TRANSCRIÇÕES DA 44ª AUDIÊNCIA PÚBLICA

ADI 7688, 7695 E 7697

DEBATE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES DE CARÁTER IMPOSITIVO INDIVIDUAIS E DE BANCADA

Ministro-Relator Flávio Dino



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF

SECRETARIA JUDICIÁRIA – SEJ

COORDENADORIA DE PROCESSAMENTO FINAL/GERÊNCIA DE TRANSCRIÇÃO

PALESTRANTES

O SENHOR WALFRIDO JORGE WARDE JÚNIOR (PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL).....16

O SENHOR RAFAEL RAMIRES ARAÚJO VALIM (PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL) 22

A SENHORA KÁTIA CILENE BREMBATTI (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO - ABRAJI) 25

A SENHORA MARILDA DE PAULA SILVEIRA (VICE-COORDENADORA GERAL DO TRANSPARÊNCIA ELEITORAL BRASIL) 31

O SENHOR INGO WOLFGANG SARLET (PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL DO PROGRAMA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL - PUC/RS).....40

O SENHOR FELIPE SCUDELER SALTO (ECONOMISTA-CHEFE DA WARREN INVESTIMENTOS).....52

O SENHOR MAURO MENDES (GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO, REPRESENTANTE DO FÓRUM NACIONAL DE GOVERNADORES) 63

O SENHOR FERNANDO FACURY SCAFF (PROFESSOR TITULAR DE DIREITO FINANCEIRO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP) 73

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) 83

O SENHOR HÉLIO MARTINS TOLLINI (ESPECIALISTA EM FINANÇAS PÚBLICAS) 97

O SENHOR HELENO TAVEIRA TORRES (PROFESSOR TITULAR DO DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP) 109

O SENHOR PAULO BIJO (CONSULTOR DE ORÇAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS).....119

O SENHOR JORGE OLIVEIRA (VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO).....130

A SENHORA GABRIELLE TATITH PEREIRA (ADVOGADA-GERAL DO SENADO FEDERAL)**Erro! Indicador não definido.**

O SENHOR JORGE MESSIAS (ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO) 163

A SENHORA ISADORA CARTAXO (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO).....175

O SENHOR GLÁUCIO RAFAEL DA ROCHA CHARÃO (SUBSECRETÁRIO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA - MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO) 176

A SENHORA REGINA LEMOS DE ANDRADE (SECRETÁRIA-ADJUNTA SUBSTITUTA DA SECRETÁRIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO DO MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS).....178

O SENHOR DÁRCIO GUEDES JUNIOR (DIRETOR EXECUTIVO DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE) 185

A SENHORA ISADORA CARTAXO (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO).....189

O SENHOR RONALD DA SILVA BALBE (SECRETÁRIO FEDERAL DE CONTROLE INTERNO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO).....190

O SENHOR JULES MICHELET PEREIRA (ADVOCACIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS) 195

O SENHOR ROBERTO LIVIANU (INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO - INAC).....208

A SENHORA JULIANA SAKAI (TRANSPARÊNCIA BRASIL).....216

O SENHOR GUILHERME FRANCE (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL) 224

A SENHORA PAULA CAROLINA DE OLIVEIRA AZEVEDO DA MATA (OBSERVATÓRIO DA QUALIDADE DA LEI - UFMG - LEGISLAB) 233

O SENHOR RENATO RAMALHO (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE) 240

O SENHOR HÉLDER REBOUÇAS (CONSULTOR DE ORÇAMENTO DO SENADO FEDERAL) 248

A SENHORA MÁRCIA MARIA BARRETA FERNANDES SEMER (ASSOCIAÇÃO ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA A DEMOCRACIA - APD) 256

A SENHORA PAULA RACCANELLO STORTO (CONSELHO NACIONAL DE FOMENTO E COLABORAÇÃO - CONFOCO) 263

A SENHORA MAYRA GOULART DA SILVA (PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ, E LABORATÓRIO DE PARTIDOS, ELEIÇÕES E POLÍTICA COMPARADA - LAPPCOM) 271

O SENHOR LUIZ AUGUSTO LIMA (SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) 279

DIA 27/06/2025 – MANHÃ

O SENHOR MESTRE DE CERIMÔNIAS - Senhoras e senhores, bom dia!

Iniciaremos, neste momento, os trabalhos da 44ª Audiência Pública do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria de Sua Excelência o Senhor Ministro Flávio Dino.

Esta audiência pública foi convocada para debater a obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares individuais e de bancada de caráter impositivo.

O evento está sendo transmitido ao vivo pela TV Justiça, pela Rádio Justiça e pelos canais oficiais do Supremo Tribunal Federal no YouTube.

A audiência pública organizada pelo Supremo Tribunal Federal segue algumas formalidades. Assim, em respeito às tradições desta Casa e aos argumentos plurais defendidos pelos senhores expositores, não se permitem manifestações de aprovação ou desaprovação às ideias apresentadas durante as exposições.

Faz-se necessário que os expositores atentem para a limitação do tempo oferecido, conforme o cronograma. Quando houver mais de um expositor indicado para o uso do espaço, devem dividir o tempo atribuído conforme o

despacho convocatório. O cronômetro será acionado ao início de cada fala para auxiliar os senhores expositores.

Também não são permitidos os registros de vídeos e fotografias pelo público durante a audiência. Com o intuito de não interferir no andamento dos trabalhos, nós esclarecemos que a transmissão oficial é pública pela TV Justiça e pelo YouTube, e as fotografias oficiais serão divulgadas no Flicker do STF. Está disposto, em cada acento, um cartão com *QR Code* para que possam acompanhar os despachos e a programação completada referida audiência.

Preside esta audiência pública Sua Excelência o Senhor Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, e compõem a bancada Sua Excelência o Senhor Doutor Luiz Augusto Santos Lima, subprocurador-geral da República; Sua Excelência o Senhor Governador Mauro Mendes, do Estado do Mato Grosso, e representante do Fórum Nacional de Governadores; Sua Excelência a Senhora Doutora Natália de Santo, procuradora da República; Sua Excelência a Senhora Doutora Amanda Tomé, juíza auxiliar do gabinete do Ministro Flávio Dino; Sua Excelência a Senhora Doutora Trícia Navarro, juíza auxiliar da Presidência e Supervisora do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal; Sua Senhoria o Senhor Doutor Guilherme Rezende, assessor especial da Presidência e assessor do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do Supremo Tribunal Federal. Registramos ainda a presença dos senhores expositores,

magistradas e magistrados, parlamentares, membros do Ministério Público, advogadas e advogados, corpo docentes e corpo discente, servidoras e servidores, profissionais de imprensa, senhoras e senhores.

Tem a palavra o Relator das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.688, 7.695 e 7.697, do Distrito Federal, Sua Excelência o Senhor Ministro Flávio Dino.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Em primeiro lugar, cumprimento e saúdo aqueles que comigo dividem a bancada. Saúdo o Ministério Público, muito especialmente o Subprocurador-Geral Luiz Augusto; a Doutora Natália, procuradora da República; o Governador Mauro Mendes, designado como representante dos governadores; a Juíza Amanda; a Juíza Trícia; respectivamente juízas auxiliares do meu gabinete e da Presidência e o Doutor Guilherme, que é do Núcleo de Processos Estruturais Complexos, também da Presidência.

Do mesmo modo, cumprimento todos os colegas da área jurídica e de outras áreas do conhecimento humano que aqui estão e que irão conosco dialogar nesta audiência pública, que integra essas ações judiciais. Agradeço, portanto, a colaboração de professores e professoras, especialistas em finanças públicas, economistas, todos que conosco estarão ao longo deste dia. E agradeço também à imprensa, porque cumpre o papel fundamental de, em um

processo de controle concentrado de constitucionalidade, garantir o acesso de toda a sociedade ao que aqui será debatido.

Nós estamos tratando de três ações diretas de inconstitucionalidade. A primeira, proposta pela Abraji - Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, que questiona especificamente a inconstitucionalidade das chamadas emendas pix, transferências especiais, e questiona, portanto, esse instituto, apresenta vários argumentos, os quais serão sintetizados em breve.

A ADI 7.695, de autoria da Procuradoria-Geral da República, também com o mesmo objeto: emendas Pix, pedindo a inconstitucionalidade da emenda constitucional que introduziu, na Constituição, esse instituto, marcadamente a Emenda Constitucional nº 105/2019.

Finalmente, a ADI 7.697, do Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, que tem um objeto um pouco mais amplo, porque, além de discutir as emendas pix, debate também o próprio instituto da impositividade, pois haveria uma inconstitucionalidade de todo esse conjunto normativo acerca das emendas parlamentares.

Quero agradecer muito à Advocacia-Geral da União, à Advocacia da Câmara e do Senado, que conosco irão dividir esta atividade, assim como às partes autoras que foram aqui declinadas.

A audiência pública tem uma previsão, como todos sabemos, na lei. É uma possibilidade, eu diria mais do que isso, uma necessidade, de que haja esse debate quando se cuida de processos complexos, processos estruturantes que envolvem políticas públicas, envolvem cláusulas constitucionais de interesse de todos os brasileiros e brasileiras.

Nós temos algumas premissas nesta audiência.

Em primeiro lugar, não há direito adquirido a regime jurídico, isso é assente na jurisprudência do Supremo há algumas décadas, e, obviamente, não existe direito adquirido quando, eventualmente, se cuide de algo desconforme com a Constituição. Portanto, não há intocabilidade ou intangibilidade que interdite qualquer debate acerca da existência de tal ou qual regime jurídico, uma vez que, se eventualmente o Plenário do Supremo entender que ele é incompatível com a Constituição, evidentemente ele é tido como não existente, ele perece.

A segunda premissa é que, no sistema de tripartição funcional de poderes, não há lugar para vontades unilaterais. Deve prevalecer o mandamento constitucional da independência com harmonia, ou seja, o diálogo entre os poderes, quando tratamos de um tema de interesse nacional.

Lembrando que, na arquitetura de Lúcio Costa e de Niemeyer, a Praça dos Três Poderes tem os três edifícios sedes, respectivamente o do Judiciário - no caso, o do Supremo -, o do Legislativo - Câmara e Senado - e o Poder Executivo,

o Palácio do Planalto. Porém, ninguém pode esquecer que, no centro dessa arquitetura, está a praça. Ou seja, os donos do dinheiro público, os detentores da soberania popular, que são aqueles sobre os quais nós devemos parametrizar toda a ação dos Três Poderes. Porque, em última análise, se qualquer poder erra, quem paga conta são aqueles que estão na praça, e não aqueles que estão dentro dos prédios.

Se nós temos fatos recentes, como, por exemplo, esses erros administrativos, possíveis crimes, envolvendo lesões a aposentados do INSS, no âmbito do Poder Executivo, essa conta é repassada para aqueles que estão na praça. Se nós temos, no Poder Judiciário, nas instituições de sistema de Justiça, supersalários, penduricalhos etc., quem paga conta é quem está na praça. Do mesmo modo, se, eventualmente, nós não tivermos emendas parlamentares ajustadas à sua finalidade, novamente a conta é repassada para a praça.

E cito exemplos, envolvendo os Três Poderes, para nós conseguirmos entender bem que a dimensão da harmonia envolve exatamente esse diálogo franco, direto e sem nenhuma tentativa de interdição ou de imposições quanto a debates. Isso pode, isso não pode - quem diz isso é a Constituição da República e mais ninguém.

Nós precisamos ter seriedade e ponderação no debate. São virtudes cívicas, talvez para alguns fora de moda, mas é dever do Supremo

Tribunal Federal reavivá-las, fazer com que todos nós consigamos exercer essa dimensão da atividade pública com seriedade e com equilíbrio, com bom senso, com moderação e com uma visão processual para compreender que problemas graves demandam soluções progressivas e ajustadas de modo consensual.

Fixadas essas premissas, o nosso objetivo é instruir as ações judiciais de controle concentrado em andamento. Todas as exposições serão incorporadas aos autos e, portanto, divididas com as partes e, sobretudo, com os meus Pares, que comigo julgarão essas ações diretas de inconstitucionalidade.

Não estão em questão aqui investigações de casos concretos, inquéritos policiais, ações penais, tampouco o debate sobre a atuação de tal ou qual magistrado, nessa instância, no Supremo, ou em outras instâncias do Poder Judiciário. O debate aqui é de índole abstrata.

Os critérios para a composição dessa audiência: nós buscamos equilíbrio entre especialistas de várias áreas do saber humano. As partes obviamente se manifestarão, a sociedade civil e órgãos públicos dos três níveis federativos. Aqui temos a presença do Governador Mauro, convidamos também autoridades municipais além, naturalmente, do Governo Federal.

Lembro que as decisões até aqui tomadas nessas ações, também na ADPF 854, não foram decisões monocráticas. Porque, às vezes, há essa desinformação, eu diria até uma desinformação agressiva, no sentido de que se

cuida de uma vontade individual. Todas as decisões sobre as quais nós estamos aqui tratando foram do Plenário do Supremo Tribunal Federal. É importante lembrar isso, porque nós estamos tratando de um tema que foi confirmado inicialmente sob a relatoria da Ministra Rosa Weber e depois sob a minha própria relatoria. E no caso das decisões que eu proferi sobre plano de trabalho, prestação de contas, transparência etc., houve o referendo por unanimidade pelos onze Ministros do Supremo Tribunal Federal.

E lembro que esses onze Ministros do Supremo Tribunal Federal foram indicados por cinco presidentes da República diferentes. Portanto, não se cuida aqui de interesse de um ou outro partido político, porque os onze que votaram foram indicados por cinco presidentes da República diferentes.

E todos esses presidentes, chefes de governo, chefes de Estado eleitos pelo povo brasileiro, conviveram com as emendas. O tema das emendas impositivas, em particular, perpassa o governo da Presidenta Dilma Rousseff, o governo do Presidente Temer, o governo do Presidente Bolsonaro, o governo do Presidente Lula e perpassará também o próximo presidente da República, seja ele quem for. Portanto, o esclarecimento que faço é que nós não estamos tratando de um tema de interesse de um governo.

Lembro que um referendo de onze a zero equivaleria a uma lei aprovada por 513 deputados e 81 senadores, à unanimidade.

Outro esclarecimento que faço é sobre a suposta lentidão atribuída ao Supremo Tribunal Federal na execução do dinheiro público. Obviamente, quando se cuida de aplicar o dinheiro privado de cada um, a pessoa tem a plena autonomia de gastar – a forma, como, que dia e a velocidade que desejar. No caso do dinheiro público, que não é propriedade individual de ninguém, é uma propriedade social, é claro que existe um devido processo regrado na Constituição. Então, burocracia é inerente à necessidade da boa aplicação do dinheiro público. Eventualmente, pode haver uma complicação, chamemos assim, nos meios, mas o objetivo mirado é a fidelidade à Constituição e ao interesse público.

Nós estamos, por exemplo, neste momento, dialogando com os bancos públicos, Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste, no âmbito da ADPF 854, que não está aqui nesta audiência pública, para garantir que a rastreabilidade chegue até o fornecedor final. Ou seja, não apenas ao destinatário da emenda, o município, o estado, o ente da sociedade civil, mas chegue até os fornecedores dos serviços ou das compras que foram contratadas a partir de uma emenda parlamentar, garantindo o ciclo completo, a identificação da origem, coisa que já foi ajustada com todos os poderes do Estado, envolvendo o Plano de Trabalho que foi homologado pelo Supremo, elaborado pelos Poderes Legislativo e Executivo, até o destinatário último desse dinheiro.

Realço que não há, neste instante, nenhum bloqueio, nenhuma suspensão de emenda parlamentar. É porque há, infelizmente, como disse, uma desinformação, de que haveria, por parte do Supremo, uma deliberação de sustar emendas parlamentares. Eventualmente, caso a caso, se uma emenda está sendo objeto de uma investigação na Polícia Federal, é claro que o magistrado competente pode, e deve, sustar esse pagamento. Mas não há, por parte do Supremo Tribunal Federal, qualquer medida proibitiva quanto à execução de emendas parlamentares, como regra geral.

Nós estamos tratando aqui de uma circunstância similar àquela que o Supremo enfrentou ontem, no que se refere ao Marco Civil da Internet. São valores constitucionais que devem ser objeto de concordância, porque eles têm a mesma estatura. Então, ontem, nós estávamos tratando do Marco Civil, do art.19, da Lei nº 12.965, e do 21, sob o pálio dos valores da liberdade e da responsabilidade.

No que se refere a esta audiência pública, todas as exposições, creio, transitarão por alguns problemas. Primeiro, o Congresso Nacional, órgão de soberania nacional e popular, decidiu criar as emendas impositivas. E isso tem um peso fundamental na arena institucional brasileira. Cuida-se de emendas constitucionais aprovadas por um rito qualificadíssimo de três quintos e dois turnos em ambas as Casas.

Mas esse mesmo Congresso Nacional constitucionalizou o conceito de responsabilidade fiscal no art. 164-A, da Constituição. A responsabilidade fiscal, portanto, não é mais uma opção governamental. É uma imposição constitucional.

O mesmo Congresso regulou o devido processo legal orçamentário. Aquilo que eu falava, que alguns chamam de burocracia, está regrado na Constituição. E esse devido processo legal orçamentário, complementado posteriormente pela Lei Complementar nº 210, também votada pelo Congresso Nacional, exige os atributos da transparência, rastreabilidade e eficiência, com a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, art. 165, § 10, da Constituição.

E esse Congresso Nacional disse que o sistema de governo no Brasil é o presidencialismo. E esse mesmo Congresso Nacional escolheu a forma federativa de Estado.

Então, nós não temos um debate constitucional isoladamente. Nós temos um sistema constitucional que pode ser modificado pelo Congresso Nacional, a qualquer tempo, salvo em relação à forma federativa de Estado, que é cláusula pétrea. Se o Congresso Nacional quiser tirar a responsabilidade fiscal da Constituição, pode tirar. Se o Congresso Nacional quiser tirar o presidencialismo da Constituição, pode tirar, assim como também pode desconstitucionalizar o

devido processo legal orçamentário. Mas, enquanto estiver na Constituição, não se cuida de uma invasão do Supremo e, sim, de um dever. Se nós temos normas constitucionais que estão, aparentemente, em dissonância, a harmonização de tais normas é uma atividade tipicamente jurisdicional em todos os países do mundo. Portanto, não há nenhum intuito de usurpação de atribuições de outros poderes.

No que se refere à forma federativa de Estado, para homenagear o Governador Mauro, que aqui está, lembremos que a Constituição divide as competências do ente nacional e dos entes subnacionais, e, no capítulo próprio, delineia o chamado federalismo fiscal, em que há atribuições, arrecadações tributárias e o modo como essa arrecadação é empregada.

Um governador dizia-me que as assembleias legislativas estão também legislando sobre o assunto, como também as câmaras municipais. Então, muito provavelmente, a conta de 50 bilhões/ano é uma estimativa, a estas alturas, muito minimizada.

Com essas premissas, com esses objetos, com essa compreensão metodológica sobre o papel do Supremo, é que estamos, com muita serenidade, prudência, tranquilidade, realizando essa audiência pública e sempre acreditando, como temos feito em um processo estrutural, no amplo diálogo, inclusive com os ilustres chefes dos Poderes Legislativo e Executivo.

Nós teremos um conjunto de expositores, como disse, plural. Nós vamos ouvir as partes. Peço que os expositores, se atenham o máximo possível quanto ao tempo e friso que são desnecessárias as formalidades, para que nós tenhamos uma audiência pública objetiva, prática, e que seja consentânea com os objetivos aos quais ela se propõe, em respeito àqueles que estão nesta praça que deve reger os Três Poderes da República.

Então, em primeiro lugar, com 15 minutos, o autor da ADI 7.697, que é o Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, aqui representado pelo Doutor Walfrido Warde e pelo Doutor Rafael Valim. O Walfrido é graduado em Direito e Filosofia pela USP, é mestre pela New York University School of Law, doutor em Direito Comercial, membro da OAB e mais muitas outras coisas que eu tenho como acrescidas aqui.

O Doutor Rafael Valim é mestre e doutor em Direito pela PUC, é professor visitante de universidades da Inglaterra, Alemanha e França, e professor também da Universidade Panamericana do México.

Os dois podem dividir esses 15 minutos.

Doutor Walfrido, o senhor tem a palavra.

O SENHOR WALFRIDO JORGE WARDE JÚNIOR (PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL) - Muito bom dia, Ministro. Eu o saúdo e

saúdo, em seu nome, o Supremo Tribunal Federal, na sua sagrada função de proteger a nossa Constituição.

Penso que a minha tarefa como advogado do PSOL é basicamente expor, delinear a tese que nós expressamos na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.697, mas que, de alguma forma, representa ou expõe motivos que estão delineados nas outras duas ações diretas de inconstitucionalidade e que, ao fim e ao cabo, não questionam apenas o orçamento impositivo, as emendas de PICs ou a falta de transparência, mas trazem ao escrutínio da Suprema Corte a validade, a continuidade de um sistema de governo que vige no Brasil há 104 e que foi convalidado no plebiscito de 1993, que é o sistema presidencialista.

O que nós discutimos aqui é se é constitucional ou inconstitucional afastar as atribuições do presidente da República como diretor geral da Administração Pública Federal. O que nós discutimos aqui é se nós vamos abolir o presidencialismo e tornar legal a apropriação do orçamento pelo Parlamento sem as devidas responsabilidades que a Constituição atribui ao presidente. É saber se prevalece este modelo de apropriação do orçamento que se estabeleceu a partir de 2015, e que se reforçou em 2019, e em 2024, com emendas à Constituição.

E é importante lembrar, Senhor Relator, que essas ações são - sobretudo em momentos estranhos como o que vivemos ou temos vivido nos últimos anos -, é que essas ações não foram propostas ou não foram tiradas da manga do Supremo Tribunal Federal. Essas ações decorrem da quebra da inércia da jurisdição pelos autores das suas ações, das respectivas ações, por nós advogados e, antes de nós, por nossos clientes.

E é importante também, nessa mesma linha, lembrar que nesta Ação, na 7.697, por determinação do Supremo Tribunal Federal, por determinação do seu Colegiado, ou seja, todos os Ministros, uma liminar foi proferida e que foi cumprida, e que foi cumprida num nível institucional da urdidura de um acordo institucional entre Executivo e... Entre todos os poderes da União, e que se plasmou numa lei, numa Lei Complementar nº 210, a Lei Complementar nº 210/2024. Ou seja, houve um acordo que caracterizou o cumprimento de uma liminar. E os poderes da União chegaram a um acordo que, ao que parece, alguns pretendem revolver.

