Supremo Tribunal Federal

EDITAL DE CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.688 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO - ABRAJI
ADV.(A/S)	: RAFAEL MARTINS ESTORILIO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO - INAC
ADV.(A/S)	: LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESCA MOTA
AM. CURIAE.	: PARTIDO NOVO - NOVO
ADV.(A/S)	: PAULO ROBERTO ROQUE ANTONIO KHOURI
AM. CURIAE.	: TRANSPARÊNCIA BRASIL
ADV.(A/S)	: MARCELO KALIL ISSA

Assunto: Convocação de audiência pública na ADI 7695, na ADI 7697 e na ADI 7688.

O **Ministro FLÁVIO DINO,** do Supremo Tribunal Federal, Relator do processo em referência, no uso das atribuições que lhe confere o art. 21, inciso XVII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal **CONVOCA audiência pública**, conforme a seguir descrito:

1. Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade, propostas pelo PSOL (**ADI 7697**), pela Procuradoria-Geral da República (**ADI 7695**) e pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI (**ADI 7688**), em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº. 86/2015, nº. 100/2019, nº. 105/2019 e nº. 126/2022, que alteraram substancialmente o regime orçamentário nacional.
2. Na **ADI 7697**, o partido autor questiona o **art. 166, §§ 11 e 12, e, por arrastamento, o art. 165, § 9º, III e § 10; o art. 166, §§ 9º, 9º-A, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20; e o art. 166-A**, todos inseridos na Constituição Federal pelas referidas emendas constitucionais, os quais instituem o caráter impositivo das **transferências individuais ("emendas PIX" - RP 6) e das "emendas de bancada" (RP 7).** Segundo o postulante, a execução obrigatória das emendas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5716-F01F-E403-6409 e senha 8108-0280-169B-75E6

reduz *"a já diminuta discricionariedade do Executivo em realizar ou não despesas"*, ou seja, **a impositividade "*subverte a lógica da independência dos poderes*", com a transferência das decisões orçamentárias para os parlamentares, numa espécie de "captura do orçamento"**. Eis o teor das normas impugnadas:

> Art. 165. [...]
>
> [...]
>
> § 9º Cabe à lei complementar:
>
> III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 100, de 2019)
>
> § 10 A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 100, de 2019)
>
> 166. [...]
>
> [...]
>
> § 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)
>
> § 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)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5716-F01F-E403-6409 e senha 8108-0280-169B-75E6

§ 11 É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 126, de 2022)

§ 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)

§ 13 As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 100, de 2019)

§ 14 Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 100, de 2019)

[...]

§ 16 Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 100, de 2019)

§ 17 Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5716-F01F-E403-6409 e senha 8108-0280-169B-75E6

iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 126, de 2022)

§ 18 Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 100, de 2019)

§ 19 Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 126, de 2022)

§ 20 As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração
de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 100, de 2019)

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5716-F01F-E403-6409 e senha 8108-0280-169B-75E6

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 congênere; (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)

3. Por sua vez, as **ADIs 7695 e 7688** têm como objeto o **art. 166-A, I**, da Constituição, acrescido pela Emenda Constitucional nº. 105/2019 (acima

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5716-F01F-E403-6409 e senha 8108-0280-169B-75E6

reproduzido), que disciplina a alocação de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por emendas impositivas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), sob a forma de **transferência especial ("emenda PIX" - RP 6)**.

Desse modo, sintetizo alguns dos principais **pontos controvertidos** relacionados ao objeto das presentes ações diretas:

Constitucionalidade da obrigatoriedade da execução (impositividade) de emendas parlamentares "individuais" e "de bancada", em face da cláusula pétrea da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III)1, bem como do sistema presidencialista (art. 76 da CF);

Cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência (art. 37, *caput*, da CF)2, da economicidade (art. 70 da CF)3 e do planejamento na alocação orçamentária (arts. 165 e seguintes)4 por meio de emendas impositivas ("individuais" e "de bancada"), analisando os resultados em obras, bens e serviços públicos (art. 165, § 10), notadamente na Saúde;

Compatibilidade com a Constituição do atual montante e do crescimento das emendas impositivas, bem como possíveis parâmetros jurídicos de redução, à luz das experiências internacionais; e

Atendimento, pelas emendas parlamentares, às regras de responsabilidade fiscal previstas nos arts. 167 e 167-A da Constituição, dentre outros.

