno deste Tribunal, para que, deste modo, possa exercer todas as faculdades inerentes a tal função, como a apresentação de memoriais e a possibilidade de sustentação oral de seus argumentos em Plenário;
- b) Que seja intimada, por meio de seu advogado, de todos os atos do processo.

Subsidiariamente, na remota hipótese de indeferimento dos pedidos acima formulados, requer seja a presente petição recebida e mantida nos autos como Memoriais para subsidiar o julgamento respectivo.

Termos em que, respeitosamente, pede-se deferimento.

São Paulo, 1º de agosto de 2024.

Juliana Mari Sakai

JULIANA MARI SAKAI
Diretora executiva
Transparência Brasil

MARCELO KALIL ISSA
OAB/SP 269.306