É importante, também, na minha fala inicial, lembrar como é que nós chegamos aqui, como é que nós chegamos a esse... e por que que nós chegamos e, rapidamente, lembrar porque que nós chegamos a esse movimento de apropriação do orçamento pelo Parlamento. E a verdade é que nós chegamos a isso

em razão de uma profunda indisciplina, ou da disciplina irracional do financiamento da política no Brasil.

Nós sabemos que temos enfrentado, no Brasil, um sem-número de problemas na interação público/privado e no tato da coisa pública, justamente porque nós vivemos num país de dimensões continentais que precisa de recursos para fazer política, e porque nós não temos enfrentado essa necessidade de recursos para fazer política de maneira aberta, num amplo debate em que participem, de maneira transparente, todos os envolvidos, todos os personagens.

Nós precisamos levar esse problema à discussão no seio da sociedade brasileira, porque, ao fim e ao cabo, para substituir as situações que nós tínhamos de financiamento empresarial, que foi banido pela ADI 4.650, o orçamento do país se transformou em instrumento de financiamento da política e, basicamente, do convencimento de eleitores a preferir determinados grupos políticos a outros.

E isso não pode ser admissível, isso não pode se aceitar no país, que é a desnaturação da função do orçamento do dinheiro público que, precipuamente, serve para executar políticas públicas pelo governo incumbente e interação, sim, saudável interação com o Parlamento.

Eu, no meu tempo final, gostaria de me referir a uma passagem da petição inicial, me referenciar a uma passagem da petição inicial da ação que foi

proposta pelo PSOL. E diz o seguinte: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são os poderes da União, são peças articuláveis de um mesmo corpo, independentes e harmônicos entre si, como manda o art. 2º da Constituição Federal, diga-se de passagem, cláusula pétrea.

Parece uma obviedade, mas não é. Se são partes de um todo, não se podem contrapor, antagonizar, descoordenar, ou viver em desarmonia, não lhes é dado concorrer, tampouco arrogar-se competência que a lei não lhes atribui para instaurar um desarranjo funcional e, no extremo, uma balbúrdia institucional, que é o avesso do equilíbrio e da equidistância programada pelo Constituinte.

Esses poderes, e as instituições que dele decorrem, não podem ser manejados contra os ditames existenciais de harmonia e independência, sob pena de se atentar contra a União.

O que temos aqui é um atentado contra a União que não serve a ninguém. Há uma latente tensão entre harmonia e independência, é verdade. E como é que se impede então que a independência se convole em desarmonia? O que inibe o aparecimento de interesses contrapostos e, portanto, de uma atuação colidente? É certo que os poderes emanam de uma mesma fonte, ainda que manifestos por centros defletores modelarmente independentes. São, portanto, o mesmo poder, o poder do soberano, o povo, aquele da praça a que se refere o ministro Flávio Dino. Mas isso obsta, apenas em princípio, uma dissociação

funcional, uma degeneração a partir da captura de poderes estatais por grupos de interesse, por agrupamentos humanos afetados por objetivos estranhos.

Um vício de representação, por exemplo, que se caracteriza pela atuação de representantes do povo em desacordo com o objeto do mandato que lhes foi outorgado pelo soberano para atuar em afronta ao programa constitucional -e, portanto, em desfavor de interesses exógenos - pode contrapor os poderes da União, senão os seus centros defletores, precisamente porque, nessa hipótese, uma apropriação indevida e desautorizada terá lugar.

É de todo evidente que a inobservância por um dos poderes das competências atribuídas aos demais deslegitima qualquer ação. Só há legitimidade se houver harmonia, porque, do contrário, não se manifestou um poder do Estado, mas uma pessoa ou um grupo de pessoas que dele se apropriou. Não há legitimidade fora do programa constitucional e só há harmonia se houver legitimidade.

Sem harmonia, o que se manifesta não é um centro defletor independente de poderes do Estado que emanam do soberano, mas uma corruptela, ainda que bem disfarçada, que é ilegítima, ilegal, inconstitucional e profundamente nociva por perverter o sistema, as finalidades do programa constitucional. Uma situação em desarmonia, ou uma atuação em desarmonia, é, portanto, usurpação de poder, Ministro Flávio Dino.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço a Vossa Excelência, Doutor Walfrido.

Doutor Rafael Valim tem a palavra por 5 minutos e 53 segundos.

O SENHOR RAFAEL RAMIRES ARAÚJO VALIM (PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL) - Muito bem. Bom dia a todas e todos. Meus cumprimentos ao eminente Ministro Flávio Dino, em nome de quem saúdo todos os presentes.

No exíguo tempo de que disponho, vou procurar enquadrar a questão com a máxima objetividade e agregando alguns elementos à intervenção do meu colega, o Doutor Walfrido Warde.

Como bem disse e assinalou o Ministro Flávio Dino, nós não estamos aqui a tratar de um conflito circunstancial entre um determinado governo e uma determinada legislatura. Não é disso que se trata.

A impositividade das emendas parlamentares configura uma grosseira e evidente inconstitucionalidade, uma desconformidade que salta aos olhos em relação ao texto constitucional e que, desde 2015, vem comprometendo governos à esquerda e à direita.

Não se está tampouco a discutir a relevância das emendas parlamentares no nosso sistema constitucional. Elas estão previstas desde o

nascedouro do nosso pacto de 1988 e são fundamentais à democracia. O que estamos a cuidar é dessa impositividade, dessa obrigatoriedade que se estabeleceu a partir de 2015 e que, na nossa visão desfigura, desestrutura por completo o nosso sistema constitucional.

A impositividade atinge o núcleo imodificável da Constituição, onde, como sabemos, estão as normas que dão sentido ao pacto de 1988 e que, por essa razão, devem estar a salvo das maiorias ocasionais.

Com a impositividade das emendas se ataca, a um só tempo, a separação de poderes, a forma federativa de Estado além de esvaziar os objetivos fundamentais da nossa República, notadamente a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação das desigualdades regionais e sociais. Se produz uma anomalia irremediável no nosso presidencialismo, do qual deriva, em larga medida, a profunda instabilidade que flagela a nossa democracia. A reduzida margem discricionária do orçamento é pulverizada em interesses paroquiais, inviabilizando qualquer estratégia nacional de desenvolvimento.

Ninguém deseja um legislativo frágil, meramente decorativo. A cidadania brasileira clama por um legislativo vigoroso que produza boas leis e fiscalize com rigor o Poder Executivo. Não se pode admitir, porém, que o Legislativo se auto atribua competências que a Constituição não lhe assinalou.

O Legislativo forte é diferente do Legislativo que pretende se impor mediante o esgarçamento do tecido constitucional. E pior, Excelência, que não reconhecer esse gravíssimo equívoco que constitui impositividade, é agir como se houvesse um "direito" - e aqui reforço as aspas - a essa inconstitucionalidade.

Não se trata de mudar as regras do jogo por meio do Supremo Tribunal Federal. O que se postula é restabelecer as cláusulas constitucionais pactuadas em 88, as quais - reitero - não estão ao sabor das maiorias ocasionais.

Não tenho a menor dúvida de que essas ações constitucionais sobre que estamos nos debruçando nesse momento estão entre as mais importantes da história dessa Corte e cujo desfecho vai definir o presente e o futuro da nossa Democracia.

A declaração de inconstitucionalidade da impositividade das emendas parlamentares é indispensável ao restabelecimento do nosso projeto constitucional consagrado em 88 e que foi o resultado, o produto da nossa soberania popular.

Muito obrigado pela atenção de todos.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço a ambos os expositores que representam aqui a parte autora, o Partido Socialismo e Liberdade - PSOL.

Vamos ouvir a outra parte autora. A Procuradoria-Geral da República vai se pronunciar ao final, caso deseje, junto comigo, na conclusão e, portanto, a segunda e derradeira parte autora, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - Abraji, autora da ADI 7.688, aqui representada pela jornalista Kátia Brembatti, que é a Presidente da entidade, vencedora do Prêmio de Jornalismo ESSO e outros tantos, professora especialista, professora desde 2013.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Doutora Kátia, a senhora tem a palavra.

A SENHORA KÁTIA CILENE BREMBATTI (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO - ABRAJI) - Obrigada, Ministro.

Então, gostaria de começar hoje falando, parabenizando o STF, na pessoa do Ministro Flávio Dino, pela realização desta audiência. Embora esta Corte seja um espaço para as discussões jurídicas, vou aqui deixá-las ao âmbito do processo para os nossos advogados, Márlon Reis e Rafael Estorilio.

Acreditamos que esta audiência é para compreender as diversas dimensões dessa situação para além das questões jurídicas, embora elas sejam as mais relevantes, obviamente.

E o primeiro passo é entender por que a Abraji está aqui. O Estatuto da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo estabelece, entre os

nossos pilares, a defesa da Democracia, do livre exercício do jornalismo investigativo e da liberdade de expressão.

Entre suas prioridades estão a defesa da transparência nos negócios públicos e a garantia de livre acesso às informações dos órgãos públicos. A Abraji também preside o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, formado por 33 iniciativas de controle social. Então, a partir do nosso estatuto e das nossas participações fica muito evidente qual é o envolvimento da Abraji com as questões de transparência.

Também é importante destacar que esta Corte já reconheceu a Abraji como *amicus curiae* e como autora de ações, como foi o caso do emblemático julgamento que reconheceu, no ano passado, o assédio judicial que afeta jornalistas e tomou medidas para contê-lo.

Se estamos todos aqui hoje, é por causa do jornalismo. É importante que fique claro para a sociedade essa parte da importância do jornalismo. Jornalistas é que expuseram o tamanho e a capilaridade da situação que aqui debatemos. Foram diversas reportagens, por vários profissionais e veículos de comunicação, que trouxeram à tona as dimensões do problema.

Mesmo com materiais aprofundados e repletos de provas, especialmente desde 2021, pouco foi feito para estancar o problema. Até diria que ele se sofisticou um pouco de 2021 para cá. A Abraji decidiu, então, agir no vácuo,

na lacuna de quem deveria atuar para sanear a questão e para trazer ao Judiciário o que o jornalismo tão consistentemente mostrou.

Não é possível pensar em prescindir do jornalismo, mas muitas vezes as pessoas não notam como as atividades jornalísticas estão diretamente imbricadas em suas vidas, principalmente no que tange à aplicação de recursos públicos. Por exemplo, a imprensa mostra que falta médico em uma unidade de saúde, e o problema é resolvido. Quem chega no postinho depois e é atendido pode não saber que a questão foi encaminhada por jornalistas.

É preciso que fique claro que a transparência é um caminho sem volta. O Brasil ainda está construindo essa cultura, que, em algum momento, vai precisar se instalar no país. E um exemplo aqui é a execução orçamentária.

Reportagens em profusão já mostraram que esse instrumento deveria ser técnico e virou objeto de barganha política. Além de permitir que dinheiro público seja distribuído exclusivamente por interesses político-eleitorais, sem critérios técnicos e com dificuldade flagrante de fiscalização, isso gera uma disparidade de forças entre quem já ocupa cargo eletivo e quem tenta disputar com quem usa uma fatia considerável do orçamento público.

Nesse sentido, dois pontos principais afetam diretamente o jornalismo. O primeiro, já citado e mais evidente, é a defesa da transparência. O

segundo, que gostaria de apontar aqui, é como o atual cenário impacta ou até impede que se cumpra o dever jornalístico de informar e o direito de ser informado.

É preciso destacar que jornalistas têm, tanto pelo seu código de ética como por outros instrumentos, o dever de informar. Quando não conseguem fazer isso, deixam de conseguir atuar com a sua plenitude.

No atual cenário das emendas parlamentares, vivemos um verdadeiro "rastreie-me se for capaz". Espera-se que essa situação seja aqui resolvida e, de alguma forma, encaminhada à solução.

É também importante dizer que o jornalismo não julga, informa. No caso das emendas parlamentares, fornece dados para o debate público bem informado e, no caso aqui exposto, apresenta insumos para o Judiciário. Essa é a contribuição que pretendemos dar.

É importante dizer o que nos motivou, por que estamos aqui, o que nos levou a ingressar com uma ADI, essa lacuna que eu mencionei. É importante destacar quantas reportagens e quantos casos já mostraram os problemas e, mesmo assim, pouco ou, em algumas situações, nada foi feito. Não estamos aqui falando da atuação do Judiciário, obviamente.

E é muito importante destacar essa questão da execução orçamentária que, neste momento, permite essa discricionariedade que tanto dificulta o rastreamento do dinheiro público, como também evidencia a falta de

transparência nesse processo e deixa as questões técnicas de lado para deixar em primeiro plano os interesses políticos.

A minha participação é bastante breve, porque, como disse, a parte jurídica está muito fundamentada, no nosso entendimento, na ação que propusemos e que foi acatada pelo Judiciário com tanta celeridade. Gostaríamos aqui de esperar que essa audiência pública forneça o debate para além do mundo jurídico, o debate da dimensão social que esse problema tem trazido para o Brasil.

Vossa Excelência mencionou, de forma muito precisa, o valor. Estima-se em 50 bilhões, já podemos falar em 100 bilhões, como Vossa Excelência falou, com essa replicação nos estados e municípios. Se os jornalistas que estão muito atentos ao orçamento federal não estão conseguindo rastrear esse dinheiro, imaginamos que os profissionais que atuam em estados e municípios terão ainda mais dificuldade para conseguir acompanhá-lo.

Então, gostaríamos de destacar aqui a necessidade de enfrentar a transparência como um caminho sem volta, e essa questão de como fiscalizar esse dinheiro, de como seria possível fazer um encaminhamento para que a aplicação seja correta, técnica e rastreável. Neste momento, ela não é e mostra muito claramente quais são essas consequências. Essa é a contribuição que o jornalismo gostaria de dar a esse debate.

Muito obrigada.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço à senhora e, como disse no começo, Doutora Kátia, nós, aqui no Supremo, por uma tradição jurisprudencial, prestigiamos muito fortemente a liberdade de imprensa e reconhecemos esse papel do jornalismo profissional, abrangendo aquilo que alguns chamam de jornalismo comercial; também da imprensa alternativa. Na verdade, jornalismo profissional, de um modo geral, como curadores, produtores e curadores da boa informação.

Eu agradeço à senhora e também, claro, aos seus colegas.

Como disse, nós vamos ouvir o Governador Mauro e, em seguida, a Professora Doutora Marilda Silveira e o Professor Doutor Ingo Sarlet.

Governador Mauro, o senhor pode...

O SENHOR MAURO MENDES (GOVERNADOR DE MATO GROSSO) - Se o senhor quiser passar um pouquinho, eu tenho até às 11 horas, gostaria de presenciar um pouco mais.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Vamos ouvir a Doutora Marilda de Paula Silveira, vice-coordenadora-geral do Transparência Eleitoral Brasil, graduada, mestre e doutora pela UFMG. Pertence aos quadros do IDP, do IBRAD e outras entidades, sócia do escritório Silveira &

Unes Advogados Associados. A senhora tem 15 minutos, e eu agradeço a sua presença aqui.

A SENHORA MARILDA DE PAULA SILVEIRA (VICE-COORDENADORA GERAL DO TRANSPARÊNCIA ELEITORAL BRASIL) - Bom dia a todos. Atendendo a expectativa de ser breve - e sem comentários sobre minha foto, graças a Deus -, vou começar falando sobre o que eu não vou tratar.

Não irei abordar o controle orçamentário; tem muita gente aqui mais competente que eu, como a Doutora Élida, para poder tratar desse tema. Então, o que me proponho a dizer é, como professora e como representante da Transparência Eleitoral, como esse sistema afeta, ou não, a possibilidade de controle do processo eleitoral. Se ele afeta, ou não, é uma questão de fato e de investigação, mas a possibilidade de controlá-lo é uma questão constitucional inserida nas cláusulas pétreas da Constituição.

Então, Ministro, a gente não precisa entrar na questão orçamentária para encontrar fundamento constitucional suficiente para descrever a possibilidade ou impossibilidade de controle e como isso impacta na demanda por igualdade de voto e igualdade possível de concorrer no processo eleitoral.

Eu parto aqui de cinco premissas para afastar a eventual argumentação de que não se respeita a liberdade parlamentar e a demanda por reconhecimento das questões locais.

Primeiro pressuposto: as emendas possuem um papel constitucional relevante de atender diretamente as reivindicações mais concretas e urgentes da população.

Segundo: se reconhece que não se deve interditar a pactuação de acordos dos políticos, que também são uma cláusula pétrea, segundo a literatura, no art. 17 da Constituição, e dizem respeito aos partidos políticos. Isso evidencia um agir estratégico que é legítimo à luz do jogo democrático.

Terceiro: eu parto do pressuposto do que o Supremo já decidiu nas ADIs e nas ADPFs que trataram desse tema aqui. Então, existem questões que já estão decididas, e sobre as quais a gente não vai transitar.

Quarto: os limites constitucionais do controle de constitucionalidade, considerando que a gente está diante de uma emenda, e que, portanto, é preciso encontrar a base de violação em cláusulas pétreas para poder identificar afronta à constitucionalidade, como eu disse aqui.

Quinto ponto: a Constituição parte do pressuposto de que o dinheiro público - não só o privado - é um fator de desequiparação do direito ao voto e do direito à igualdade na disputa eleitoral.

O art. 14, § 10, da Constituição, traz uma ação constitucional eleitoral que permite a supressão do mandato - caso raro na Constituição - em caso de abuso de poder econômico, corrupção e fraude. Isso não é trivial.

O que, então, é o desafio? O desafio é identificar a possibilidade de separar o que é legítimo, exercício legítimo da distribuição de recursos e do exercício do mandato, e o que não é legítimo e que, portanto, afronta esse pressuposto constitucional.

Talvez essa cartografia do desvio de finalidade, da corrupção eleitoral, seja um desafio tão grande quanto aquele que o Tribunal enfrentou quando declarou a inconstitucionalidade daquele modelo de financiamento privado de campanhas.

É importante registrar que o Supremo não declarou inconstitucional o financiamento privado de campanhas - ponto. Ele declarou inconstitucional aquele modelo de financiamento privado de campanhas.

E por quê? Porque ele não permitia um controle efetivo de finalidade. Não permitia um controle do abuso, da fraude, do benefício econômico.

E, diante disso, houve a declaração do ecossistema de desvio de finalidade. E isso inserido nessa cartografia, que é estudada pela literatura, do abuso e das ilegalidades na corrupção do processo eleitoral.

A pergunta que eu trago, portanto, é se a distribuição das emendas está ou não inserida na cartografia do controle do abuso. Se é possível, eu não estou dizendo que acontece, eu estou dizendo que talvez não seja possível sequer aferir esse contexto.

Para isso, então, eu trago cinco pontos e um elemento, que é relativamente conhecido, pelo menos de quem estuda essa matéria, de que nas últimas eleições a conversão de reeleição escalou para 82% - 82% dos prefeitos foram reeleitos; desses 82%, 98% receberam algum tipo de emenda.

Há nexo de causalidade? Eu não sei. Entretanto, é um fator que passa a exigir ainda mais atenção e ainda mais, a partir do pressuposto da Constituição, a possibilidade de controle.

Eu trago aqui, então, cinco pontos - eu trouxe cinco, mas acho que vou falar só quatro, pelo tempo - dessa cartografia de controle de abuso, para a gente poder identificar se ainda faz algum sentido o controle que a Justiça Eleitoral faz e a cassação de mandatos que chegou nas eleições passadas, considerando as ações de cassação por fraude à cota de gênero, mais ou menos 500 vereadores e, aproximadamente, se a gente colocasse numa linha do tempo, uma

eleição suplementar a cada cinco dias, diante desse volume de recurso do Poder Público que aporta no processo eleitoral.

Em primeiro lugar, a desconstrução de um sistema de controle de abuso de poder político e da sistemática das condutas vedadas. Eu identifiquei, são vários, mas eu identifiquei, que era importante dar visibilidade, pelo menos quatro condutas vedadas que se relacionam com esse tema.

A primeira é a vedação de transferência voluntária de recursos três meses antes das eleições, ressalvados casos de obrigação formal preexistente, com andamento, com execução iniciada e cronograma prefixado para aquilo que é considerado transferência voluntária de recursos - parece até brincadeira hoje. Segundo, fazer ou permitir uso promocional de distribuição gratuita de bens. Terceiro, vedação de distribuição gratuita de bens ou valores e benefícios por parte da Administração Pública, desde que envolva recursos públicos. Quarto, programas de distribuição de bens e serviços que sejam nominalmente ligados a candidatos.

O que é que nos parece? É que esse sistema de controle, que alcança transferência voluntária e os casos caracterizados como abuso, perdeu completamente o sentido diante das emendas.

Por quê? Elas não são consideradas convênios, elas não são consideradas transferências voluntárias, não são identificáveis no seu destino,

embora agora sejam identificáveis na origem, e, ainda que fossem, exigem contrapartida para a configuração de abuso, e não é possível identificar isso no tempo devido.

O que é que chama nossa atenção - que é uma questão, na verdade, preliminar que se conecta com todos os pontos?

Embora o volume de recursos seja elevadíssimo e todas as manifestações nesses autos, na imprensa e na literatura chamem a atenção para a conexão da distribuição de recursos com o processo eleitoral, só dois processos relevantes, que eu considero mais relevantes, aportaram no Tribunal, na Justiça Eleitoral, relacionado ao tema das emendas. Os dois, um extinto por ilegitimidade, considerando que era um ato complexo que envolvia vários atores do processo e que seriam litisconsortes necessários, e o segundo, justamente descaracterizando a emenda como transferência voluntária de recursos e dizendo que a imposição não levaria à condenação. E, veja bem, governador, o réu na ação era o governador, não era o deputado. Então, há uma distorção na identificação dessa cadeia que impede a possibilidade de controle.

Em segundo lugar - eu até perdi a ordem aqui -, o sistema de lançamento das informações.

Eu disse, é a Constituição - e aqui partindo do pressuposto constitucional - que estabelece o prazo de 15 dias da diplomação para ajuizamento

da ação de controle, que é a única ação que a Constituição prevê para cassação de mandato nessas hipóteses de abuso do poder econômico, corrupção e fraude. Há um ecossistema de controle infraconstitucional que também absorve esse pressuposto da Constituição, mas, como a gente está fazendo controle de constitucionalidade partindo do pressuposto de que é emenda, de que há cláusula pétrea, vamos ficar aqui só naquilo que é direito civil fundamental, o exercício dos direitos políticos.

Vamos imaginar que as emendas sejam consideradas transferências voluntárias ou sejam feitas por convênios e tenham controle do Tribunal de Contas ou seja lá de qual órgão de controle, um controle interno, e que eu possa então identificar a origem e o destino. Ainda assim, eu não consigo fazer controle no processo eleitoral, porque o prazo máximo da última ação eleitoral - que é essa do controle de constitucionalidade - é de 15 dias depois da diplomação.