4. Os pontos sublinhados constituem temas de amplo debate em sede

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5716-F01F-E403-6409 e senha 8108-0280-169B-75E6

doutrinária, protagonizado por especialistas de distintas áreas do conhecimento. Cito, a título de exemplo, o estudo realizado por **Marcos Mendes** e **Hélio Tollini**, no qual analisada a participação do Poder Legislativo no Orçamento em 11 (onze) países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e no Brasil. Como conclusão, o estudo aponta que:

> *"**o Brasil tem um sistema atípico, em que o Congresso Nacional tem um poder de determinação do orçamento muito superior ao observado nos países analisados**. Em todos os demais países estudados, o processo orçamentário é amplamente controlado pelo Poder Executivo. **Mesmo nos EUA, em que o Congresso refaz todo o orçamento, a discricionariedade dos parlamentares é limitada por regras do processo orçamentário**."* (MENDES, Marcos; TOLLINI, Hélio. *É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE*. Insper, 2024)

5. Para **Felipe Salto**, *"não há hipótese de se promover um ajuste fiscal permanente, que perdure, sem mexer nas emendas parlamentares"*. E acrescenta, em estudo realizado com **Josué Pellegrini** e **Gabriel Garrote**: *"diante da redução e do engessamento das despesas discricionárias, **torna-se cada vez mais difícil cortar despesas para cumprir as regras fiscais**. A depender da dinâmica das despesas obrigatórias e das receitas, os cortes podem, inclusive, **colocar em risco o funcionamento da máquina pública**"* (SALTO, Felipe el. al. Emendas parlamentares: regras, evolução e desafio fiscal. *Nota técnica nº. 74*. 28/03/2025).

6. Recentemente, no âmbito das discussões sobre o sistema de governo, **Gustavo Binenbojm** escreveu:

> *"Sucessivas Emendas Constitucionais (86/2015, 100/2019 e 105/2019) conferiram caráter impositivo a emendas parlamentares ao Orçamento da União (tanto as individuais como as de bancada), chegando ao ponto de autorizar a transferência direta (emendas Pix) de recursos a estados e municípios. Empenho, liquidação e pagamento dessas emendas deixaram de depender de decisão discricionária do Executivo.*
>
> *...*
>
> ***O problema desse presidencialismo congressual é sua resultante prática: um Legislativo com muito poder e baixa responsabilidade política, diante de um presidente da República com elevada responsabilidade e cada vez menos poder**. Sem a chave*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5716-F01F-E403-6409 e senha 8108-0280-169B-75E6

> *única do cofre, sem o controle sobre as nomeações e sem poder até para pautar temas do seu interesse, o governo enfrenta dificuldades para governar."* (BINENBOJM, Gustavo. Do hiperpresidencialismo ao presidencialismo congressual. *O Globo*. 13/02/2025)

8. Desde **dezembro de 2022**, com a decisão de mérito na **ADPF 854**, sob relatoria da Ministra Rosa Weber, **o STF tem atuado incansavelmente para coibir atos atentatórios à Constituição relacionados à proposição de emendas ao Orçamento Geral da União e à sua execução**. Na referida ADPF foram declaradas inconstitucionais todas as práticas associadas à proposição e à execução de emendas parlamentares sem transparência e rastreabilidade, em afronta ao art. 163- A da CF. **Nas presentes ações diretas discute-se a propria constitucionalidade das emendas impositivas ("individuais" e "de bancada"), não apenas sob a ótica das regras de transparência e rastreabilidade**.