Como a Justiça Eleitoral solucionou esse problema? Exigindo controle concomitante com o lançamento em tempo real. Ninguém é obrigado a pegar recurso público, mas, se pegar e tiver prestação de contas, tem que prestar contas em tempo real. Se os recursos impactam no processo eleitoral, e são R$ 300 bilhões, R$ 10 bilhões, e não é à toa que, em junho, quando inicia o processo eleitoral, o número de distribuição de emendas escala para R$ 10 bilhões, preste contas em tempo real. A única forma de identificar eventual abuso é o controle em

tempo real da distribuição desses recursos. Senão é uma fantasia acreditar que esse controle vai acontecer e depois que estabiliza o processo eleitoral não tem mais jeito de fazer nada.

Terceiro lugar: compra de apoio político. Acontece? Eu não sei. Mas é uma possibilidade. E como a jurisprudência do TSE, partindo do pressuposto do abuso do art. 14, §§ 9º e 10, trata isso? Que é preciso identificar prova de contrapartida. O que isso significa para essa ação? Que a prova da contrapartida tem que ser possível. Se ela não for possível, a compra de apoio político não é aferível na cartografia da corrupção do processo eleitoral. E hoje, nesse sistema, ela não é passível de identificação, embora seja um ilícito eleitoral e um crime eleitoral, é bom dizer.

Quarto lugar, e é um quarto lugar dramático, embora muito caro para mim, as emendas parecem se direcionar para a estabilização de um legado. E isso confronta e conflita diretamente com a política de reequiparação que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu aqui para as mulheres e para os negros. Nós temos 82% de prefeitos reeleitos. Desses 82%, só 14% são mulheres - 4% são negras. É só fazer conta. Esta política não produzirá efeitos diante desse cenário. E, se a distribuição de recursos públicos é capaz - não é preciso que eu prove que faça -, se ela é capaz de anular uma ação afirmativa, ou é capaz de anular a possibilidade de concorrer em igualdade de condições, ela é um problema em si.

É um problema de solução fácil? Não, mas isso aumenta o ônus constitucional do controle. Aí, inserido nesse contexto das ações afirmativas, o que a gente tem? A gente tem um sujeito que não se estabelece diante do risco - que era o ponto que eu traria, mas não vou me aprofundar porque o meu tempo está acabando -, ele não se expõe ao risco da inelegibilidade da alínea "g", por quê? Ele não é convenente no repasse de recursos, porque o Ministro Flávio Dino decidiu aqui que a inelegibilidade só alcança o julgamento político, em um outro processo. Não é incluído no ciclo de execução de despesa. Passa a ser beneficiário do mecanismo de reeleição, do apoio político eleitoral, dos recursos que produzem impacto no direito do eleitor, mas não se expõe em nenhuma medida ao risco, ao risco de controle, ao risco de inelegibilidade, ao risco de cassação de mandato, ao risco de responder, na esfera da Doutora Élida, ao processo político administrativo, que pode levar, eventualmente, a uma ação de improbidade, mas não afeta ao equilíbrio do processo eleitoral.

É diante disso, então, que a gente considera que é necessário propor um modelo de controle que não leve só à possibilidade de se fazer aferição das contas e o bom destino do dinheiro público. Que seja necessário estabelecer um sistema de controle que estabeleça um controle do processo político eleitoral na distribuição desses recursos em tempo real, considerando a origem e o destino, levando em conta que esse destino tem consequências diferentes se ele for

executado por uma instituição privada, que está vinculada ao nome do candidato, com o próprio candidato, e que pode levar ao apoio do poder político.

Nesse sistema, com todo respeito ao Congresso Nacional, o que a gente teve atualizado foi o conceito de melhor dos mundos. Desse jeito, a gente não tem controle nenhum.

Muito obrigada.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Agradeço a Vossa Excelência, Professora Doutora Marilda, pela exposição com esse olhar, sobretudo, no Direito Eleitoral.

E passo a palavra ao Colega desembargador, precocemente aposentado, Professor Ingo, mestre e doutor em Direito, professor na PUC do Rio Grande do Sul.

Em seguida, eu vou pedir licença ao Professor Scaff, de quem eu sou amigo, ele não vai se zangar comigo, para ouvir um outro olhar. Eu vou passar para a bancada dos economistas e finanças públicas. Então, eu vou ouvir o Felipe Salto e aí eu volto ao senhor. Em seguida, o governador fala na hora que desejar.

Desembargador e Professor Ingo, o senhor tem a palavra.

O SENHOR INGO WOLFGANG SARLET (PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL DO PROGRAMA E PÓS-

GRADUAÇÃO EM DIREITO DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL - PUC/RS) - Bom dia a todas e todos.

Uma saudação inicial ao Ministro Flávio Dino, agradecendo também pela convocação desta audiência e por poder participar deste momento tão importante para democracia brasileira. Sem dúvida, é um dever, não é uma faculdade, é um dever participar, quando convocado, de uma audiência dessa natureza.

Eu, evidentemente, não vou poder deixar de fazer alguma repetição, seguir alguma redundância em relação que já foi antecipado pelos colegas, mas o foco foram quatro pontos controversos que foram anunciados no despacho convocatório da audiência. Claro, já também frisar que não seriam exaustivas, não se trata de um número *clausus*.

Eu vou me prender ao primeiro foco, que é a potencial violação do princípio da separação dos poderes e evidentemente também, eu diria, vou ampliar um pouquinho esse debate para as demais cláusulas pétreas representadas pelos principais princípios estruturantes, que também já foram mencionados, que é o do presidencialismo, que é o da República e que é o da democracia, e a própria federação também já foi mencionada aqui nas falas que me antecederam.

Antes de também, obviamente, avançar pra esse ponto específico, é claro que só posso fazer coro com aqueles que aqui estão em causa,

como o Ministro mencionou, quem está na praça, afinal de contas, o destinatário, por excelência, dos recursos públicos, da boa gestão dos recursos públicos pelos Três Poderes, em nome das suas competências, de fato, são os seus direitos fundamentais, que estão em causa, que correm o risco, não só por essa situação, de estarem comprometidos, a depender do desenlace, digamos assim, dessa questão na esfera política e jurídica.

Agora, se formos falar em cláusulas pétreas, aí me permito, talvez, a questão de ser professor de Direito Constitucional, e não estarmos aqui apenas entre juristas, e esta audiência pública não é só para nós, é realmente pública, e deve ser divulgada, está sendo divulgada na esfera pública, é que também precisamos ter bem claro o que é uma cláusula pétrea. Pode parecer óbvio, não é tão óbvio. O Supremo Tribunal Federal recorrentemente se debruça sobre esse tema, a doutrina se debruça sobre o tema, a política se debruça sobre esse tema; o que é cláusula pétrea não é necessariamente óbvio, porque sequer a nossa Constituição é óbvia nesse particular. E também quais são os limites dessas cláusulas pétreas e qual a atribuição dos poderes em relação a essas cláusulas pétreas. Antes de alegarmos que há uma violação delas, é bom repetir cláusulas pétreas não necessariamente são conteúdos imutáveis, na medida em que direitos, os princípios devem ser, como o senhor mencionou, Ministro, postos em concordância prática. Isso demanda sempre ajustes e, portanto, algumas restrições

e acomodações, desde que proporcionais, desde que observe o núcleo essencial desses princípios, são absolutamente necessárias, são indispensáveis inclusive. Também nessa esfera da qual nós estamos tratando.

Mas o fato essencial aqui é que cláusulas pétreas protegem aquilo que se tem chamado de identidade constitucional, o DNA da constituição. Portanto, não podem fazer substituir o poder constituinte originário, representado pelo povo, que é o soberano, como já referi também na primeira exposição, por aquele que é competência desse poder soberano. Aqui, embora seja um nome muito polêmico, mas algumas coisas ele acertou profundamente, quando Carl Schmitt refere a distinção de poder constituinte como potência e o poder de reforma constitucional como competência, portanto sempre o poder juridicamente limitado.

Portanto, em qualquer democracia constitucional que se preze, a identidade da constituição não pode ser reescrita, nem mesmo por 100% dos integrantes de um congresso, de um parlamento reformador ou revisor da constituição. Só uma nova constituinte poderá fazê-lo e ainda assim submetido a alguns limites pressupostos, políticos e jurídicos, como nós bem sabemos da teoria da constituição.

É evidente também que a Constituição não diz quais são as cláusulas pétreas todas. No artigo 60, § 4º, estão relacionadas apenas quatro cláusulas pétreas: a Federação, a separação dos Poderes, o sufrágio e os direitos e

garantias individuais. Não há referência à República, não há referência à dignidade da pessoa humana, não há referência ao presidencialismo, não há referência ao Estado de Direito, não há referência aos direitos sociais.

A questão é que nós temos doutrinadores que entendem que é impossível ampliar esse rol de cláusulas pétreas, porque seria uma interpretação restritiva justamente para permitir que as maiorias contingenciais tivessem mais espaço de manobra, mas isso vai justamente de encontro a essa ideia de que é fraude à constituição reescrever totalmente o núcleo essencial dos princípios estruturantes conformadores da própria ordem constitucional.

Com relação à República, que já era cláusula pétrea expressa, limite material expresso, no sistema constitucional anterior, deixou de sê-lo assim com o presidencialismo, e o Doutor Walfrido já se referiu a isso, nós tivemos justamente uma opção constituinte clara do constituinte originário de deixar essa decisão não para um congresso constituinte, mas para o próprio povo. E se o próprio povo confirma que República e presidencialismo são cláusulas pétreas, se o soberano confirma, de fato, uma interpretação contrária de que isso não seja cláusula pétrea, me parece absolutamente desarrazoado e ilegítimo, e assim também a maioria tem entendido, o próprio Supremo já tinha entendido que a República era cláusula pétrea em outras situações.

Portanto, República, presidencialismo, dignidade da pessoa humana, todos os direitos fundamentais, democracia e Estado de Direito são cláusulas pétreas porque se trata de decisões realmente estruturantes da nossa ordem constitucional. A fundadora da nossa ordem constitucional é a nossa identidade material da Constituição.

O segundo ponto, antes de avançar para as questões específicas, vou ficar no tempo, talvez até falar um pouco menos, é com relação aos limites da intrusão nesses conteúdos essenciais, que é isso também que está em causa. Até que ponto emendas impositivas, com as suas características atuais, discutidas agora no Supremo Tribunal Federal, realmente afetam esse núcleo essencial desses elementos fundantes da nossa República, do nosso Estado Democrático de Direito. E a jurisprudência clara do STF, recorrente desde uma decisão paradigmática sobre a República, justamente ainda antes da Constituição de 88, quando se tratava da extensão do mandato dos membros do Poder Executivo para cinco anos, entendeu que de fato o que é intocável, portanto, que de fato é pétreo, imutável, é o conteúdo essencial. Isso tem sido reiterada jurisprudência também num país onde de fato, mais do que em qualquer parte do mundo, ao que se saiba, se tem levado emendas constitucionais e a constitucionalidade ao crivo de uma Suprema Corte.

Dito isso, nós vamos agora avançar pelos pontos específicos, que a nossa, evidentemente, separação dos poderes, que é cláusula pétrea, limite

material explícito, evidentemente, procura garantir o equilíbrio na relação entre os poderes num sistema similar - não igual, evidentemente -, similar ao norte-americano que surgiu lá, de fato, em termos originais, no final do século XVIII, de um sistema de *checks and balances,* de freios e contrapesos.

É evidente que não é fácil estabelecer quais são os limites desses freios e contrapesos, mas eles implicam exatamente essa concordância prática e a coparticipação de todos esses atores nas principais decisões de um país.

E esse equilíbrio certamente está sendo ferido na medida em que, de fato, se retira do Poder Executivo aspectos essenciais das suas funções, que é justamente decidir sobre a execução de recursos orçamentários e a participação, evidentemente, nesse sentido da gestão das políticas públicas de uma forma isonômica, digamos assim, em termos nacionais.

Trata-se de uma competência elementar do Poder Executivo. E é claro que as emendas parlamentares impositivas, ao suprimir essa função típica e essencial, acabam, de fato, a configurar medida desproporcional e, como diz a Constituição, no art. 64, tendente a abolir o princípio da separação dos poderes. Porque a Constituição foi sábia, o Constituinte foi sábio, ao contrário de outras Constituições que proíbem apenas a abolição daqueles conteúdos quanto à retirada do texto constitucional, a nossa Constituição veda que, embora essa retirada não

ocorra expressamente, se chegue praticamente a um resultado por outras vias. Basicamente, esse é o sentido do art. 60, § 4º, da nossa Constituição.

E evidente que, agora, partindo para o presidencialismo, também foi referido, os argumentos acabam se coincidindo, de certa forma. É difícil, aqui, separar a possível violação da separação dos poderes da violação da cláusula pétrea do sistema de governo presidencialista. Mas evidente que isso interfere na capacidade de governabilidade, na esfera da Administração Pública, que é prerrogativa do Poder Executivo representada pelo Presidente da República.

Cito, aqui, o nosso conhecido, até amigo nosso, o jurista Lenio Streck, que se referiu ao impacto das emendas impositivas sobre o sistema presidencialista. Ele lembra que a inconstitucionalidade não reside necessariamente no instituto das emendas parlamentares do Congresso, pois representam e podem representar, se bem manejadas, um importante recurso na construção de coalizões, que são características do nosso, ainda existente, presidencialismo de coalizão.

O problema reside, portanto, na impositividade que fulmina com a participação do Executivo - estou citando aqui - na definição das despesas discricionárias e implica estado de coisas inconstitucionais com a captura pelo Parlamento do controle de todo o ciclo orçamentário.

Gustavo Binembojm, também num texto que vai além dessa questão das emendas, refere que, ou se restabelecem as bases do sistema presidencialista, para cujo funcionamento o Executivo precisa ter a gestão da máquina e das contas, ou terá de se mudar o sistema de governo. Só que isso - aí eu acrescento - a Constituição não permite, porque é cláusula pétrea. Isso é impossível, portanto, temos um dilema aqui a ser resolvido.

E outro ponto que merece ser considerado, ainda que não exclusivamente vinculado aos pontos já versados, diz respeito a uma pesquisa muito documentada, muito bem feita pelos professores do Insper, Hélio Tollini e Marcos Mendes, e eles conseguem demonstrar que o argumento muitas vezes utilizado em defesa do modelo das emendas parlamentares, atual e impositivas, é de que no mundo todo é o Legislativo que define as prioridades orçamentárias e que isso é equivocado. Numa comparação feita com onze países membros da OCDE, eles conseguem demonstrar que todos os países, todos os países pesquisados, mesmo nos Estados Unidos da América, o processo orçamentário é amplamente controlado pelo Poder Executivo.

Ao Legislativo cabe fiscalizar, controlar, e o debate, mas jamais imposição sobre as prioridades nacionais e a qualidade do gasto. Em nenhum dos países examinados, o Poder Executivo é obrigado a deixar de alocar recursos na proposta orçamentária para garantir reserva financeira a emendas.

Além disso, a prática corrente no mundo é que a execução do orçamento é prerrogativa exclusiva do Poder Executivo.

O argumento de que no Brasil temos um presidencialismo de coalisão também não se justifica, pois a mesma pesquisa mostra que a ampliação obrigatória das emendas, em vez de representar um fator de estabilização da democracia, acaba por provocar maior desequilíbrio político e piorar a governabilidade.

E por fim, dos onze países analisados, quatro são presidencialistas e um é semipresidencialista. Em nenhum deles o poder dos parlamentares de intervir no orçamento é tão grande, em especial no que diz respeito ao envio de recursos para as bases eleitorais.

Em relação ao presidencialismo existem algumas notas que eu achei conveniente trazer, documentadas, aqui, também, uma pesquisa sólida sobre o assunto, em termos comparativos, que é um dos tópicos também, a questão comparativa.

Com relação ao princípio republicano e o princípio que é um desdobramento desse princípio, que é o da transparência, especialmente ativa, é claro que há falta de controle e deficiência de controle - já foi bem referido também para o Doutora Marilda com muita competência. É que a falta de controle e a deficiência desse controle em relação ao orçamento dos gastos públicos implicam a

violação do princípio republicano, evidentemente em matéria de garantir a lisura e equilíbrio e, portanto, a paridade no processo eleitoral.

Com relação à eventual possível captação, captura de recursos públicos de forma privada, eu cito aqui o Professor Fernando Scaff, que, em artigo publicado sobre o tema, bem demonstra que essas emendas podem aprisionar o interesse público social no seio do interesse individual, violando o princípio republicano e a paridade em armas eleitorais.

E a Professora Élida, que também vai me suceder, que também vai referir isso, mas acho que foi até referido antes por outro expositor, se refere que se trata de um gasto quase privado, legitimado tão somente pelo exercício da função parlamentar. Ela adverte pelo fato de que precisamos nos preocupar com o risco do orçamento público se comportar como uma espécie de banco que disponibiliza cerca de R$ 50 bilhões – já vimos que é mais que isso – por ano em depósitos parlamentares para sacar e aplicar privadamente como bem entenderem.

Que a democracia também é afetada, isso também já foi visto, porque todos os fatores se conectam - eu vou ter que pular algumas coisas, em homenagem ao tempo. Nós temos aqui uma possível forma de constitucionalismo abusivo, que, em outras palavras, significa que as maiorias políticas contingenciais podem se utilizar do próprio sistema democrático e de mecanismos constitucionais

aparentemente legítimos, de modo a provocar, consciente ou inconscientemente, a sua corrosão.

O uso distorcido das emendas para fins eleitorais e o quanto distúrbio isso causa no processo eleitoral, na questão do controle da isonomia eleitoral, que é um dos esteios sagrados justamente do processo eleitoral, do devido processo constitucional eleitoral, isso foi mais que bem examinado e documentado pela Professora Marilda, de modo que eu vou encerrar por aqui e apenas referir que faço votos, e a praça e quem a integra faz votos de que, dessa audiência pública e dos próximos passos, realmente, mediante um diálogo institucional sério, bem intencionado, saia uma solução que realmente garanta ou volte a assegurar esse equilíbrio de todas essas pautas, todos esses valores constitucionais, mais uma vez fazendo referência à manifestação inicial do Ministro Flávio Dino.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Agradeço, estimado Professor Ingo, de quem todos nós somos um pouco alunos. Agradeço. E é notável assinalar que ele citou o Hélio Tollini, que está aqui, a Élida, que está aqui, o Scaff, que está aqui. Então, nós teremos a oportunidade também de aprofundar as alusões feitas pelo estimado Professor Ingo.

Como disse, nós vamos agora ouvir um economista, que é o Felipe Salto, que é mestre também em Administração Pública e governo. A sua

atividade acadêmica gira em torno da Fundação Getúlio Vargas, também foi diretor do Instituto Fiscal Independente do Senado e secretário de Fazenda do Estado de São Paulo.

Então, o senhor tem a palavra, Professor Felipe.

O SENHOR FELIPE SCUDELER SALTO (ECONOMISTA-CHEFE DA WARREN INVESTIMENTOS) - Bom dia a todos. Em primeiro lugar, gostaria de cumprimentar o eminente Ministro Flávio Dino.

Eu trouxe alguns *slides*, alguns dados, Ministro, mas eu acho que é melhor deixar consignado para depois as pessoas olharem ou, se o Senhor me permitir, eu posso passar rapidamente.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - O senhor fique à vontade, professor.

O SENHOR FELIPE SCUDELER SALTO (ECONOMISTA-CHEFE DA WARREN INVESTIMENTOS) - Está bom. Então, vamos lá.

Bom, a meu ver, são três os principais problemas na questão das emendas. O primeiro é a falta de transparência, o segundo é a ineficiência na alocação dos recursos públicos e o terceiro é o que estou chamando de uma enorme dificuldade para a execução da política fiscal, que é uma função precípua do Poder Executivo, que tem que zelar pelo equilíbrio das contas públicas, pelo equilíbrio macrofiscal.

Essa enorme dificuldade se dá pelo fato de que 92%, pelas nossas contas, pelos meus cálculos, é o percentual de rigidez orçamentária hoje, calculado como a razão entre as obrigações e o total dos gastos primários, excluindo a amortização de dívida e gasto com juros.

Só que esse percentual fica ainda maior, Ministro, quando se considera o fato de que as discricionárias também se transformaram, parcialmente, em obrigatórias, por conta não só das emendas parlamentares, mas do fato de que os pisos da saúde e da educação, os pisos constitucionais, acabam exigindo o comprometimento de um pedaço da despesa discricionária para que sejam observados.

Hoje, as emendas parlamentares totais previstas para ano que vem, segundo o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias que foi enviado pelo Executivo ao Congresso para o ano que vem, respondem por 52,4 bilhões numa despesa discricionária total de pouco mais de R$ 200 bilhões.

O próprio anexo do PLDO trouxe algo inédito, um conceito de despesa negativa para impressionar, provavelmente, a opinião pública e os parlamentares, e a meu ver com sucesso, porque os principais jornais do país, os especialistas etc., repercutiram esse quadro do anexo do PLDO que mostra justamente o chamado *shutdown* - sempre tem uma palavra em inglês bonita pra falar uma coisa óbvia -, que é a paralisação da máquina pública, se nada for feito

em relação ao grau de rigidez e a essa apropriação do grau de discricionariedade que o Executivo precisa ter pra cumprir as regras fiscais, inclusive muitas delas derivadas da própria Constituição.

Então, alguns números importantes. As emendas cresceram 700%. Esse número é bastante impressionante e correto, né? Porque eu estou pegando aqui a média de 2016 e 2017 e comparando com 2024. Como 2025 ainda não terminou, os 50 bilhões desse ano já foram parcialmente contingenciados, por conta do do relatório bimestral e do decreto de programação orçamentária, em razão da necessidade de cumprimento da meta estipulada na LDO de 2025. Então, eu tomei como base 2024 e a média de 2016 e 2017.

Então, eram 5 bilhões, hoje são 40, tomando os dados de 2024 e já vamos para 52,4 no ano que vem, corrigidos *ad eternum* pela regra da Lei Complementar nº 214, que é uma regra que considera a evolução do limite de gastos instituído pela Lei Complementar nº 200. Uma regra que se baseia numa coisa um pouco complicada, que é um cálculo de 70% vezes a variação real passada da receita líquida, limitada a 2,5%. Quer dizer, as emendas vão ser corrigidas no limite em 2,5% acima da inflação para sempre.

Isso levado à exaustão vai produzir uma redução muito rápida da despesa discricionária. Para o ano que vem, a nossa conta é que, para cumprir o limite inferior da meta fiscal de resultado primário, o governo teria que fazer um

contingenciamento, Ministro, de R$ 51,8 bilhões. Só que a despesa discricionária tá em pouco mais de 200, ou seja, é impossível. A meta fiscal vai ter que ser alterada provavelmente, quando do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual no prazo constitucional, que é o final do mês de agosto.

Isso é muito ruim porque vai gerar todo o ruído no mercado financeiro, vai aumentar a taxa de juros, não só a de curto prazo, mas aquela pressão toda que acontece na curva futura de juros, vai afetar o dólar e vai gerar todas as consequências econômicas ruins que nós conhecemos.

Por isso é importante que se discuta essa necessidade de abrir espaço fiscal e devolver ao Executivo, na minha opinião, a gestão do orçamento. Porque 92% estão no piloto automático, só pode ser mudado se se discutirem mudanças constitucionais e até legais que permitam flexibilizar algumas das regras de crescimento do gasto obrigatório. Os outros 8% estão cada vez menores, por conta das questões que eu já mencionei.

Então, o Executivo só tem esse instrumento para conseguir entregar metas fiscais mínimas com vistas ao atendimento de um princípio, que inclusive é constitucional, que é o da sustentabilidade fiscal e foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 109, no governo anterior, aprovado pelo Congresso, obviamente promulgada, e repetido na Lei Complementar nº200.

A Lei Complementar nº 200, o novo arcabouço fiscal, trouxe uma inovação que é muito interessante. Ela explicitou o que é essa sustentabilidade fiscal. Ela disse que, até o décimo ano, contado da promulgação da publicação da Lei Complementar nº 200, a dívida bruta do governo geral, que é o principal indicador de endividamento, tem que se estabilizar em relação ao PIB. Isso é uma coisa muito concreta.

Neste momento, a dívida está crescendo em proporção do PIB, crescendo desde 2014, diga-se de passagem, com alguns momentos de oscilação, mas a tendência é de crescimento. O que a Lei Complementar nº 200 faz - e estabelece os instrumentos para isso por meio das metas de resultado primário e do limite de gastos - é justamente dizer que, a partir de 2032, nós precisamos ter a dívida com proporção do PIB estável. Para isso, é preciso gerar esforço fiscal primário.

Hoje nós temos um déficit projetado para esse ano de 0,6% do PIB e, para o ano que vem, de 0,8% do PIB. Com esses números, a dívida não se estabiliza e demorará muito para a gente conseguir chegar no zero de resultado primário. Possivelmente, esses números ainda vão ser piores, porque as despesas discricionárias, com essa dificuldade para serem contidas, e as obrigatórias crescendo bastante vão levar a uma situação em que as metas vão precisar ser flexibilizadas, ou seja, esse objetivo da Lei Complementar nº 200 de estabilizar a

dívida em um horizonte até longo, que deriva da própria Constituição, vai ser descumprido se nada for feito.

Essa sustentabilidade da dívida, como eu disse, é um preceito constitucional, tanto do art. 160 quanto do art. 163. O 163 é o que eu mencionava, que determina que lei complementar vai dispor sobre a tal da sustentabilidade da dívida pública, e assim foi feito com a Lei Complementar nº 200. Um avanço institucional.

O que eu costumo dizer é que a gente é muito pródigo em criar regras fiscais, mas não tão pródigo em cumprir essas regras e observar, de fato, o espírito dessas legislações. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi um marco, fez aniversário de 25 anos em maio deste ano. Se fosse cumprida, ela já nos teria levado a uma situação fiscal muito melhor do que essa que nós temos hoje. O problema é que ela foi sendo distorcida ao longo do tempo.

Há uma tese de doutoramento da Selene Peres Nunes, que fica também como sugestão, em que ela mostra como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, foi sendo modificada pelas interpretações heterogêneas que foram sendo dadas pelos tribunais de contas dos diferentes estados. Na falta do conselho de gestão fiscal, que é um órgão previsto na LRF, o Tesouro tem que cuidar dessa harmonização, e faz isso na medida do possível, mas seria muito

importante que a gente conseguisse ter um fórum federativo além do Confaz, que foi criado ainda no regime militar.

Bom, qual é a importância da sustentabilidade da dívida? A importância é que, sem a sustentabilidade da dívida, não há crescimento econômico. De maneira muito simples, é isso. Para ter crescimento econômico, eu preciso ter juros reais civilizados.

Hoje nós temos um juro real, se considerada a Selic, descontando-se a inflação esperada para doze meses, de mais de 9%. Então, não há Cristo que aguente fazer ajuste fiscal com uma dívida crescendo com um juro real de 9%.

É uma política muito contracionista, mas há uma razão de ser para isso, para essa política monetária muito contracionista, que afeta o custo da dívida, porque metade da dívida é indexada a esse próprio juro, que é uma jabuticaba, é algo muito brasileiro, metade da dívida mobiliária dos títulos públicos ser indexada à própria taxa básica, que é um instrumento utilizado pelo Banco Central para controlar a inflação, e essa razão principal é a não sustentabilidade da dívida.

Quando nós conseguimos gerar superávits primários no período de 1999 até pelo menos 2008, 2009, quando começam práticas que foram distorcendo a geração desses superávits primários, nesse período de cerca de dez

anos, o pagamento de juros despencou, o superávit primário ficou em média de 3,6 a 3,8% do PIB de superávit primário naquele período. Então, no passado, nós já fomos capazes de fazer isso. O crescimento foi maior, a taxa de juros diminuiu fortemente, de modo que nós precisamos ter de novo essas condições de sustentabilidade atendidas, para que a gente possa voltar a ter crescimento econômico sustentável.

As emendas parlamentares acabam dificultando a vida do Executivo para produzir essas condições de sustentabilidade. Quer dizer, como eu produzo o superávit primário, se o Congresso não aprova propostas de aumento de arrecadação e, por outro lado, também não aceita cortar gastos, nem propõe cortes dos próprios gastos, ao contrário, torna impositivos esses dispêndios, os quais deveriam ser discricionários e muito menores.

Nossas projeções de dívida, Ministro, mostram que ela caminha para 100% do PIB, como ilustra aquele gráfico da direita, rapidamente. A DBGG é a Dívida Bruta do Governo Geral. Então, não é uma trajetória explosiva, mas, claramente, é uma trajetória monotônica de crescimento. Isso se relaciona à taxa real de juros projetada, mas também ao gráfico da esquerda, que são receitas e despesas projetadas. As despesas vão crescendo; as receitas crescem com o PIB. Portanto, em porcentagem do PIB - ambos os gráficos -, temos uma certa

estabilidade no patamar de 18,4% a 18,5% de receitas, ou seja, a carga tributária do governo federal, e as despesas continuam crescendo. Ou seja, o déficit não diminui.

Bom, na nossa avaliação, nós precisamos ir além daqueles dois primeiros pontos mencionados: a discussão da eficiência (muito importante) e da transparência. Precisamos cortar as emendas. No patamar atual, elas prejudicam a sustentabilidade fiscal e impedem o Executivo de exercer sua função precípua - ele é quem cuida do orçamento

A própria Constituição diz - vou passar para o *slide* que gostaria de destacar - que o Congresso, no art. 166, emite parecer, dá parecer e fiscaliza. Essa é a função do Congresso. A do Executivo é planejar, propor e executar o orçamento. Mas o Congresso não pode emendar? A Constituição Cidadã determinou, lá atrás... O Senador José Serra, com quem trabalhei por muito tempo, coordenou o capítulo de Finanças, da Tributação e do Orçamento - cuidou de inserir naquele § 2º - e vou explicá-lo agora - sempre comentava isso: a importância de controlar as emendas parlamentares.

E como se dá esse controle? Só é possível emendar o orçamento se houver o cancelamento de uma despesa. Basicamente, o resumo da ópera é esse: não se pode emendar o orçamento em outras situações. Ah, podem-se corrigir erros ou omissões. O relator-geral também tem essa possibilidade. Agora, emendar o

orçamento, criando 52,4 bilhões de gastos, significa cancelar 52,4 bilhões de gastos propostos pelo Executivo. "Ah, mas tem reserva de contingência..." A meu ver, isso é um desvio do proposto pela norma constitucional, porque essa reserva já é enviada pelo Executivo, no PLOA e no PLDO, com o valor indicado na reserva de contingência. Na verdade, é um recado ao Congresso: "Congresso, esse é o valor que vocês vão cancelar para criar suas emendas." Ou seja, distorceu-se o princípio de que, para criar uma nova emenda, é preciso cancelar uma despesa.

Por fim, a questão da separação dos poderes. Embora eu não seja jurista, permita-me fazer essa colocação, Ministro, porque, como especialistas em contas públicas (o Tollini, o Paulo Bijos e os outros colegas Marcos Mendes, Marcos Lisboa que aqui estão), a nossa preocupação é que o Executivo, por melhor que seja a regra fiscal, está de mãos amarradas, não só nesse governo, mas no anterior e no próximo - cada vez mais -, porque não consegue manter os instrumentos necessários para fazer o *minimum minimorum*, produzir um resultado fiscal civilizado, razoável, capaz de sustentar a dívida ao longo do tempo, reequilibrá-la em proporção à receita ou ao PIB e, ao mesmo tempo, garantir a execução e o financiamento adequado das políticas públicas.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu que agradeço ao senhor, professor, e aproveito o ensejo para destacar a importância dessas produções acadêmicas e jornalísticas como um estímulo para que continuem, uma vez a atividade de interpretação da Constituição não é monopólio do Supremo. Portanto, todos os artigos aqui referidos - mesmo os mais ligeiros, de jornais - têm sido utilizados, tanto por mim, como pela Juíza Amanda, pela Juíza Trícia, pelo economista Guilherme, nesse trabalho de amoldamento do orçamento e das emendas previstas pela Constituição.

O Felipe destacou que não é jurista, mas trouxe exatamente o aporte fundamental da lembrança de como a responsabilidade fiscal é uma imposição constitucional, além dos preceitos a que ele aludiu. Lembro que a regra do 164-A diz que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis. Então, de fato, é algo que o Supremo leva em conta.

Contudo, sabemos que, primacialmente, esse é um tema de índole política; portanto de atribuição do Executivo e do Legislativo. A questão é: quando do concerto - com c - dos Poderes Políticos, isso não se equaciona, o que acontece naquela porta lá do Supremo? Alguém entra com o problema de baixo do braço e entrega aqui.

Como tinha anunciado, o Governador Mauro Mendes, que representa todos os governadores, vai usar da palavra. Em seguida, o Professor Scaff e a professora Élida.

Então, Governador Mauro, o senhor tem uma longa carreira política, foi prefeito, foi parlamentar, e hoje governa o Estado do Mato Grosso. O senhor tem a palavra por 15 minutos.

O SENHOR MAURO MENDES (GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO, REPRESENTANTE DO FÓRUM NACIONAL DE GOVERNADORES) - Obrigado, Senhor Ministro. Cumprimento-o, e cumprimento em seu nome todo o Supremo Tribunal Federal, todas as senhoras e senhores aqui presentes.

Senhor Ministro, esse tema é muito relevante, ele vai muito além talvez daquela percepção imediata que todos nós temos quanto à questão orçamentária, quanto ao impacto fiscal, quanto ao impacto que se debruça sobre as contas públicas federais, mas que, de uma maneira geral, isso começa a espraiar por todo o Brasil, na esfera estadual e municipal, muito bem relatado pelo Senhor aqui.

E eu fiquei muito feliz quando li sobre essa matéria, quando recebi a incumbência de representar aqui os governadores dos estados brasileiros nesse tema, porque, de alguma forma, ele também está diretamente ligado aos

estados, como receptores de emendas federais, mas, ao mesmo tempo, hoje também tendo que administrar as emendas que foram, por simetria, criadas nos estados brasileiros, a exemplo do que já acontece no Estado de Mato Grosso.

Lá já foram criados os 2%, semelhante ao que existe de emendas individuais no Congresso Nacional, nas emendas parlamentares individuais, também no Estado de Mato Grosso - e eu tenho notícias de que, em diferentes patamares ou alguns próximos, ou exatamente igual ao federal, já está acontecendo em todos os estados brasileiros, em alguns municípios; e isso, uma onda e uma avalanche, provavelmente vai chegar aos mais de cinco mil municípios brasileiros.

E quando eu vi o Senhor invocar aqui o princípio tão importante da nossa Constituição, que é o princípio da eficiência, que foi colocado na nossa Constituição de 1988, cometeu um equívoco, ela esqueceu desse importante princípio da Administração Pública, mas corrigido lá em 1998.

Problema, na minha opinião, hoje como gestor público, já com sete anos como governador de um estado, quatro anos prefeito, eu não fui parlamentar, eu tenho que dizer que com a experiência que eu tenho e com a convivência que eu tenho no meio político brasileiro, eu diria, sem medo de errar, que grande parte da Administração Pública deste país esqueceu de aplicar esse princípio até hoje. Ele talvez seja dos mais relevantes princípios da nossa Constituição, respeitando os demais - da legalidade, da moralidade, da

transparência, da impessoalidade -, mas sem eficiência, não há que se pensar em construir esse Brasil do futuro que nós sempre falamos, sempre desejamos e, de alguma forma, trabalhamos para que ele aconteça.

Eu não conheço nenhuma empresa que prosperou e se tornou próspera se não tivesse uma gestão eficiente, homens e mulheres trabalhando naquela empresa, uma direção eficiente. Nenhum time de futebol virou campeão se não tivesse um técnico, uma gestão profissional naquele time. Nenhuma orquestra ficou famosa se não tivesse um processo profissional, um técnico, um maestro ali para tocar aquela sinfonia.

O Brasil hoje carece de um olhar mais profundo sobre esse princípio da eficiência, porque, sem ele, nós vamos continuar sendo eternamente o país do futuro. Quem conhece, eu tenho certeza aqui neste plenário e em todos os cantos do Brasil, países chamados de primeiro mundo. Por trás desse sucesso que eles alcançaram e construíram ao longo dos anos, se você olhar, existem alguns fatores que sustentam esse crescimento, mas a eficiência do Estado naquele país, naquela nação, seguramente justifica e explica o patamar a que eles chegaram. Por isso, toda vez que eu tenho a oportunidade de falar sobre isso, e me trouxe muita alegria quando eu li um pouco sobre o tema, e no grupo dos governadores, nós estamos tendo dificuldade de ver quem vinha, quem não vinha, um tema que...

todos têm grandes atribuições nos seus estados, mas chamou a minha atenção, e por isso aqui estamos com essa missão de representar os governadores.

Então, Senhor Ministro, eu chamo a atenção para um segundo ponto, que é a qualidade da alocação dessas emendas. Nós temos no orçamento federal R$ 50 bilhões. É muito dinheiro R$ 50 bilhões. E eu poderia, já falei isso algumas vezes, desafiar, em todo o Brasil: quais as obras estruturantes, quais os impactos relevantes que tão grandiosa cifra de recurso produziu nesse país?

Não estou aqui a tirar o mérito das pequenas intervenções, mas um país também não cresce se ele não for capaz de fazer as suas grandes obras, fazer as suas grandes ações. Nós já temos muitos programas sociais. Nós precisamos investir, de maneira qualificada, para que os recursos possam produzir um país que se torne competitivo no plano interno e no plano internacional.

Então, essas emendas, hoje, servem muito mais como instrumento da gestão política dos seus atores, de interesses eleitorais, do que dos interesses maiores da sociedade brasileira e do nosso país.

Então, fico bastante preocupado porque, no meu estado, são R$ 600 milhões que são aplicados, foram aplicados, estão sendo aplicados mais de R$ 600 milhões, e as anomalias que começam a acontecer. Não satisfeitos com os 2%, eles criaram, por exemplo, já é objeto de questionamento nesta mesma Corte, as emendas de bancada. Não satisfeitos com os 2%, foram lá e criaram o mecanismo

das emendas de bancada, como se pudesse, por simetria, replicar aquilo que a Constituição Federal prevê de emendas de bancada.

Então, nós temos aí um programa de anomalia política.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Desculpe, o senhor me perdoe. Eu vou, claro, lhe dar um tempo adicional, porque eu fiquei curioso. As emendas de bancada na esfera federal são da bancada dos estados.

O SENHOR MAURO MENDES (GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO, REPRESENTANTE DO FÓRUM NACIONAL DE GOVERNADORES) - Estaduais, sim.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - E neste caso do estado, são dos municípios? Como é que funciona?

O SENHOR MAURO MENDES (GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO, REPRESENTANTE DO FÓRUM NACIONAL DE GOVERNADORES) - Não, simplesmente criou, por simetria, tentando reproduzir uma simetria, mas, na verdade, fizeram uma tentativa, foram lá, colocaram 0,2% por cento, quando pode chegar a 0,1%. Nós questionamos, está, nesse momento, sob relatoria de um eminente Ministro aqui dessa Corte, o nosso questionamento da constitucionalidade dessa interpretação equivocada de fazer, por simetria, como já foram questionados os 2%, mas foi decisão dessa Corte que, por simetria, poderia replicar nos estados e, portanto, nos municípios. Já pensou os 5.700 municípios

brasileiros tendo as suas câmaras de vereadores 2% do orçamento para fazer deles o que bem quiser, dentro de algumas regras, principalmente da forma como temos hoje? Se levantamentos recentes comprovam, Senhor Ministro, que, dos 5.570 municípios brasileiros, a metade deles conseguiu investir algo próximo de 3%? Metade dos municípios, dos pequenos municípios brasileiros, conseguiu investir algo em torno de 3%. Quando essas câmaras de vereadores, por simetria, começarem a avançar em cima de 2% do orçamento, o vereador vai ter mais recurso sob a sua tutela de responsabilidade do que efetivamente teria ou terá o prefeito municipal.

Essas anomalias criam distorções da própria função do Congresso Nacional. O ano passado, eu fiquei prestando atenção lá do meu Mato Grosso, que grande parte do tema discutido no Congresso Nacional era essa história das emendas parlamentares. Se nós fizermos, através do nosso sistema de jornalismo no Brasil, um levantamento, grande parte das notícias que surgiram era essa briga, discussão das emendas, enquanto temas muito relevantes estão ali paralisados há anos, há décadas. Poderia citar aqui como exemplo o Código Penal Brasileiro, de 1940, enquanto hoje um dos grandes problemas deste país é a violência ascendente, crescente, e o Congresso parece que não encontra tempo para discutir temas normativos. Ele deixa de exercer a sua mais absoluta e indelegável função, que é legislar, atualizar as normas deste país para que ele funcione de

maneira harmônica, de maneira eficiente, dentro de novas realidades que se transformam a cada momento e ele fica o tempo todo com esse tema sendo colocado em pauta.

Posso dizer, por exemplo, que o Congresso Nacional falou tanto sobre esses 50 bilhões, enquanto isso o Brasil pagou o ano passado quase um trilhão de reais de juros. Pagou, não, incorporou no principal, porque, se temos *deficit* primário, estamos conseguindo pagar esses juros. Um problema que cresce a cada dia, e isso parece que não incomoda os nossos legisladores.

O *deficit* da Previdência o ano passado, senhoras e senhores, foi de R$ 416 bilhões. Então, só de juros, foram 20 vezes mais esses 50 bilhões; só de *deficit* da Previdência foram oito vezes mais. E eu não me lembro de ver uma grande discussão, no Congresso Nacional, sobre esses dois relevantes temas impactantes, que terão na vida de todos nós brasileiros.

Então, isso me preocupa, porque essa anomalia da disfunção do Congresso e a importância que esse tema tem hoje no sistema eleitoral, foi muito bem retratado aqui por uma antecessora que falou com muita propriedade.

Eu lembro que, quando essa história começou, as emendas, elas parecem que entraram no sistema jurídico brasileiro em 1946, na Constituição de 46, isso ficou muito adormecido. Em 2015, tornou impositivo, antes era meramente facultativo. E há que se dizer que era um instrumento de controle que o Executivo

tinha sobre o Congresso: "Você está na minha base, eu libero; você está do meu lado, eu libero; se você não tá, eu não libero". Isso também era errado. E, aí, o Congresso acordou, foi lá, fez impositiva; e aí, era 1,2, já virou 2, já virou 3% do orçamento.

O sistema normativo brasileiro está cheio de anomalias. Se nós não formos capazes, em algum momento, de acordar para isso e de colocar um pouco de ordem nesse sistema... Muitas vezes, a gente ouve dizer: "Ah, o Supremo Tribunal Federal está a legislar", porque, muitas vezes, quem deveria legislar não está legislando.

Não é função, na minha opinião, como chefe do Executivo, ver nossos eminentes, e aqui manifesto o meu respeito a todos, membros do Legislativo brasileiro adentrando essa seara de ordenamento de despesa e de alocação de recurso.

Se nós colocássemos na conta, aqui no Congresso Nacional tenho certeza de que muitos daqui presentes conhecem, o Senhor Ministro, que já esteve por lá, conhece, todos os dias, nós temos lá dezenas, centenas de vereadores que pegam ônibus, passagem de avião, diária, que vêm para Brasília sob a importante e eminente desculpa de dizer que veio atrás de uma emenda parlamentar. Qual o custo disso para o Brasil? Esse dinheiro poderia chegar de uma outra forma, muito mais objetiva, sem que milhões e milhões e mais alguns bilhões

pudessem ser gastos nessa forma, na busca, sem falar, naquilo que foi retratado, e aqui não vou adentrar essa seara, porque ela é muito delicada, mas hoje ele é um instrumento, assim como o Executivo, no passado, fazia para tutelar o Legislativo, hoje, boa parte dos parlamentares fazem para tutelar suas bases e o processo eleitoral. É uma distorção do processo eleitoral brasileiro.

E aí, Senhor Ministro, eu termino dizendo que, como governador, acho que essa correta distribuição pode ser importante para muitos estados, muitos municípios brasileiros, mas ela carece, sim, desse enfrentamento corajoso, mereceria um debate profundo como este no Congresso Nacional. E aí, eu parabenizo o Supremo por estar fazendo isso na sua pessoa, que é um homem que conhece todos os lados dessa cadeia pública e sabe a importância que esse tema tem para nós restabelecermos algumas igualdades e algumas verdades no sistema político eleitoral e na própria funcionalidade da máquina pública brasileira.