9. O tema das emendas parlamentares e sua impositividade reveste-se de inegável relevância do ponto de vista social, econômico e jurídico. Trata-se de discussão que envolve a interpretação do postulado da separação dos Poderes - princípio fundamental da República (art. 2º da CF) e cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III, da CF) -, assim como do direito fundamental ao devido processo orçamentário e do conjunto de normas que compõe a chamada "Constituição Financeira".

10. Nesse contexto, entendo oportuna e necessária a realização de Audiência Pública, a fim de que sejam expostos e debatidos argumentos tecnicamente qualificados e especializados, de diferentes áreas do conhecimento, **de modo a permitir a esta Corte avançar na discussão de mérito das ações diretas**. Assim, nos termos do art. 932, VIII, do CPC c/c o art. 21, XVII, do Regimento Interno do STF, **CONVOCO Audiência Pública**, a ser presidida por este Relator - com apoio do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) e do Núcleo de Processos Estruturais (NUPEC), ambos do STF - e realizada **em 27/06/2025, das 09h às 17h, na Sala de Sessões da Segunda Turma, Anexo II-B, 4º andar, neste Supremo Tribunal Federal**, conforme cronograma a ser oportunamente divulgado nos autos deste processo.

11. As entidades e os interessados em participar como expositores da Audiência Pública deverão requerer a sua inscrição **até o dia 10/06/2025** (art. 154, parágrafo único, I, do RISTF), por meio do endereço eletrônico audiencias.gmfd@stf.jus.br, com indicação dos respectivos representantes, bem como dos pontos que pretendem abordar. A relação de habilitados será divulgada no Portal do Supremo Tribunal Federal **a partir de 12/06/2025**.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5716-F01F-E403-6409 e senha 8108-0280-169B-75E6

12. Registro que a habilitação dos inscritos observará estritamente os requisitos legais, a saber, a experiência e a autoridade na matéria, assim como a pertinência da contribuição para o esclarecimento dos fatos que emolduram as questões controvertidas neste processo, referidas no item 4 deste Despacho (art. 9º, *caput* e § 1º, da Lei nº. 9.868/1999), e seus desdobramentos. Considerando as limitações de tempo e de número de participantes, eventuais inscritos que não integrem a programação oficial poderão apresentar contribuições por escrito, uma vez admitidos por esta Relatoria.

13. Sem prejuízo da ampliação dos expositores a partir das inscrições encaminhadas conforme o item 11 acima, serão **convidados** especialistas com notória *expertise* sobre o tema, atestada por suas obras acadêmicas e atuações públicas, lista esta que será formulada sob coordenação da **juíza Amanda Thomé**, magistrada auxiliar deste Gabinete.

[...]

Esclareço que na Audiência não serão debatidas denúncias, imputações de improbidade, casos de desvios de recursos públicos, ou temas similares, uma vez que tais situações são tratadas em Inquéritos Policiais e Ações Penais em tramitação no STF e/ou outras instâncias judiciais. A Audiência Pública no STF versará exclusivamente sobre controvérsias constitucionais e reflexões sobre possíveis decisões nas ações de controle abstrato já ajuizadas. Ademais, poderão ser apresentadas sugestões destinadas aos demais Poderes do Estado, que procederão como entenderem ser conveniente - no âmbito de suas autonomias e esferas de competência.

Os subsídios colhidos na Audiência Pública serão enviados à Procuradoria-Geral da República e à Advocacia-Geral da União, a fim de que haja o pronunciamento final antes do julgamento do mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7688, 7695 e 7697 no Plenário do STF. Sem embargo, poderá haver o aditamento das medidas liminares já concedidas, se isso se revelar imprescindível e urgente, à luz da execução orçamentária de 2025 e da elaboração do Orçamento de 2026.

A Audiência Pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça (art. 154, parágrafo único, V, do RISTF), com sinal

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5716-F01F-E403-6409 e senha 8108-0280-169B-75E6

liberado às demais emissoras interessadas.

Secretaria Judiciária do Supremo Tribunal Federal, em 20 de maio de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO
Relator
Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5716-F01F-E403-6409 e senha 8108-0280-169B-75E6