Desejo que, ao final, e eu vi aqui quando o senhor fala da rastreabilidade desse recurso até a sua última cadeia, o fornecedor, porque ali vai estar o DNA, e não vamos adentrar aqui também, como Vossa Excelência disse, naquilo que de errado está a acontecer - e aí também não vamos dizer quantos por cento está ou está errado, porque esse número talvez seja alarmante e nós sabemos disso, nós sabemos disso -, então nós precisamos talvez manter esse mecanismo, mas com formas totalmente diferentes, com regras muito mais claras e com

assertividade e colocando este princípio da eficiência como fundamental e importante para que esse pouco dinheiro, que temos tão pouco para investir, ele seja corretamente investido nesse país, sob pena de continuarmos na mesma direção, que não é boa, dos últimos anos.

E aqui, quando eu digo isso, não quero criticar o governo A, B ou C, num retrospecto aí de 20, 30 anos, isso só vem piorando. Alguns equívocos foram cometidos, eu lembro, quando o eminente Ministro dizia "menos Brasília, mais Brasil". Parece bonito dizer isso quando não se conhece verdadeiramente o DNA do mundo político e principalmente do submundo político.

Então, nós temos que ter cuidado com as decisões que tomamos, porque elas podem impactar num momento sensível. O Tribunal de Contas da União já declarou. Vamos ter, como disse aqui o professor, um colapso em 2027, mas ele pode ser muito mais profundo daquilo que nós imaginamos pela realidade de tantas anomalias, e esse sistema, da forma como está, ele é uma anomalia no sistema da Administração Pública brasileira.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Governador Mauro, eu agradeço o seu esforço de aqui estar e peço a gentileza de ir ao grupo do WhatsApp do Fórum de Governadores que outrora integrei, e imagino

que o grupo ainda exista, de enviar minha saudação e do Supremo aos 27 colegas governadores. Muito obrigado à sua importante participação.

Como disse, vamos ouvir o Professor Scaff e, em seguida, a Professora Élida, e aí voltamos para o Tollini para nós fazermos essa alternância.

Então, o Professor Scaff é professor titular de Direito Financeiro da USP, fez a sua carreira acadêmica lá e dirige órgãos da Associação Comercial e da Fecomércio de São Paulo. O senhor tem a palavra.

O SENHOR FERNANDO FACURY SCAFF (PROFESSOR TITULAR DE DIREITO FINANCEIRO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP) - Bom dia a todos e a todas.

Quero cumprimentar o Ministro, cumprimentar as mulheres aqui presentes na pessoa da Juíza Amanda e fazer um registro de essa integração entre academia e Supremo Tribunal Federal é algo muito importante, destacado aqui, e deve ser um instrumento cada vez mais aprofundado para a gente poder discutir desapaixonadamente as questões colocadas.

Desse jeito, vou direto aos pontos. Primeiro, como disse há pouco o Governador Mauro Mendes, há um pêndulo político que nós devemos observar. Antes da Emenda Constitucional nº 86, que é o marco divisor dessas emendas parlamentares, os membros do Legislativo dependiam do Poder Executivo para a realização de despesas, as quais destinavam aos seus interesses

políticos locais. O Poder Executivo ficava com a chave do cofre. E isso gerava enorme descontentamento entre deputados, senadores, que ficavam com o pires na mão pedindo liberação desses valores. O Poder Executivo usava esse modelo financeiro, como o governador há pouco mencionou, para aprovar os projetos de lei do seu interesse no Congresso.

A partir da Emenda nº 86 e, depois, Emendas nº 100, 102, 105 e mais recentemente a 126, foram criados diferentes tipos de emendas parlamentares impositivas, que eu menciono aqui no *slide* como EPI. Tem as individuais com transferência direta e PICs, tem as individuais com finalidade definida, bancada, comissão, liderança, 2% da receita corrente líquida da União para as emendas individuais e 1% para as de bancada. Consequência: mudança do pêndulo político, com o Poder Legislativo assumindo diretamente o controle financeiro do espaço orçamentário discricionário.

Vamos aos aspectos jurídicos. O Felipe Salto, há pouco, mencionou uma montanha de aspectos econômicos. Não adentrarei nisso, não é a minha praia. Vamos aos políticos, aos jurídicos. Não se pode voltar a deixar o Legislativo nas mãos do Executivo como antes, como havia antes da Emenda nº 86. A chave dos cofres deve estar no Legislativo, que tem o dever de destinar e controlar a despesa pública, mas isso deve ocorrer no interesse geral da sociedade e não no interesse particular de cada parlamentar.

Com o desenho atual, as emendas parlamentares têm sido usadas para interesses eleitorais particulares, que podem ou não estar em conformidade com o interesse geral da sociedade. Daí existem pelo menos três princípios constitucionais violados: o princípio republicano, o princípio democrático e o princípio da separação de poderes, Ministro.

No republicano, os recursos públicos passaram a ter dono. Então, o que era público se tornou privado. Tem um caso - talvez vocês já tenham presenciado outros -, eu fui a um evento universitário qualquer e um reitor da Universidade Federal de um estado destes agradeceu, com a maior candice, com a maior sensibilidade ao deputado federal A e à deputada federal B, que estavam ali na plateia, porque tinham destinado suas emendas parlamentares para aquela Universidade Federal. Ora, isso obviamente está errado. Obviamente. Por quê? Porque colocou identificadamente essas duas pessoas como proprietárias do recurso que destinam para quem quiser. Isto não é republicano.

Dois, isso é replicado nos estados como mencionou o governador. Baixa transparência da origem do destino da aplicação dos recursos. Não se sabe ao certo como o plano de aplicação dos recursos é executado. Há um enorme desrespeito ao planejamento da ação governamental, pois a lógica política parlamentar é micro jurídica, isto é, individualizada pela busca de votos.

É insuficiente estabelecer que o valor deva ser gasto em saúde. É necessário que seja realizado de conformidade com as políticas públicas de forma macro jurídica, ou seja, não basta dizer que em construção do hospital num determinado município. Tem que ver se aquele município tem condições de sustentabilidade para aquele hospital e outras coisas semelhantes.

Há uma infringência ao princípio democrático. Como já mencionado há pouco, há uma violação à paridade de armas eleitoral, Ministro Dino, reduzindo a possibilidade de renovação do congresso. Os com mandato recebem recursos para a sua reeleição, além dos fundos eleitorais mencionados pelo Warde há pouco, enquanto os sem mandato não possuem a mesma fonte de recursos públicos, que se tornaram eleitoralmente privativos daqueles que já têm mandato. Isso deturpa a democracia acarretando, muitas vezes, uma espécie de renovação meramente simbólica, pois endógena ao mesmo grupo político.

Infringência ao princípio da separação de poderes. A função administrativa que inclui execução financeira e orçamentária é atribuída pela Constituição, primordialmente, ao Poder Executivo. Função administrativa e também a financeira. Mas está sendo exercida pelo Poder legislativo, cuja função primordial é a legislativa.

A despesa é diretamente determinada pelo Legislativo, mas este não responde pela qualidade do gasto, nem por seus eventuais desvios, com a

responsabilidade ficando a cargo do Executivo, como a Professora Marilda mencionou há pouco. Na prática, Ministro Dino, foi instituído o parlamentarismo financeiro no presidencialismo brasileiro, sendo, em algumas situações, o primeiro-ministro está colocado no Congresso.

Bom, existem vários caminhos para solucionar esta questão, eu estou analisando os jurídicos. E, como mencionou o Governador Marcos Mendes, com muita oportunidade, quando ele diz que é necessário manter o mecanismo. Eu diria de outra forma, vai aparecer noutro *slide*, é que interpretar o Direito é um exercício também, mas não exclusivamente, de prudência, por causa da jurisprudência. Nesse sentido, um dos caminhos jurídicos para decidir o impasse é a interpretação conforme a Constituição.

Para solucionar juridicamente o problema atual, sem retornar ao sistema anterior, que também não era bom, deve-se aplicar o mecanismo de interpretação conforme a Constituição, voltando financeiramente o uso desses recursos ao princípio republicano, democrático e separação de poderes.

Como isso ocorreria? Para tanto, as emendas parlamentares devem ser vinculadas às finalidades do planejamento governamental para as políticas públicas estabelecidas pelo Executivo, permanecendo a sua execução impositiva, mas reforçando as dotações orçamentárias dos programas já existentes na Lei Orçamentária. Portanto, a lógica é finalística e não meramente quantitativa.

Com isto, se desloca a questão de "eu quero colocar ou construir," - o deputado - "quero uma escola em Codó", e alguém diz "mas tem tanta escola em Codó, vamos fazer diferente". Pode ser necessário acrescer recursos às políticas públicas que já estão estabelecidas para aquele. É como se tivesse um cardápio de políticas públicas, e o deputado acresce valor ao cardápio já existente de políticas públicas colocadas pelo Executivo.

Observe que não basta a vinculação quantitativa. É necessário que os recursos sejam agregados à finalidade estabelecida. No texto atual, há inclusão apenas do montante das emendas parlamentares nas políticas públicas, mas sem vinculação às metas e objetivos finalísticos. Exemplo: o art. 66. O art. 66, § 9º, trata que metade do percentual será para a saúde. O § 10: "metade destinada à saúde". Ou seja, fala-se sempre em montante.

A interpretação conforme a Constituição que aponto, fazendo prevalecer os princípios mencionados, implica vincular as emendas parlamentares às metas e objetivos finalísticos das políticas públicas do Executivo, além daqueles meramente quantitativos; reforça o caixa - quantidade de dinheiro da política pública - consoante às finalidades e objetivos estabelecidos.

Exemplos de normas constitucionais que amparam essa interpretação conforme a Constituição: se olharmos o art. 165, § 4º, da Constituição, menciona:

> "Art. 165 (...)
> § 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional."

Consonância quer dizer adaptabilidade, coerência, consistência, vinculação. A quê? Ao Plano Plurianual aprovado.

Mais uma vez, § 7º: os planos previstos de orçamento fiscal e investimento têm que ser compatibilizados. Essas expressões aparecem, de novo, no art. 166, quando diz que as emendas devem ser compatíveis. A lógica de compatibilidade quer dizer aderência, coerência, consistência aos planos existentes, às políticas públicas existentes.

Em apertada síntese, Ministro Dino, caros colegas e plateia, interpretar o direito é um exercício também de prudência, está certo? Porque, se formos declarar tudo inconstitucional, o país terá algumas dificuldades de convivência política. Portanto, o que apresento é uma possibilidade, uma das muitas possibilidades de interpretação.

E aí digo: as emendas parlamentares podem ser constitucionais, podem, uma possibilidade, desde que interpretadas conforme a Constituição, isto é, vinculadas às finalidades estabelecidas nas políticas públicas mencionadas ou disponibilizadas pelo Poder Executivo, não apenas no aspecto quantitativo. Isso ocorre por meio da programação financeira PPA/LDO/LOA.

É preciso observar a finalidade, o objetivo das políticas públicas estabelecidas pelo Executivo, às quais as emendas parlamentares apenas agregarão valor, dinheiro, como se aportassem mais recursos. A compatibilidade dessa vinculação será verificada pelo Executivo, passível de controle de constitucionalidade pelo Judiciário. Por fim, na prática, o Poder Executivo apresenta as políticas públicas na LOA; e as emendas parlamentares somente serão consideradas constitucionais se estiverem aderentes às suas finalidades e tão somente agregarão recursos financeiros a elas.

Ministro Dino, a lógica então colocada é aproveitar ao máximo possível aquilo que Vossa Excelência mencionou na abertura. Tem 600, quase 600 parlamentares, são 513 Deputados, 81 Senadores, que votaram duas vezes esta matéria e, em várias emendas constitucionais: eu mencionei, 86, 100, 102, 105, 126. Como se aproveita isso?

É a sugestão que eu coloco, de colocar uma interpretação conforme a Constituição, vinculando esses recursos a estas políticas colocadas. A vinculação se daria apenas pelo acréscimo de valor e claro, isto é importante, calibrando - estou acompanhando, pode deixar - isto com os mínimos valores necessários que estabelecem saúde, educação e outras vinculações e liberando, como se fossem mecanismos de vasos comunicantes, estes recursos aportados pelas

emendas parlamentares, chegando àquele mínimo, libera recursos para as discricionárias mencionadas pelo Felipe Salto.

Então, neste mecanismo financeiro de utilização inteligente, possível e de acordo com a Constituição, poder-se-ia liberar mais recursos para as discricionárias, chegando aos limites básicos e necessários impostos para os mínimos estabelecidos pela Constituição e pelo ordenamento.

Então, não é a melhor sugestão que a gente talvez pudesse colocar, mas é uma hipótese da sugestão possível dentro do conjunto de problemas colocados e do que aquilo, como um mero acadêmico, um mero professor de Direito, nas horas vagas também advogado, mas o mero professor de Direito, analisa dentro deste conjunto.

Era isso, Ministro. Fico à disposição.

Agradeço a atenção de todos.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Obrigado professor e aproveitando a sua correta alusão a esse diálogo entre o mundo institucional e os professores, o mundo acadêmico, gostaria, aproveitando a sua sugestão, de fazer um convite às partes que aqui estão representadas, aos especialistas, aos *amici curiae* e a sociedade em geral.

Professor Scaff, há uma tentativa nessa direção preconizada por Vossa Excelência, muito incipiente e acho que demanda uma investigação. Numa

das decisões - Amanda e Trícia vão me dizer a data -, creio que em setembro, houve algo desse tipo em relação às emendas coletivas, de bancada e de comissão.

Isso resultou numa cláusula na Lei Complementar nº 210, que tenta fazer essa vinculação. Mas, talvez, lá, haja elementos contraditórios - talvez. Obviamente, eu não posso pré-julgar. E, em seguida, foram editadas portarias pelo Poder Executivo em relação a programas - a Doutora Isadora aqui está, não é? Aproveito para saudar a AGU, o Advogado-Geral da Câmara, Doutor Jules e a Doutora Gabrielle, que vai falar daqui a pouco, Advogada-Geral do Senado.

Temos procurado, nesse tema dos processos estruturantes, esse diálogo entre os poderes, porque certamente, nós temos um Supremo sobrecarregado, e isso é uma contrautopia. Num país ideal, que todos nós queremos, o Supremo não decide tanto. Não bate muito pênalti. Porque quem bate dez pênaltis, pode errar um. Quem bate cem, pode errar dez, vinte. Porque a falibilidade é inerente, obviamente, ao ser humano e, portanto, às instituições humanas.

Então, é falsa a ideia de que nós desejamos um Supremo sobrecarregado.

E nós estamos aqui a tratar de todos esses dramas coletivos, individuais, sociais, econômicos, políticos. De fato, isso demanda muita prudência, para nem sermos prevaricadores, nem sermos, por outro lado, salvacionistas e

achar que o Direito responde a tudo. Por isso, eu faço essa saudável provocação aos meus queridos colegas, acadêmicos de modo geral, para que haja, quem sabe, acompanhamento disso e espero que não resulte em novas ações judiciais.

Eu passo a palavra à Professora Doutora Élida. Em seguida, vamos ouvir o Professor Hélio Tollini, que é especialista em finanças públicas, depois o Heleno, a Gabrielle.

A Professora Doutora Élida é procuradora do Ministério Público de Contas de São Paulo, professora de finanças públicas na Fundação Getúlio Vargas, graduada em Direito pela UFMG, doutora em Direito também pela UFMG, pós-doutora, livre docente e outros tantos atributos.

A senhora tem a palavra.

Muito obrigado!

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - Bom dia a todos! Ainda é bom dia. Daqui a pouco a gente vai ter o constrangimento do almoço, que não haverá.

Cumprimento o eminente Ministro Flávio Dino, na pessoa de quem estendo cumprimento a todos. Trouxe uma apresentação e, exatamente pelo limite de tempo, eu vou ser bem objetiva, até para não ter o contingenciamento do tempo.

Os quesitos que nos foram propostos no despacho de convocação e que dialogam com as ADI's são muito claros: a constitucionalidade da obrigatoriedade da execução, a própria impositividade, o cumprimento dos princípios constitucionais. Caro Ministro Flávio Dino, eu gostaria de acrescentar ao elenco dos princípios o da legitimidade, que também está no caput do art. 70, e o da proporcionalidade, inclusive para fins de incidência de restrição fiscal.

Quando há contingenciamento, as despesas discricionárias sob regime de emenda parlamentar impositiva estão sujeitas à mesma proporção das despesas discricionárias do Executivo. Então, são dois princípios que eu gostaria de invocar como um elenco adicional de fundamentação.

Compatibilidade com a Constituição em relação a esse montante de crescimento. O dado que o Felipe Salto suscitava, de 700%, mostra bem que não há essa proporcionalidade. A velocidade de expansão das emendas parlamentares é maior, inclusive há redução da margem de despesas discricionárias do Executivo. Esse contraste objetivo já indica um problema. Nós não estamos respeitando a proporcionalidade prevista na Constituição em relação à incidência de restrições fiscais.

E o último quesito que nos foi provocado, atendendo especificamente ao despacho de Vossa Excelência, é o atendimento das emendas

parlamentares às regras de responsabilidade fiscal em que entra, sobretudo, essa dimensão que o Scaff falava há pouco, de ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios, que é o § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E aí, a ironia da impositividade trazida pela Emenda Constitucional nº 86. Se Vossa Excelência me permite, o fato de haver dez anos de Emenda Constitucional nº 86 já nos dá evidências científicas, bases empíricas para afirmar. Este ano é aniversário de dez anos da Emenda nº 86. A ironia da impositividade trazida, cujo sentido depois foi aprimorado no § 10 do art. 165 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 100, é que, a rigor, deveríamos tornar impositivo o conjunto da programação orçamentária, o planejamento que se concebeu, e não simplesmente permitir - pena o Governador do Mato Grosso ter saído - essa fragmentação alocativa que potencializa a ineficiência e, por vezes, o desvio de recursos públicos.

Estou no nível da rua das prefeituras do Estado de São Paulo. Vejo diuturnamente as prestações de contas. E o próprio Felipe me provocava para trazer os números de emendas parlamentares impositivas que já se espraiam, também no Estado, para os deputados estaduais e para os municípios. O volume

de 2025 na LOA, na Lei Orçamentária de São Paulo, um bilhão e duzentos milhões de reais, sem que se tenha clareza, efetivamente, do destino do dinheiro.

No núcleo do conflito, Ministro Flávio Dino, cara plateia, caros colegas, a gente tem o debate da ordenação legítima de prioridade. E, se me permite, é importante voltar nesse elenco de indicadores, de identificadores, de marcador de resultado primário, porque, de uma certa forma, está em disputa o que vem primeiro, o que fica por último e qual é o lugar de cada qual na fila. Estamos falando de uma fila. Estamos falando do RP1, do RP2, do RP3. Isso tem um quê de sentido.

Eu queria muito dialogar com a fala da Marilda. Pena ela ter saído. Somos contemporâneas de faculdade, tenho a honra de ter convivido com ela desde a graduação.

Eu trago um debate: tão importante quanto a dimensão do volume de dinheiro é o tempo. Para quem trabalha com execução orçamentária, sabe que, se eu executo no primeiro semestre, eu fujo do contingenciamento. E nós tivemos regras eleitorais. Se me permite, Ministro Flávio Dino, esta Corte, o Supremo Tribunal, julgou, na ADI 7.212, a inconstitucionalidade daquela emenda "kamikaze", a Emenda Constitucional nº 123, que abriu 40 bilhões de reais de crédito extraordinário às vésperas da eleição, com auxílio taxista, auxílio

caminhoneiro, uma série de coisas. E nós temos feito, todo ano de eleição municipal, algo semelhante.

Vejam Vossa Excelência, cara plateia e todos os que nos acompanham, foi prevista na Emenda Constitucional nº 105, art. 2º, e na LDO de 2024 uma espécie de cronograma de execução, de liberação antecipada das transferências especiais. E, se me permitem avançar, isso permitiu ao Parlamento, no ano passado - não vou trazer o dado de 2019, que é de uma eleição de 2020 -, a liberação das emendas parlamentares, até a vedação das eleições, de 66%. Não é sem razão que a Marilda traz uma reeleição de 82%.

A execução orçamentária, e toda a pactuação, o constrangimento que o Congresso causa, privilegiou a liberação dos recursos do Legislativo, enquanto o Executivo ficou com o peso de contingenciar, até o final do exercício, algo em torno de 19 a 20 bilhões de reais.

Então, estamos empurrando a responsabilidade de cumprimento das regras fiscais quase majoritariamente para o Executivo. Em ano eleitoral, isso ainda é mais destacado. E, quiçá, caiba fazer o mesmo debate feito na ADI 7.212, em relação à Emenda Constitucional nº 123, com essas previsões referentes às eleições municipais.

A fuga ao controle, o abuso de poder econômico, a corrupção e o desvio de recursos em anos eleitorais precisam ser um tema de debate, porque quebra a paridade de armas, a isonomia. O Executivo não tem essa autoridade, essa capacidade. Já que sobre ele paira o risco de crime de responsabilidade por descumprimento da lei orçamentária, ele não tem a liberdade de liberar tanto dinheiro assim ainda dentro do prazo válido da lei eleitoral. Mas o Legislativo libera, e ele se furta ao contingenciamento na proporcionalidade prevista.

Na própria Constituição, vejam, essa dimensão é muito clara. O cronograma de execução orçamentária é tão importante quanto o volume das emendas. E não entendermos isso, na dinâmica de quem, todo dia, vê o dinheiro indo para ali, para acolá, é perdermos o impacto no processo eleitoral.

Fico muito feliz de a Marilda ter trazido esse debate, porque a prioridade de pagamento importa. E aí, como o próprio Felipe já suscitou - e vale a pena reforçar -, a forma como foi inserida, na Lei Complementar nº 210, aquela previsão de correção de valores das emendas de comissão é inconstitucional. A forma como tentaram estabelecer um critério de correção, e mesmo uma referência que estava na LDO - e foi vetada, seria 0,9% da receita corrente líquida - foi cristalizada na lei complementar, em ofensa ao art. 167, IV. Nós temos, de uma certa forma, implícita uma espécie de subvinculação, em lei complementar, para as

emendas de comissão, com garantia de correção automática, em afronta ao inciso IV do art. 167 da Constituição.

Outro aspecto absolutamente importante - Felipe já suscitou em diálogo com ele - é a figura da reserva específica, prevista na LDO, para que o parlamentar não tenha sequer o ônus de justificar de onde está tirando o dinheiro. A Constituição prevê o dever de indicar a fonte de custeio. O parlamentar tem que ter o ônus de mostrar de onde está tirando.

E se o Executivo tem que fazer essa previsão antecipada, deixar um dinheiro livre para o parlamentar indicar a emenda, seja a reserva de contingência ou esse nome genérico "reserva específica", ao fim e ao cabo, o parlamentar não tem ônus político nenhum, e o Executivo, durante a iniciativa privativa que é dele - a iniciativa privativa de elaboração do projeto de lei de orçamento é do Executivo. Isso replica no Executivo estadual, no Executivo municipal. Se ele já tiver que, de saída, abrir mão de cinquenta bilhões da margem de despesas discricionárias, isso vai constranger a capacidade, por exemplo, de expandir o Programa Nacional de Imunizações.

Lembro-me de - e esse exemplo é importante -, especificamente em relação à cobertura da vacina de dengue, a gente não consegue expandir, por quê? Porque está concorrendo com a emenda parlamentar computada no piso da

Saúde. E nem mesmo atualizar a cobertura vacinal em relação à covid, porque está sendo corroída pelas emendas parlamentares.

Do ponto de vista das transferências especiais, há um debate importante que acaba trazendo a competência para o controle. Do modo como está previsto na Constituição, essas emendas individuais, mediante transferências especiais, precisam de uma capilaridade de controle, exatamente porque não têm finalidade. A rigor, não deveriam existir. A rigor, a figura da transferência especial não deveria existir. Mas, se existe, e na forma como ela existe, ela acaba operando como se fosse o fundo de participação dos estados, dos municípios, em que o dinheiro acaba entrando e imediatamente se passa ao domínio das prefeituras. Porém, de todo modo, cabe ao prefeito e ao governador dizerem para onde vai o dinheiro. Não pode ser o parlamentar que escolhe esse percurso. Quem tem clareza de diagnóstico íntegro das políticas públicas, no nível local, no nível estadual, é o prefeito, é o governador.

Outra questão importante, do ponto de vista de efeméride, faz 30 anos que o Congresso Nacional - 31 anos, para ser mais exato -, faz 31 anos, que o Congresso Nacional teve uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre os Anões do Orçamento.

E esse mesmo problema se repete - lembra-me da música do Cazuza, não é: "Eu vejo o futuro repetir o passado. Eu vejo um museu de grandes novidades." E as recomendações da CPMI dos Anões do Orçamento eram: "precisamos controlar transferências voluntárias, precisamos extinguir subvenções sociais". O parlamentar escolher o CNPJ da entidade beneficiária, Ministro? É quase, literalmente, ofendendo o art. 37, XXI, da Constituição, fazer a adjudicação da despesa, a adjudicação direta da despesa. A licitação é dispensada, nesse caso, porque o parlamentar escolheu, sem nenhum outro filtro, nem mesmo prova de economicidade, porque ele escolhe, sem provar que aquele preço é, de fato, a referência no mercado. A gente está permitindo ao parlamentar fazer uma execução privada do dinheiro público.

Esse debate, inclusive, se me permite, trazendo a fala de um parlamentar que hoje está no governo, mas já esteve na oposição, majora o patamar do que era anão do orçamento para gigantes do orçamento e, naquilo que o Felipe já falava, com uma escalada ao longo dos anos, que vai constranger o cumprimento das regras fiscais, mas, sobretudo, constrange o cumprimento planejado dos direitos fundamentais.

Esse é um debate de fundo.

E aqui, algumas sugestões, sobretudo a partir, a meu sentir, da inconstitucionalidade frontal da possibilidade de indicação de CNPJ de entidade beneficiária. É inconstitucional permitir ao parlamentar fazer a adjudicação direta do objeto àquele que vai ser o beneficiário da emenda - ofende o art. 37, XXI, da Constituição. E quem executa a despesa e quem conhece de fato o processo de cumprimento de se cabe licitar ou não cabe licitar é o prefeito, até porque é ele que presta contas.

Aqui tem algumas sugestões muito aplicadas, do ponto de vista de como podemos obrigar a motivação e a aderência ao planejamento setorial da Saúde e da Educação, até porque mais da metade das emendas parlamentares - não são só metade, é mais da metade - está indo para a saúde, esvaziando o cumprimento planejado das pactuações federativas celebradas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite. Ofende o pacto federativo porque a gente tem pactuação em governança no SUS e o parlamentar desarranja tudo. Eu tenho dados concretos, até para mostrar isso, aqui a inconstitucionalidade dessa indicação, vou passar mais rápido.

Eu tenho defendido que, do ponto de vista formal - nós, no sistema de tribunais de contas -, acaba configurando que o parlamentar é um ordenador de despesas que tem o melhor dos mundos, como a Marilda falou. Ele

tem o bônus, escolhe o CNPJ da empresa. Teve parlamentar - notícia de antes de ontem - que indicou para fazer asfalto no condomínio onde mora. Tem todos os bônus, mas não tem o ônus de prestar contas. Não é o CPF dele que vai no processo de prestação de contas para nós, não responde na esfera eleitoral - o caso que a Marilda falava do governador que respondeu, e não foi o deputado que indicou-, não responde na improbidade, colegas do Ministério Público, não responde na esfera penal. Então é o melhor dos mundos. Tecnicamente, no modo como se dá a execução da despesa, hoje em dia, configura-se praticamente como uma ordenação de despesas lá do art. 80 do Decreto-Lei nº 200.

E aí o pêndulo de que o Scaff já falou, mas eu queria muito, se me permite, apenas e tão somente, retomar o que o saudoso ex-Ministro desta Corte, Victor Nunes Leal, na referência à obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, já dizia: O que temos é um cofre das graças para liberar os recursos a conta-gotas, fazendo essa mendicância de captação de apoios políticos, e um poder da desgraça imposto ao Executivo. Não só ao Executivo Federal, Executivo estadual e municipal.

O parlamento quer todos os bônus, empurrando os ônus para os chefes de Executivo e, ao mesmo tempo, exercendo essa perspectiva de criar dificuldade para vender facilidades. Inibe receitas - o Felipe já falou -, expande por vezes despesa e constrange a execução orçamentária planejada. Sempre tenho dito

que sociedade que não planeja aceita qualquer resultado. Ao final e ao cabo, a ineficiência de que falava o governador é um pouco disso.

E aqui eu quero gastar um pouco do tempo que me resta mostrando esse gráfico que é muito importante. Aqui é o saldo do recurso disponível no Fundo Nacional de Saúde. Não é só emenda parlamentar, tem talvez resíduo da covid, tem outras alocações, mas eu quero chamar a atenção que, a partir de 2016, exatamente o primeiro ano após a Emenda nº 86, vem abrindo uma boca do jacaré entre os valores disponíveis e o que de fato foram aplicados. Essa boca do jacaré significa hoje 31 bilhões de reais, dinheiro parado no saldo de recursos do Fundo Nacional de Saúde, que os prefeitos, os governadores, em tese, teriam que aplicar, mas não estão conseguindo, porque é o parlamentar que disse o caminho do dinheiro. Enquanto temos demanda reprimida no SUS, há várias deficiências. Estamos tolhendo a autonomia decisória de prefeitos, governadores e o Governo Federal e o presidente da República.

E aí eu queria elogiá-lo, Ministro Flávio Dino. Quando o senhor tomou essa decisão especificamente de mandar as ONGs prestarem contas, na série histórica dos últimos quatro, cinco anos, isso para nós na ponta, no nível da rua, no chão de fábrica dos Tribunais de Contas, é muito poderoso. Na CPI das OSs de Saúde no Estado de São Paulo, o relator, ao final, concluiu - até pus a notícia no

cantinho - que as entidades do terceiro setor não se sentem obrigadas a prestar contas, e a gente é obrigado, do ponto de vista da Lei de Acesso à Informação. Aqui trago todos os dados consolidados. É essencial.

Por fim, mas não menos importante, o parlamento cria regra fiscal que ele mesmo não cumpre. Lembro que Vossa Excelência, no caso daquilo que o senhor chamou de pandemia de secas e incêndios, foi uma peleja para abrir 600 milhões de reais para combater as secas e os incêndios no Pantanal, na Amazônia. E a gente vai bater de novo, daqui a pouco, já no ano que vem, com uma restrição fiscal quiçá absoluta. Então a gente vai ver que esse Congresso acaba atuando *in venire contra factum proprium*. Ele edita normas, inibe a receita, não deixa o Executivo fazer todo o controle de restrição fiscal do ponto de vista de contingenciamento proporcional, e cria despesas. E depois vem ameaçando o Executivo de crime de responsabilidade. Isso é *venire*, *venire contra factum proprium*. Esse debate vai precisar trafegar!

E aí duas notícias para caminhar para a conclusão. Toda a margem fiscal que se abriu, sem fortalecer o Planejamento, Felipe Salto, foi ocupada por emenda parlamentar. Eu tenho muito medo de abrirmos mão dos pisos em saúde e educação, da proteção ao Fundeb, e ao final e ao cabo, isso virar alocação fisiológica de curto prazo eleitoral.

Era isso, agradeço, me desculpem se me excedi, mas a erosão constitucional, a erosão fiscal da Constituição, ela tem que ver no planejamento o seu limite. A gente não pode mais ceder espaço para apenas alocação fisiológica, o cofre das graças e o poder da desgraça a que se referia o Ministro Victor Nunes Leal.

Desculpe-me, me excedi um pouquinho.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) – Eu agradeço a senhora e também envio a saudação e agradecimento a todo o sistema dos Tribunais de Contas. Daqui a pouco estará conosco o presidente em exercício do Tribunal de Contas da União, mas esse agradecimento se estende também aos controles internos, CGU e também aos Tribunais de Contas dos Estados, municípios, às procuradorias que têm sido decisivas também nesse trabalho.

Muito obrigado e associo-me à homenagem ao Victor Nunes Leal. Os seus algozes não são conhecidos, as vítimas são. E essa é a grandiosidade da História.

Nós vamos ter três falas e vamos passar para a parte institucional, com a fala da Câmara, do Senado. Vamos começar pelo Senado, a Doutora Gabriela, e Câmara e Poder Executivo, em seguida, e depois Tribunal de Contas. É o próximo bloco. Tranquilizo que vamos ter um intervalo de 15 minutos.

O SENHOR HÉLIO MARTINS TOLLINI (ESPECIALISTA EM FINANÇAS PÚBLICAS) - Bom dia, Ministro. Muito obrigado pelo convite para estar aqui presente.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Desculpe, Hélio, eu não posso esquecer a sua apresentação. O Hélio é economista na UNB, foi professor aqui também da Católica, de Brasília, foi Secretário do Orçamento Federal em 2002, foi consultor do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI, em Washington, e exerce uma função pública na Câmara dos Deputados. O senhor tem a palavra.

O SENHOR HÉLIO MARTINS TOLLINI (ESPECIALISTA EM FINANÇAS PÚBLICAS) - Obrigado, Ministro, obrigado pelo convite. É um prazer estar aqui, uma honra. Na minha apresentação hoje, eu vou tentar ser o mais factual possível, já que o trabalho que eu vou apresentar é um comparativo factual e, ao mesmo tempo, vou tentar emitir opinião. Eu teria umas vinte opiniões para emitir aqui, eu vou me concentrar em duas delas por conta da restrição de tempo.

Então, esse trabalho, eu desenvolvi junto com o meu coautor, o economista Marcos Mendes, que, infelizmente, por compromissos profissionais previamente assumidos, não pôde estar presente aqui hoje. A nossa ideia, antes de

apresentar o trabalho, eu queria só colocar essa tela de contexto, já foi mais ou menos falado, eu vou passar rápido por ela.

Em 2013, quando a Presidente Dilma se negou a aumentar o pagamento das emendas e os parlamentares resolveram instituir a impositividade, primeiro na LDO, depois com a emenda constitucional, eu fui designado coordenador do grupo de trabalho para assessorar esse relator. Nós fizemos uma nota técnica que está disponível no site da Comissão Mista de Orçamento, lá de 2013, e, nessa nota técnica, nós constatamos que, nos anos anteriores, o pagamento efetivo de emendas equivalia a 0,4% da receita corrente líquida, 0,4 para emenda individual, 0,4 para emenda de bancada. Emenda de bancada variava um pouco mais.

E hoje, 2025, depois de todas as mudanças constitucionais que estão elencadas ali, nós estamos falando de 2 para individuais, 1 para bancada e, na prática, no orçamento de 25, 1,2 para emendas de comissão. Se eu considerar só a Lei Complementar, mais ou menos, 0,7% da receita corrente líquida. Então, eu estou saindo de 0,8, somando as duas modalidades lá em 2013, para 4,2, ou seja, um crescimento de cinco vezes no valor dessas emendas em relação à receita. Se eu comparar com a inflação, esse crescimento real é de seis vezes nesse período aí de doze anos.

Ao nosso trabalho nós demos este título: *Emendas Parlamentares: é assim em todo lugar*. Tem uma razão para esse título, porque, com esse crescimento exagerado das emendas, havia sempre discussões no âmbito do Congresso, com técnicos e mesmo com parlamentares, e nós ouvíamos isso com muita frequência: "Ah, não, mas é assim em todo lugar, é assim em todo lugar, emenda positiva, é assim em todo lugar, não sei o quê, é assim", e nós sabíamos que não era. Até pela minha experiência no FMI, eu conheci muitos países, fiz muita assistência técnica, e nós sabíamos que isso não era a realidade.

E, aí, então, nós resolvemos fazer esse comparativo. Inicialmente, a ideia eram doze países membros da OCDE. A OCDE é o filtro de qualidade, a OCDE é a entidade que defende as boas práticas na gestão das finanças públicas. Infelizmente, perdemos a Colômbia, não conseguimos o contato, e ficamos com onze países.

O nosso método de trabalho foi: vamos identificar o técnico, o chefe, de preferência, encarregado do processo orçamentário nos Legislativos desses países; vamos mandar para eles um resumo do processo brasileiro, vamos mandar para eles um questionário, para eles saberem qual é o nosso interesse, e vamos marcar uma entrevista. E fizemos isso. Após a entrevista, nós fizemos um rascunho do questionário, mandamos para eles para que eles validassem. E,

recebida a validação, nós fizemos um resumo. Isso está lá no nosso trabalho. Quem tiver interesse é só pesquisar no Google esse título aí, que chega fácil. Está colocado no *site* da Insper, Universidade Insper, na parte de *policy papers*. Ficamos um ano fazendo esse trabalho, foi muito demorado.

Quais foram as nove perguntas básicas que mandamos para esses países? Nós identificamos nove características básicas do processo orçamentário brasileiro do Congresso Nacional e resolvemos checar se essas práticas brasileiras existiam nos outros países. Então, foi aquilo lá: o Parlamento pode emendar o projeto de lei orçamentária? O Parlamento pode aumentar a estimativa de receita constante do projeto orçamentário? O Parlamento pode aumentar a despesa sem a concordância do Poder Executivo? O Parlamento pode cortar a despesa obrigatória? O Poder Executivo é obrigado a reservar recursos para financiar as emendas? O parlamentar pode apresentar emendas individualmente? Existe uma cota financeira pré-definida para a emenda de cada parlamentar? O Parlamento intervém durante a execução da lei orçamentária? Qual o valor das emendas em relação às despesas discricionárias? Essas foram as nossas perguntas básicas, essas nove características. E eu vou apresentar aqui o resultado dessas nove questões que nós fizemos.

Essas três primeiras características, como resultado da nossa análise, nós percebemos que elas só existem no processo orçamentário brasileiro. Então, a questão da cota financeira, que existe no Brasil desde 1996, a questão da reserva legislativa para financiar as emendas, que existe desde 1999, depois foi aperfeiçoada em 2002, e mais ou menos, aí é difícil marcar um momento exato, mas mais ou menos desde 2015, o Congresso Nacional começou a intervir de forma ativa na fase de execução do orçamento.

Então, para mim, eu falei que eu ia fazer dois comentários, um comentário em relação a esses três pontos, principalmente o último deles, que eu acho que, quando se combinam cota financeira, reserva legislativa e interferência na execução, na prática, mais ou menos se diz para o parlamentar que ele é dono daquele recurso. Então, na cabeça do parlamentar médio - e eu trabalhei muitos anos na Câmara dos Deputados, sou aposentado -, percebe-se que o parlamentar, em geral, se sente dono da dotação orçamentária. É como se aqueles vinte milhões, vamos supor, fossem dele. Não é um dinheiro público, é um dinheiro como se fosse dele. E ali, ele se julga no direito de fazer o que achar melhor. Então, realmente é uma excrescência. Se você olhar ali embaixo, todos os outros países, é: não, não, não, não, não. Não tem nenhum país que tenha nada disso. Só o Brasil. Ou seja, o Brasil, nessas características, é uma anomalia. Nós estamos tratando de uma anomalia.

O correto, no mundo inteiro, é: Poder Executivo propõe o orçamento, Poder Legislativo aprecia e vota, aprova e manda para a sanção presidencial. Se houver algum veto, ele, evidentemente, vai julgar o veto. E acabou. O Legislativo não se envolve mais. A execução é do Poder Executivo, exceto, o único envolvimento, evidentemente, na questão do controle e da fiscalização, com acompanhamento. Mas fazer intervenção, como faz no Brasil, é realmente uma situação anômala.

Outras duas características só existem no Brasil e nos Estados Unidos. O Congresso americano é considerado o Congresso mais poderoso do mundo, e o nosso estudo mostra que o Congresso brasileiro, inclusive, está excedendo o Congresso americano. Essas duas características são: se ele pode aumentar as receitas durante a apreciação do orçamento e se ele pode aumentar a despesa obrigatória sem a concordância do Poder Executivo. Somente Brasil e Estados Unidos. Nenhum outro país do mundo tem autonomia de aprovar emendas aumentando despesa sem que haja concordância do Poder Executivo. E aí eu falo por esses onze que nós estudamos e falo por outros vários que eu já li, que eu já visitei a trabalho.

Depois, nós temos três características que são bem divididas. Nós podemos ver ali a questão do parlamentar poder apresentar emendas

individualmente. Essa aí ficou bem dividida. Em seis países não pode, em outros cinco pode. E esse "pode" também é, às vezes, condicionado. Ele pode apresentar, mas precisa de apoiamento; pode apresentar, mas a discussão dentro do parlamento é feita pelos líderes partidários, não pelos parlamentares propriamente ditos.

Por fim, o segundo ponto que eu quero comentar é essa última característica do processo orçamentário brasileiro, é o elevado montante. Nós temos uma diferença também que aqui no Brasil toda emenda apresentada é aprovada, em um sinal claro de que não há discussão, não há mérito, não há nada. Tudo que o parlamentar propõe é aprovado pelos pares. Então, nós temos essa situação no Brasil. E nos países europeus, os países latinos, até têm um número elevado de emendas - latinos-europeus, não aqui na América Latina, porque aqui não tem -, mas lá eles também têm duas mil, três mil, quatro mil emendas. Só que na hora de aprovar, aprovam dez, vinte, sessenta emendas no máximo. E aqui no Brasil, nós aprovamos seis, sete mil, já chegamos a ter dez mil emendas todo ano. Essas seis, sete mil emendas que nós temos hoje dão origem a trinta mil transferências e a mais cem mil beneficiários finais.

Então, realmente é uma situação...

Quando se fala de controle, como é que o controle vai fiscalizar essa quantidade gigantesca de transferências que são feitas? É impossível. Mesmo em amostragem, ela acaba sendo insignificante.

Então, nós vemos aí um comparativo - tem uns números aí -, nós vemos que, no Brasil, a participação do Poder Legislativo, das emendas nas despesas discricionárias, que é o que interessa - quando se fala de despesas discricionárias, é o espaço que o governo tem para fazer política pública -, isso chega a mais ou menos a 1/4, 25%. Tem ano que é um pouquinho mais, ano um pouquinho menos.

Nos outros países - eu aqui de longe não enxergo, mas eu sei mais ou menos os números -, temos dois países que extrapolam pouco, que são Alemanha e Coreia do Sul. A Alemanha, com 9%; a Coreia do Sul, com 4,4%, só que num contexto muito diferente. É uma comparação que não é válida com os 25% do Brasil porque, nesses outros países, o parlamentar não tem reserva, ele é obrigado a cancelar a despesa. Então, quando na Alemanha chega a 9%, é 9%, mas teve também uma redução de 9%. E mais do que isso, esses 9% lá envolvem as políticas públicas, envolvem a política tributária, porque, ao contrário do Brasil, o orçamento lá discute a política tributária junto e discute também as políticas públicas de despesa. Então, na verdade, são alterações que vão muito além desse caráter

paroquial que predomina no Brasil. Você está discutindo política pública nesses países, por isso que dá 9 lá e dá 4,4 na Coreia; os dois países, com o mesmo tipo de restrição.

Em alguns países nem existem emenda. Estão lá Austrália, Canadá. No Chile não existe emenda formal, existem alguns arranjos por baixo dos panos, existe lá o que eles chamam de protocolos, existem alguns acordos que são efetuados entre o Parlamento e o Poder Executivo. Nos outros países ali - França, Espanha, Itália, o próprio México -, é sempre abaixo de 1% da despesa discricionária.

Nós vemos que, no Brasil, quando eu comparo, por exemplo, com os Estados Unidos, que é o parlamento mais poderoso do mundo, lá nos Estados Unidos, em 2010, eles resolveram parar com as emendas parlamentares. Não teve nada a ver com corrupção. Eles chegaram à conclusão de que as emendas parlamentares eram ineficazes do ponto de vista das políticas públicas, era um desperdício de recursos. E aí os dois partidos se reuniram, constituíram grupos de trabalho, técnicos e parlamentares, e esse grupo de trabalho ficou onze anos discutindo emenda parlamentar nos Estados Unidos. E, nesse período de onze anos, as emendas parlamentares foram suspensas. Ficaram onze anos sem fazer emendas parlamentares.

E qual foi o resultado desse grupo de trabalho em 2021? Eles apresentaram um relatório propondo uma série de regras: introduzindo, primeiramente, transparência, que não tinha, era pior do que aqui no Brasil; e, segundo, eles impuseram uma autolimitação - vejam que é uma regra do próprio Congresso Americano - de que as emendas paroquiais, que lá eles chamam de *pork barrel*, têm que se limitar a 1% da despesa discricionária. Então, os Estados Unidos, 1%; Brasil, 25%. Olha só a dissociação, no Brasil, com a realidade. Qual país é mais rico? Qual país dispõe de mais recursos? Então, evidentemente, se lá havia desperdício, aqui o desperdício é muito maior.

E aí, meu segundo comentário é em relação a isso. Eu acredito que precisa haver uma limitação, de preferência que fosse uma autolimitação do Congresso, mas de alguma forma nós vamos precisar chegar numa autolimitação que tenha como referência a despesa discricionária, não mais a receita corrente líquida. Do ponto de vista técnico, o parâmetro correto é a despesa discricionária.

Qual o percentual? Nos Estados Unidos é um. Aqui, no Brasil, pode ser o quê? Três, quatro, talvez cinco. Não sei o número, mas eu tenho certeza de que vinte e cinco é inviável. Tem que dividir, no mínimo, por cinco, por seis o montante das emendas que nós temos hoje.

Por fim, no meu último minuto, apenas reforçando o que eu já falei, quer dizer, a conclusão do nosso trabalho é de que o Congresso brasileiro tem um poder muito maior do que nos outros países estudados, no sentido de indicar recursos para as suas bases eleitorais. Isso não existe em lugar nenhum do mundo.

A intervenção do Congresso brasileiro se mostra nefasta para o equilíbrio fiscal - o Felipe Salto já mencionou esse ponto aqui, não vou ficar repetindo. O que percebemos no Brasil é que, desde 2013, a partir da resistência da Presidente Dilma, e depois, com o Presidente Bolsonaro, houve um salto gigantesco no volume das emendas no governo Bolsonaro; o Poder Legislativo se aproveitou da fraqueza política desses governos e se apropriou de uma fatia gigantesca dos recursos. Então, isso levou, até mesmo, a uma intervenção do Supremo Tribunal Federal, na figura do Ministro Flávio Dino.

E, por fim, se me perguntarem assim, como é que ajustamos isso? Eu diria que é muito difícil. Eu não acredito que teremos um ajuste a curto prazo, porque o ajuste depende da votação dos próprios parlamentares, que são os maiores beneficiários do modelo atual. Então, por que o parlamentar vai mudar algo que beneficia tanto eles assim? Então, ali no texto eu coloco que eu só acredito que isso vai acontecer a partir do momento que o Brasil enfrentar uma crise

econômica grave ou, eventualmente, se tiver um enfrentamento, quando, talvez, um outro Poder possa interferir nessa questão, e eu espero que isso aconteça.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Doutor Tollini, eu agradeço ao senhor e também homenageio a qualidade desse estudo de Direito e Economia Comparada que foi feito pelo senhor e pelo Professor Marcos Mendes. Nós, a propósito, citamos praticamente a produção acadêmica aqui toda mencionada, consta de várias das nossas decisões, inclusive esse estudo de Direito Comparado.

Com as exposições já feitas, nós pudemos aquilatar todas as complexidades que estão subjacentes ao tema. O Hélio acabou me tranquilizando, porque disse que não tem solução de curto prazo. Porque eu já estava com umas 30 toneladas nas costas; agora eu digo: bom, o Hélio Tollini disse que não tem solução a curto prazo. Isso nos desonera um pouco quanto ao encaminhamento desse processo de índole estrutural.

Eu passo a palavra agora ao Professor Doutor Heleno Torres, que é professor de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP; a formação dele, na PUC e na Universidade de Roma, La Sapienza, e o mais importante, na

gloriosa Universidade Federal de Pernambuco, onde fez o curso de Direito e o mestrado. Professor, seja bem-vindo.

O SENHOR HELENO TAVEIRA TORRES (PROFESSOR TITULAR DO DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP) - Muito obrigado, Excelentíssimo Senhor Ministro Flávio Dino. Queria dizer que é uma honra estar aqui nesse encontro tão auspicioso para a República brasileira. Não há, em nenhuma das falas anteriores, qualquer dúvida sobre a indicação do momento histórico que representa esta audiência pública trazida por Vossa Excelência, realmente de alta importância.

Nesse sentido, Ministro Flávio Dino, nós temos um compromisso, portanto, com a democracia, com a República, como falou o meu colega, o professor Fernando Facury Skaff, de identificar exatamente aqui não uma patologia que nos oriente para a destruição das emendas parlamentares simplesmente por não gostarmos delas, mas sim de identificarmos a possibilidade de como estabelecer, nesse diálogo entre Congresso Nacional e Poder Executivo, a solução para o uso responsável dos recursos públicos no orçamento brasileiro.

Eu destacaria, Excelentíssimo Senhor Ministro, o art. 163-A da Constituição, quando diz que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios

disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central da contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico, de amplo acesso público.

Ora, o que nós perseguimos nesta audiência pública não é outro senão esses grandes propósitos constitucionais do art. 163-A, que foi introduzido por uma emenda à Constituição recente, de rastreabilidade desses recursos, comparabilidade e publicidade.

Comparabilidade, porque nós precisamos saber o que os Municípios e Estados estão fazendo com esses recursos.

É curioso notar que essas decisões das emendas parlamentares, uma vez iniciada a execução orçamentária, o estado e o município não sabem quanto vão receber. E esses recursos, portanto, não entram na definição dos seus planejamentos e da suas LDOs ou propriamente das suas próprias leis de orçamento anual. Então, aquele dinheiro entra e, se não tiver uma destinação objetiva, rastreável e identificável clara, esse dinheiro ficará empossado com uma destinação de ampla falta de objetivação concreta.

Por isso, penso que esse é um grande tema de constituição financeira. Essa que foi a minha tese de titularidade, portanto me alegro muito estar aqui, porque, ao lado disso, também é um tema de direito financeiro eleitoral, de como nós financiamos o processo eleitoral, como disse muito bem a Professora Marilda.

Falar aqui quase por último nessa manhã me dá duas tranquilidades. A primeira é de que diversos pontos já foram trazidos e eu fui superando aqui na minha fala alguns itens, mas de pôr ênfase naquilo que realmente é essencial.

Como surge isso?

A impositividade surge justamente como uma reação à falta de cumprimento, na época da Presidente Dilma, das emendas que eram apresentadas pelos parlamentares. Mas nisso também, Excelência, há uma patologia, porque havia também uma discussão sobre o RP2 de por que o Presidente da República capturava os apoios políticos por meio das emendas. Isso também não é bom.

Nós precisamos construir e solidificar uma relação institucional entre Parlamento e Executivo, que coloque as coisas no seu devido lugar, porque, afinal de contas, de fato, antes da ADPF 854, como muito bem disse a Ministra Rosa Weber, havia um manto de névoas sobre a destinação desses recursos. Essa

expressão da Ministra Rosa Weber não pode sair das nossas cabeças. E ali havia um estado de coisas inconstitucional no financiamento não somente eleitoral, como também sobre o impacto que isso trazia nas contas públicas.

É por isso que, também na etapa do direito orçamentário, nós vamos vendo distorções que não podem ser mantidas, porque há um sistema constitucional orçamentário. E esse sistema constitucional orçamentário faz algumas exigências que são uniformes.

A primeira: não pode haver regra da LDO ou regra na LOA, na Lei de Orçamento Anual, que não esteja em compatibilidade vertical com o PPA, com o Plano Plurianual. E, da mesma sorte, a execução do orçamento anual tem que manter compatibilidade com a LDO.

Ora, a partir do momento que os parlamentares passam a indicar emendas sem uma vinculação expressa com aquilo que está definido como políticas públicas de PPA ou na orientação das metas da LDO, parece-me que isso inicia um processo de distorção que mereceria, sem dúvida, alguns ajustes. E esses ajustes vieram na Lei Complementar nº 210, fruto do quê, Excelência? Fruto da atuação e da intervenção do Supremo Tribunal Federal.

É por isso que, de fato, esta audiência pública é realmente histórica, porque ela evidencia a importância da tripartição de Poderes, do equilíbrio entre Poderes.

Nesse sentido, as distorções que vão aparecendo na execução do orçamento, e esse ponto também não pode ser afastado.

Veja o caso dos contingenciamentos. Ora, se o contingenciamento vale para todas as despesas, até mesmo para certas despesas que eu reputo, inclusive, que não seriam aplicáveis, como os gastos obrigatórios com saúde e educação, têm que valer também para a emenda parlamentar. A vinculação, a impositividade, não pode superar regras técnicas da responsabilidade fiscal.

O mesmo se diga sobre as preocupações e limites de restos a pagar. Nós estamos transferindo restos a pagar a não mais poder. Neste ano, temos que pagar emendas de 2023. Isso é uma distorção, porque sobrecarrega o orçamento de 2025 e vai sobrecarregar o orçamento de 2026, seguramente, transferindo para as gerações futuras um ônus de custos.

Nós temos que ter uma atenção especial sobre o quê? Sobre a identificação das motivações. Por que essa escolha?

E veja: também no Parlamento não são todos os parlamentares que estão felizes. Não são todos que estão indicando emendas parlamentares. Há os preferidos e há os preteridos. Não são todos que têm o mesmo direito, com as mesmas proporções. De igual forma, não são todos os municípios aquinhoados. Não são todos, de igual forma, abençoados com a emenda parlamentar de A, de B ou de C.

Essas distorções vão causando desequilíbrios, dentro do federalismo, insanáveis. Talvez nesses termos, como bem disse aqui meu antecessor, isso, daqui a pouco, venha a representar uma insatisfação entre os próprios parlamentares e os próprios beneficiários que não se vejam adequadamente atendidos.

Essas escolhas públicas começam nas urnas. Qual é a decisão do orçamento que virá? Começa na escolha apresentada para o eleitor. O eleitor decide quem vai, qual é a proposta vitoriosa. E essa proposta vitoriosa, o que é que tem a ser ressaltado nessa escolha? Exatamente a execução de conformidade com aquilo que foi vitorioso nas urnas.

Essa vitória, lógico, nós podemos dizer, é do Presidente da República, é do Governador, é do Prefeito. Sim. No caso aqui, da Presidência da República. Mas é indiscutível que, no processo eleitoral, também há os vencedores

no Parlamento. Os Senadores por voto majoritário, os Deputados por voto proporcional.

Construir democraticamente o acesso aos recursos e a indicação por emendas dentro do processo legislativo é algo perfeitamente republicano e conforme à Constituição. O que não é republicano e conforme à Constituição é não ter rastreabilidade e não ter transparência sobre o destino e a aplicação desses recursos, porque o que for dado ao Executivo tem que ser dado em responsabilidade também ao Poder Legislativo, como bem destacaram aqui o Professor Scaff, a Professora Élida, o Professor Ingo Sarlet, todos que me antecederam.

É nesse sentido que a preocupação que eu penso que seja a tônica a ser ressaltada nesta nossa audiência pública, Excelência, é justamente que Vossa Excelência está no caminho certo. As suas decisões especificamente, inclusive, muito bem-dito, reconhecidas e mantidas pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, foram justamente da exigência ao encontro disso, a exigência de rastreabilidade, a exigência de transparência, porque a impositividade das emendas, creio eu, está em conformidade.

Houve uma a escolha do Parlamento, houve uma decisão por emenda à Constituição. Contra isso, efetivamente, é muito difícil que nós possamos

enfrentar e afastar essa escolha do Parlamento de uma forma tão simples. Mas, penso eu - o modo, como disse o próprio Professor Scaff, se vai ser interpretação conforme, sem redução de texto, qual será o método a ser eleito eu não sei -, é perfeitamente possível a continuidade e o uso dessas emendas, porém com responsabilidade. Responsabilidade no sentido de transparência, no sentido de cumprimento das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aí, um ponto que eu acho que merece atenção e pouco foi falado aqui - a Professora Marilda tocou muito nisso - é o cumprimento das regras eleitorais.

O que nós vimos em 2022 foi algo assustador. Foram reservados, salvo engano, 40 bilhões, e o Congresso Nacional exigiu o pagamento até 30 de junho, contra todas as regras eleitorais, contra todas as regras que definem prazo eleitoral. E aqueles recursos foram destinados justamente para as áreas onde havia interesses de alocação para projetos políticos.

Isso não pode continuar. O preço da democracia nós sabemos e pagamos por ele. Mas o preço da democracia tem que ter responsabilidade, tem que ter uma aplicação coetânea com as leis do País. E, nesse caso, as regras das emendas parlamentares não receberam ainda, por parte do Congresso Nacional,

um tratamento que as coloque no mesmo nível da criação de benefícios fiscais, da criação de isenções.

Então, temos uma patologia: criação de isenção fiscal não pode ser feita no ano eleitoral e dentro daquelas regras de seis meses etc. Bom, a emenda constitucional pode ser paga a qualquer tempo. E, no final, o resultado é sempre o mesmo: a possibilidade da compra do espaço público, da compra da conexão com o propósito eleitoral.

Por isso, eu diria que, para além da rastreabilidade, para além da transparência, um ponto essencial que não pode faltar em uma decisão do Supremo Tribunal Federal é reconhecer que o cumprimento dessas emendas parlamentares, da forma como estão postas, tem que se submeter também a um tratamento de conformidade com os prazos eleitorais da legislação eleitoral, para dar paridade de armas, inclusive entre os próprios parlamentares, que muitas vezes estarão disputando, em certos municípios, a preferência de eleitores, alguns com mais e outros com menos emendas. Isso pode trazer, realmente, prejuízos irreparáveis para a vida pública brasileira.

Por isso, eu queria ressaltar que me sinto muito orgulhoso de estar aqui, agradecer a Vossa Excelência por esse convite, na forma de esperar que

o Supremo Tribunal Federal - como tem feito - continue firme no seu propósito de dar a institucionalidade que esse assunto merece.

E o Congresso Nacional tem respondido, Excelência. O diálogo que o Congresso Nacional tem mantido mostra que as minhas críticas - duras, contundentes - contra as emendas que existiam antes da ADPF 854 foram, em grande medida, atendidas nesse processo. Mas eu acho que ainda falta muito para essa finalização, como eu bem mencionei.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço ao Senhor Professor Doutor Heleno e me associo ao diagnóstico de que o diálogo tem-se revelado produtivo. Lembremos que a ADPF 854 tem o seu acórdão em dezembro de 2022. Logo em seguida, houve algumas mudanças. Em 2023, os números mostram um trânsito de recursos de RP9 para RP8. Posteriormente, quando eu assumo no Supremo a vaga da minha ilustre antecessora - que foi a relatora primeira desse acórdão, inclusive com essas expressões que o Professor Heleno lembrou -, havia uma petição de *amicus curiae*, que deve estar aqui presente - Transparência, Contas Abertas -, questionando certos aspectos. A primeira decisão tem 11 meses: foi no dia 1º de agosto do ano passado. A primeira decisão minha, depois da Ministra Rosa Weber. De lá para cá, houve progressos

significativos. Mas as exposições aqui mostram que as anotações feitas por meus colegas serão de grande valia.

Para nós concluirmos a parte da manhã, vamos ouvir o Doutor Paulo Bijos, Consultor de Orçamento da Câmara, foi Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Auditor de vários órgãos - TCU, Tribunal de Contas de São Paulo. Atualmente está na Câmara.

Então, nós vamos encerrar e, em seguida, faremos intervalo. Às 13 horas, pontualmente, vamos retomar com Câmara, Senado, Governo Federal e Tribunal de Contas da União.

O senhor tem a palavra.

O SENHOR PAULO BIJO (CONSULTOR DE ORÇAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS) - Muito boa tarde, Ministro Flávio Dino, demais autoridades e todos que nos acompanham aqui, de forma presencial ou virtual. É uma honra, Ministro, participar desta audiência e ter a oportunidade de adicionar o meu ponto de vista sobre um tema tão relevante para o país.

Já de início, eu gostaria de enfatizar um aspecto que considero essencial e que serviu de alicerce para a elaboração da minha apresentação. De um lado, temos o instituto das emendas consideradas em si mesmas; e, de outro, o

desenho institucional que cada país adota em determinado momento histórico para colocar em prática as emendas.

Em relação ao primeiro aspecto, o instituto das emendas, considero aqui, pela lente da Ciência Política, que é um campo do conhecimento ao qual me dedico atualmente, as emendas são reconhecidas como instrumentos democráticos e legítimos de freios e contrapesos entre os Poderes da República. Vale lembrar que a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário está umbilicalmente ligada à própria origem histórica do Parlamento e é um instrumento legítimo de representação política entre os parlamentares e suas bases eleitorais.

Disso não resulta, entretanto, que não haja fragilidades no nosso desenho institucional do presente. Essas fragilidades acho que estão sendo examinadas no momento. E, nesse contexto, apresento a minha leitura sobre nossa situação presente, acompanhada de uma visão de futuro sobre o tema.

Os pontos controvertidos já estão bem colocados. E os resumiria em três grandes temas: um diz respeito à relação entre impositividade e o sistema presidencialista; outro, entre impositividade e a temática da qualidade do gasto, que já foi também aqui abordada hoje; e, por fim, a conexão entre o montante das

emendas e o ditame da responsabilidade fiscal, que é de estatura constitucional também.

Apenas a título exemplificativo, no que tange ao aspecto da qualidade do gasto, trago como exemplo de fragilidade atual o caso das transferências especiais, que receberam o apelido de emendas PIX. Então, se analisarmos esse tipo de emenda à luz de preceitos de planejamento governamental, vemos que, de fato, há questões, há desafios a serem superados.

Todos nós sabemos que a nossa Constituição de 88 é bastante planejamentista. Há diversos vetores de planejamento no Texto Constitucional. Isso vem desde o art. 174, que estatui que o planejamento é função determinante para o setor público. Como o Senhor bem disse na abertura desta audiência, na vida privada, temos a faculdade de planejar ou não. No setor público é diferente, é uma imposição, um mandamento constitucional.

Mas, quando chegamos ao campo orçamentário propriamente dito, gostaria de recordar que a doutrina da orçamentação pública, no mínimo desde a segunda metade do século passado, consagrou o princípio orçamentário da programação do gasto. Esse é um dos princípios mais caros para quem milita nesse campo da orçamentação pública.

O Brasil assimilou esse princípio no seu ordenamento jurídico já na década de 60, por intermédio da Lei nº 4.320, que estatui que a lei do orçamento deve especificar a despesa e evidenciar o programa de trabalho do governo.

Aqui, sem muito orçamenteza, trago como exemplo uma rubrica orçamentária que está contida hoje na Lei Orçamentária da União, a LOA, de 2025. Existe uma rubrica que diz: esta dotação de trezentos e quarenta e sete milhões tem um propósito, que é o de entregar quarenta e seis mil cisternas na zona rural do país sujeita à seca, para que o Estado faça provisão de acesso à água para a população exposta à seca, sobretudo no semiárido nordestino.

No caso das emendas PIX, como são dotações genéricas, uma espécie de doação da União aos demais entes, desprovidas desse tipo de programação do gasto, nós esvaziamos o significado primeiro, a meu ver, do orçamento público. E, nesse contexto, reputo que a impositividade é um fator agravante.

Em vez de analisar aqui caso a caso dos itens controvertidos do despacho convocatório, eu queria trazer uma interpretação ancorada na teoria neoinstitucionalista, que se atém, sobretudo, às regras do jogo de processos, sejam eles políticos, econômicos ou sociais. As regras do jogo estruturam incentivos e, portanto, influenciam resultados.

Então, com isso em vista, trago aqui à baila o que ocorre no caso das emendas individuais.

Nós temos algumas regras basilares do jogo. Primeira delas, temos 594 decisores de alocação de recursos públicos - 513 deputados e 81 senadores. Existem algumas consequências previsíveis que decorrem desse tipo de incentivo: a fragmentação decisória, a pulverização de recursos públicos e a ênfase em demandas locais em detrimento de demandas de alcance nacional.

A existência também de cota financeira, muito bem colocada aqui pelo renomado consultor Hélio Tollini, que é algo que só existe no Brasil, uma cota garantida para todos, independentemente da situação fiscal e orçamentária do país, produz, como consequência, um desincentivo ao escrutínio da peça orçamentária como um todo, proposta pelo Legislativo, uma vez que a cota para emendas já está garantida, e isso também gera um desincentivo à aprovação de reformas fiscais voltadas ao equilíbrio das contas públicas, um tema tão caro ao Brasil do presente.

Gostaria de explorar um pouco mais essa questão da contraposição ou dicotomia entre demandas locais e nacionais, que é o aspecto atinente ao custo de oportunidade.

É verdade, muito se dize que as pessoas vivem nas cidades, nos municípios, e daí a conexão entre orçamento federal e orçamento local com vistas a viabilizar a construção de uma praça, uma quadra esportiva. Isso tem seu mérito, sem sombra de dúvidas.

Todavia, é importante não perder de vista que, num cenário de escassez de recursos públicos, quanto mais recursos forem aportados para o atendimento desse tipo de demanda, menos recursos sobram para as políticas públicas de alcance nacional. Então, se as pessoas vivem nas cidades, é igualmente verdadeiro que elas também residem num país que tem demandas de alcance nacional. Elas frequentam praças, mas também frequentam universidades federais, também transitam em rodovias federais. As obras de infraestrutura, aqui também colocadas, são providas principalmente pelo orçamento federal.

Então, quais seriam os tipos de incentivos desejáveis para a concepção de um novo modelo? Qual é a saída para que tenhamos orçamentos melhores e um modelo de emendamento mais virtuoso? A meu ver, pelo menos cinco incentivos são necessários: temos que ter um conjunto de regras do jogo que reduza a fragmentação decisória, a pulverização de recursos públicos, que amplie a coordenação desses diversos pleitos de âmbito local, que promova maior conexão das emendas com políticas públicas de alcance nacional, que fortaleça a

especialização temática do processo decisório e que, por fim, contribua para mitigar a rigidez orçamentária.

Qual seria então a proposta de mudança? E aqui agradeço à figura do Presidente Rodrigo Maia, que me autorizou a citá-lo nesta audiência pública.

Em 2021, o Presidente Rodrigo, àquela época, na condição já de ex-presidente, porém ainda parlamentar, deputado federal, organizou um grupo de trabalho no âmbito da Câmara - eu e o Hélio Tollini participamos dessa discussão -, e o encaminhamento foi pelo fortalecimento das comissões temáticas como grande lócus de coordenação e elaboração de emendas ao orçamento. E por que chegamos a essa conclusão? Há vários motivos, mas eu quero ser bem sintético e enfatizar esse modelo analítico que nós concebemos àquela ocasião.

Se nós examinarmos a tipologia de emendas existentes - emendas individuais (RP6), de bancadas estaduais (RP7), e de comissões temáticas, (RP8), à luz de três grandes critérios, chegamos à seguinte conclusão: as emendas individuais não representam instâncias colegiadas - e aí podemos ter problemas já apontados aqui, como o personalismo ou coisa dessa natureza -, não representam decisões especializadas em áreas de políticas públicas e não são de alcance nacional, visto que naturalmente são atraídas por interesses de âmbito local.

No que tange às emendas de bancadas estaduais, muito embora elas representem instâncias decisórias colegiadas, elas não são especializadas em áreas de políticas públicas. Uma bancada estadual pode propor emenda a qualquer área de despesa. Também não são de alcance nacional porque circunscritas à órbita dos estados.

Apenas as comissões temáticas, então, ultrapassaram os três quesitos que consideramos pertinentes: são instâncias colegiadas, especializadas e de alcance nacional ou regional, conforme a alteração mais recente da legislação.

Caminhando aqui para a prática, o filtro natural para as emendas, de fato, creio que são as comissões temáticas. Façamos um exercício aqui hipotético. Não seria coerente e desejável que as emendas propostas ao Ministério da Educação, por ilustração, fossem examinadas e decididas pelas próprias Comissões de Educação das duas Casas, da Câmara ou do Senado? Creio que sim. Isso contribuiria para que as emendas tivessem uma maior conexão com o planejamento setorial, como ocorre, por exemplo, com o Plano Nacional de Educação, que é de estatura constitucional e de vigência decenal. Acho que isso vai ao encontro aqui, por exemplo, das propostas do Professor Scaff.

Isso permitiria que as comissões também estabelecessem critérios alocativos, no momento da elaboração do orçamento, a serem observados

tanto pelo Poder Executivo como pelo Legislativo. Sejamos justos também para reconhecer que as alocações do Executivo também têm suas fragilidades. Então, um tratamento equânime para todos os Poderes, que se sujeitariam a uma mesma régua.

Qual seria a síntese, então, da proposta que concebemos? Hoje, temos o seguinte modelo, partiríamos de onde para que lugar? Hoje, os parlamentares individualmente, as bancadas estaduais e as comissões temáticas podem propor emendas - e aqui, a meu ver, isso é uma fragilidade estrutural -, diretamente perante a Comissão Mista de Orçamento, a CMO.

Depois de toda essa discussão, concebemos aqui esse modelo, que foi referendado também pelo Presidente Rodrigo, na sua opinião, em conversa recente, para o seguinte modelo: os parlamentares individualmente e as bancadas estaduais apresentariam suas propostas, que são legítimas, politicamente legítimas, decorrentes da interação entre os parlamentares e suas bases eleitorais, primeiramente, perante as comissões temáticas. Então, se o parlamentar tem um pleito que diz respeito à área de educação, aquele pleito seria apresentado inicialmente perante a Comissão de Educação, seja da Câmara ou do Senado.

Essas comissões temáticas examinariam o conjunto total das demandas. Então, seria uma instância de coordenação especializada e veria, do

ponto de vista nacional à luz da política pública daquele setor, o que faz mais sentido e o que faz menos sentido; o que fizer mais sentido prospera. E aí, sim, as comissões temáticas apresentariam emendas perante a CMO. É uma mudança significativa, mas que considero bastante consistente.

O último aspecto. Então, quais seriam as virtudes desse novo modelo proposto? As quatro dimensões já examinadas, que contribuiriam para o fortalecimento do que chamo de governança legislativa orçamentária. Mas tem um último aspecto aqui que ainda não foi abordado, que é o componente mais fiscal desse modelo, que diz respeito à mitigação da rigidez orçamentária.

Nesse caso, agradeço aqui aos Deputados Júlio Lopes, Kim Kataguiri e Pedro Paulo, que também me autorizaram a citá-los nesta audiência pública, porque, recentemente, em novembro do ano passado, os três parlamentares, a partir de um diálogo organizado pelo Presidente Rodrigo Maia, uma discussão sobre o tema dos desafios orçamentários do país, propuseram uma PEC, uma proposta de emenda à Constituição, de natureza fiscal estrutural. E, nessa proposta, eles estão defendendo a tese de que as emendas, assim como disse o Hélio Tollini, corresponderiam a um percentual das despesas discricionárias. Qual a virtude disso? Isso criaria um novo sistema de incentivos, a parte laranja, quanto maior for a fatia discricionária, maior espaço para emendas. Logo, o

Congresso teria maiores incentivos para controlar o tamanho da despesa obrigatória e seu crescimento, porque, se as obrigatórias, que não existem sem as bênçãos do Congresso, crescerem demais e esmagarem a discricionária, também estariam esmagando as emendas. Acho que seria fiscalmente mais saudável e produtivo para todo o país.

Cinco minutos restando apenas, muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço bastante aos ilustres especialistas que aqui vieram e contribuíram. Muito obrigado por essa contribuição ao país. Agradeço às partes, ao Ministério Público, e pontualmente às 13 horas vamos retomar.

Muito obrigado.

DIA 27/06/2025 – TARDE

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Quero declarar novamente aberto os trabalhos, agradecendo a todas as senhoras e os senhores.

Temos aqui a presença ilustre do Presidente em exercício do Tribunal de Contas da União, Ministro Jorge Oliveira. Quero também agradecer,

de antemão, à representante do Senado, a Doutora Gabrielle, que está ali. Quero agradecer ao representante da Câmara, o Advogado-Geral Jules.

Saúdo todos os representantes do governo federal que aqui estão.

Novamente, cumprimento o Ministério Público, o Doutor Luiz Augusto, a Doutora Natália, os juízes auxiliares.

Passarei a palavra ao Ministro Jorge, que representa o Tribunal de Conta da União. Reiterando, Ministro, que pela parte da manhã, sobretudo após a exposição da Procuradora Élida, que atua no Ministério Público de Contas de São Paulo, houve um reconhecimento nosso quanto ao papel que o TCU tem tido nesse tormentoso e difícil tema da execução orçamentária e financeira em nosso país.

Passarei a palavra ao Ministro Jorge e, em seguida, à Doutora Gabrielle, como me tinha comprometido.

Ministro Jorge, o senhor tem a palavra.

O SENHOR JORGE OLIVEIRA (VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO) - Agradeço Sua Excelência o Ministro Flávio Dino, a quem cumprimento pela condução dos trabalhos.

Em nome do Presidente Vital do Rêgo, que preside o Tribunal de Contas da União e em nome da Presidência e dos Ministros do Tribunal de

Contas da União, cumprimento todas as autoridades presentes, nossa audiência, todos que acompanham esse importante debate para o país, das emendas parlamentares e toda temática envolvida.

É um desafio grande garantir uma gestão eficiente de recursos públicos. Promover maior transparência na sua aplicação é certamente uma tarefa que demanda envolvimento e cooperação de todos os setores da sociedade.

Nesse espírito, de diálogo e parceria que estamos aqui observando, contribuímos com informações para subsidiar o entendimento de todos sobre o papel das instituições na fiscalização e controle do uso de recursos públicos, em especial, neste momento, em relação às ações que envolvem transferências especiais e emendas parlamentares, tema dessa importante audiência.

Segundo a Constituição de 1988, o controle externo da Administração Pública, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que atua como órgão de controle externo, dentro dos princípios constitucionais que regem a legalidade, a moralidade, a eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

A Constituição estabelece ainda as atribuições próprias do Tribunal de Contas da União, dentre as quais destaco as fixadas no art. 71, que dizem respeito à realização de inspeções e auditorias de natureza contábil,

financeira, orçamentária, operacional, patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres aos estados, Distrito Federal ou municípios.

Nas mais diferentes áreas temáticas, que alcançam desde a apreciação de ato de pessoal até a avaliação das mais complexas obras de infraestrutura, a atuação do Tribunal de Contas da União é imprescindível para garantir a legalidade na aplicação de recursos, promovendo a transparência e, em última instância, contribuindo para a efetividade das políticas públicas e demais ações governamentais em benefício da sociedade.

A transparência e o controle social, pilares de um regime democrático, são potencializados pelas ações de fiscalização das Cortes de Contas de todo o país.

O Tribunal de Contas da União também realiza avaliações de desempenho e estudo de efetividade de programas de governo, contribuindo para a melhoria contínua da governança e da gestão das políticas públicas brasileiras.

Nesse sentido, a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União não se limita à verificação do cumprimento formal das normas legais, mas também envolve a análise aprofundada da eficácia dos programas, o rastreamento

da aplicação dos recursos e a avaliação do impacto das políticas públicas. Essa diversidade de competência reforça o papel do órgão como um dos pilares do sistema de controle externo no Brasil.

Senhor Ministro, faço um destaque de que o Tribunal de Contas, não só pelo assento constitucional, mas pela previsão da sua estrutura organizacional em lei orgânica, tem um corpo de auditores concursados que desempenham a atividade de auditoria, de controle externo com autonomia, com independência, que se manifesta, em todos os processos que o Tribunal delibera, de maneira autônoma e independente, trazendo para o processo o olhar técnico, o olhar da legalidade, que será conduzido a um colegiado que fará a sua deliberação.

Especificamente quanto ao tema da presente audiência pública, registro que o Tribunal de Contas da União tem autuado vários processos, de forma ordinária, dentro das suas competências constitucionais e legais, e em atendimento às demandas do Supremo Tribunal Federal, o que demonstra o reconhecimento do STF quanto à capacidade do TCU de auxiliar as instituições na construção de soluções para os desafios mais relevantes da nação. As áreas técnicas do TCU têm colaborado com o STF por meio de manifestações técnicas, compartilhamento de informações, esclarecimentos e eventuais análises de questões operacionais, de modo a subsidiar a atuação do Supremo no exame de constitucionalidade de dispositivos recentemente alterados por emendas constitucionais de grande

relevância. As nossas auditorias já produziram três densas notas técnicas em atendimento à demanda específica do Supremo Tribunal Federal.

Informo que, por solicitação do Supremo, as unidades já produziram essas notas, que já estão disponíveis e abordam aspectos relativos à sistemática de operacionalização das emendas parlamentares e de transferências especiais, no que diz respeito à inclusão e aprovação dos planos de trabalho na plataforma transfere.gov.br. Adicionalmente, informo que o TCU está realizando duas ações de controle acerca do tema.

A primeira delas é uma auditoria que envolve todos os 33 tribunais de contas do país - destaco o Tribunal de Contas da União, os 26 tribunais de contas estaduais, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, os tribunais de contas do Município do Rio de Janeiro e do Município de São Paulo, bem como os tribunais dos municípios dos Estados da Bahia, Goiás e Pará. Essa auditoria operacional foi aprovada em Plenário por meio do Acórdão 518/23 e hoje há um acordo de cooperação que envolve todas essas 33 instituições de controle externo no país.

Essa iniciativa busca avaliar de forma sistêmica a regularidade, a rastreabilidade e a transparência das transferências de recursos da União com especial atenção às condições de formalização, execução e controle dessas ações. A partir de uma mostra de municípios de diferentes regiões do país, essa auditoria

vai proporcionar um diagnóstico sobre o estado de cumprimento das normas, contribuindo para o aprimoramento dos procedimentos e do arcabouço legal e normativo relacionado às transferências especiais.

A segunda auditoria, também aprovada em acórdão do TCU, já neste ano de 2025, é uma auditoria operacional com o objetivo de identificar boas práticas, promover melhorias na aplicação dos recursos e ampliar a transparência e a rastreabilidade na alocação e execução das emendas parlamentares. A partir de uma amostra selecionada de municípios distribuídos por todas as regiões do Brasil, essa auditoria tem por objetivo propor recomendações que possam ser implementadas de forma eficiente, considerando-se as peculiaridades de cada região.

Esses trabalhos representam uma forte demonstração do compromisso do TCU com o seu papel na fiscalização da aplicação dos recursos públicos federais. Contudo, para além do papel fiscalizador, o Tribunal exerce uma função pedagógica no sentido de fornecer informações e orientações aos gestores para que possam aplicar os recursos públicos com eficiência, em obediência aos princípios da Administração Pública, a exemplo da legalidade, impessoalidade e, principalmente, transparência.

Nesse sentido, cumprindo as diretrizes da atual gestão, sob a liderança do Presidente Vital do Rêgo, o Tribunal de Contas da União tem

fortalecido a sua presença em ações de diálogo público em todo o país, com a participação de representantes municipais, estaduais e federais das mais diversas áreas de atuação. Desde maio deste ano, o Tribunal já realizou diálogos públicos em Belém, no Estado do Pará, e em João Pessoa, no Estado da Paraíba, também com o objetivo de ampliar o debate sobre as transferências de recursos para estados e municípios, com a participação de gestores, de entidades de controle, de representantes da sociedade civil e de especialistas.

Por fim, reforço que a união de esforços entre Executivo, Legislativo e Judiciário, controle externo e sociedade civil é imprescindível para a consolidação de uma cultura de responsabilidade, transparência e eficiência na gestão pública.

O Tribunal de Contas da União trabalha na busca por uma Administração Pública efetiva, ética, ágil, responsável e que tenha como propósito servir, cada vez mais, à sociedade brasileira. Nosso papel é garantir que os recursos públicos cheguem às mãos certas, de forma legal, legítima e transparente, promovendo políticas públicas efetivas.

Senhor Ministro, antes de encerrar a fala, em nome do Tribunal de Contas, reiteramos as mais efusivas vozes do Presidente Vital do Rêgo, no compromisso de aproximar o Tribunal enquanto instituição da sociedade

brasileira. Ele tem feito isso pessoalmente, abrindo canais de diálogo com a sociedade em diversos níveis.

O Tribunal tem um compromisso com a Constituição, tem um compromisso com as leis em vigor do nosso país, reconhece a autonomia do Congresso em legislar e dar cumprimento à legislação promovida pelo Congresso - é uma obrigação do Tribunal de Contas, de todos os brasileiros e de todas as instituições públicas. O Tribunal também se orienta pela jurisprudência e pelas determinações que a Suprema Corte do nosso país tem balizado às atuações. Tem sido uma importante e profícua aproximação entre os órgãos de controle, e o Supremo Tribunal Federal tem tido um papel importante em nortear, em balizar, a condução do Tribunal de Contas da União e, certamente, das cortes de controle em todos os estados brasileiros.

Mais uma vez, reafirmo: temos o detalhamento de todas as notas técnicas já encaminhadas a Vossa Excelência. Renovo o compromisso do Tribunal de, com a mesma presteza, quando demandado, em outras necessidades, alcançar o objetivo de dar respostas prontas e técnicas ao Supremo Tribunal Federal e ao Congresso Nacional.

São essas as breves considerações, colocando-me à disposição de Vossa Excelência e de toda audiência.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro Jorge, agradeço a Vossa Excelência. Peço que transmita minha saudação ao Presidente Vital do Rêgo e aos demais colegas do Tribunal de Contas da União.

Agradeço a Vossa Excelência e quero consignar - Ministro Jorge, aproveitando sua alusão, que o corpo técnico do TCU de fato tem sido fundamental. Essa é uma observação muito importante de Vossa Excelência: são servidores públicos. Às vezes, há uma ideia de existir uma arquitetura, uma conspiração - sabe Deus de quem -, envolvendo centenas de servidores, como se isso fosse possível, factível.

Há uma operação da Polícia Federal, inclusive, hoje, que não foi autorizada por mim. Existe um corpo técnico, na Polícia Federal, submetido a concurso público, que conduz um procedimento e que, em algum momento, submeteu ao Ministro-Relator - e não sou eu -, que tomou a decisão. Do mesmo modo, em relação à CGU, ao TCU, como Vossa Excelência bem destacou.

Quero também agradecer ao corpo técnico da Câmara, do Senado, do governo, porque todos têm dialogado conosco. É um problema muito complexo, como vimos. Associo-me à homenagem de Vossa Excelência e quero transmitir três agradecimentos ao TCU: primeiro, ainda no ano passado, fiz uma requisição sobre essas auditorias em relação a vários órgãos, inclusive Ministério

da Saúde, Codevasf e outros, e a encaminhei à PGR. Imagino que os ilustres procuradores estejam debruçados sobre isso. Agradeço, em primeiro lugar, essa colaboração.

Em segundo, pelas notas técnicas. Lembro que a exigência de plano de trabalho para as emendas pix não surgiu do Supremo, surgiu do Tribunal de Costas da União. Foi uma resolução do TCU que, de modo consentâneo com os princípios da transparência e da rastreabilidade, passou a exigir o plano de trabalho.

Nós incorporamos, nesse processo de índole estrutural, essa nota do TCU, que antecede, inclusive, minha própria posse no Supremo.

Mais recentemente, veio a sugestão a que aludi, pela manhã, também do corpo técnico do TCU, de que a prestação de contas e a rastreabilidade cheguem aos bancos, extratos bancários e fornecedores.

Foi uma colaboração do começo deste ano. Houve essas sugestões e nós incorporamos, de modo que é um trabalho coletivo; não há lugar para teorias conspiratórias que, infelizmente, daqui e dacolá surgem.

Quero agradecer aos servidores do corpo técnico do TCU, e com muito destaque, aos Ministros da Corte de Contas.

Vossa Excelência, claro, pode permanecer o tempo que desejar. Ouviremos agora Senado, Câmara e Governo, mas o senhor fica livre de acordo com a sua agenda.

Muito obrigado por sua colaboração!

A Doutora Gabrielle Pereira, Advogada-Geral do Senado, é doutoranda pela Universidad Complutense, de Madrid, mestre em Direito Constitucional e Sociedade, pelo IDP, pós-graduada e especialista em Direito Público, oriunda da Universidade Federal de Santa Maria.

Vossa Excelência tem a palavra.

A SENHORA GABRIELLE TATITH PEREIRA (ADVOGADA-GERAL DO SENADO FEDERAL) - Muito obrigada! Eu trouxe eslaides.

Gostaria de cumprimentar a todos e a todas, na pessoa do Ministro Flávio Dino, parabenizá-lo pela iniciativa de realizar esta audiência pública e agradecer o gentil convite que me foi feito de participar da primeira parte desta audiência pública, com os demais colegas expositores. Quero dizer, Ministro, que, por questões de agenda do Presidente, muito me honra estar aqui neste segundo bloco, falando em nome do Senado Federal, minha Casa há dezesseis anos, e em nome de Sua Excelência o Presidente do Senado Federal.

Como critério metodológico, abordarei os quatro pontos controvertidos fixados por Vossa Excelência nos autos.

Começo com - ao final, entabularei breves considerações - o primeiro ponto controvertido, que diz respeito à relação entre a obrigatoriedade da execução à impositividade das emendas, a separação de Poderes e o sistema presidencialista.

Começo, Ministro, falando qual é a crítica específica feita em relação a esse ponto, justamente porque estamos aqui para um debate franco e aberto, e não nos estamos eximindo de trabalhar com as críticas feitas em relação ao tema.

A principal crítica é a de que as emendas impositivas individuais e de bancada violam a cláusula pétrea da separação de Poderes e inviabilizam o normal funcionamento do sistema presidencialista de governo, constituindo o caso brasileiro um modelo *sui generis*, em que o parlamento detém significativas prerrogativas de alocação de recursos orçamentários por meio das emendas.

Gostaria de começar, Ministro, falando que o estudo da formação dos Estados, estados soberanos, mostra que o processo orçamentário sempre foi o ponto central de disputas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Sempre foi o ponto central da disputa por poder ou soberania.

Quando estudamos a formação do Estado na Inglaterra, na França, nos Estados Unidos - Estados precursores, comumente estudados na

Academia -, a função primordial do parlamento surge para limitar o poder do soberano na instituição de impostos e, logo na sequência, na evolução, para limitar ou autorizar previamente a aplicação das despesas públicas, a alocação de receitas. É intrínseco à atuação do parlamento o controle da discricionariedade do Poder Executivo. Ao longo dos séculos, observam-se períodos alternados de preponderância entre o soberano e o parlamento, a demonstrar a constante tensão e disputa em face das decisões orçamentárias, e o papel fundamental que as relações políticas exercem na conformação do orçamento. É o sistema político que molda e conforma o processo orçamentário, e não o contrário.

Ademais, as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo se estabelecem e evoluem fortemente influenciadas por contextos históricos, políticos, econômicos e constitucionais, não se podendo definir um modelo *a priori* adequado ou inadequado. Com a formação dos estados constitucionais, o Poder Legislativo assume papel fundamental na representação da soberania popular, na legitimação do regime político. E assume grande relevo a função legislativa, que passa a ser limitadora de direitos individuais, concretizadora de direitos sociais e manifestação da vontade geral social na forma de prestação ou de atendimento de bens e serviços. O parlamento ganha, portanto, novos e importantes contornos de legitimação das decisões alocativas de recursos públicos.

Progressivamente, também se opera a especialização das funções estatais no que se conhece hoje como o princípio da separação de Poderes, que se revela mais uma alternância constante entre cooperação de um lado e disputa ou tensão de outro. Na linha de Kelsen, a separação de Poderes operaria antes contra uma concentração de poderes que a favor de uma separação de poderes propriamente dita. Nesse sentido, as constituições estabelecem funções típicas e atípicas desempenhadas pelos Poderes e mecanismos recíprocos de controle que também se refletem e estão presentes em matéria orçamentária.

Isso se observa também na evolução histórica do Brasil, na qual, ressalvados os períodos ditatoriais, o Poder Legislativo sempre teve importante participação na aprovação e controle do orçamento, inclusive com ampla possibilidade de apresentação de emendas. É preciso considerar que houve, desde a promulgação da Constituição de 1988, inúmeras reformas constitucionais e legais que alteraram o equilíbrio e a relação entre os Poderes. Podemos citar, por exemplo, Ministro Flávio, a própria reeleição para os cargos do Poder Executivo, a reforma do Poder Judiciário, a inconstitucionalidade da cláusula de barreira, mudanças no financiamento de campanhas eleitorais, mudanças na tramitação de medidas provisórias, entre muitas outras reformas.

Nesses mais de 35 anos de vivência constitucional, acontecimentos políticos, como dois *impeachments* presidenciais, jurídicos, sociais e

econômicos influenciaram a relação entre os Poderes e contribuíram para o momento em que estamos hoje, em que o parlamento brasileiro tem aprimorado a sua participação na alocação de recursos públicos. É inegável que houve uma progressiva modificação do desenho constitucional clássico, estabelecido na Constituição de 1988, e da relação entre os Poderes, com clara repercussão no processo orçamentário.

Atualmente, Ministro Flávio - digo isso de modo muito respeitoso -, o próprio Poder Judiciário interfere no processo orçamentário ou no orçamento ao excluir parte das suas receitas dos limites do arcabouço fiscal, como, por exemplo, em recente decisão desta Corte, em interpretação conforme, ao, por exemplo, suspender a eficácia de leis de desoneração e autorizar a abertura de crédito extraordinário, colocando-se, muitas vezes, como uma espécie de poder moderador do entrave político ou mesmo como uma espécie de gestor ou de influenciador na execução de políticas públicas.

Volta-se a um ponto já trazido anteriormente: o sistema político e a relação entre os Poderes na prática vivenciada por seus atores, em determinado contexto, influencia o desenho orçamentário. Por isso também é relevante, para análise do caso brasileiro, olharmos para o nosso presidencialismo de coalizão.

Por se constituir em um país de dimensões continentais, com diferenças culturais e regionais significativas, pluralismo político e múltiplas

necessidades sociais e econômicas, desenvolveu-se historicamente no Brasil um desenho institucional conhecido como presidencialismo de coalizão, que congrega características próprias de separação de Poderes, multipartidarismo, representação proporcional, federalismo e forte influência da política regional. Essas características impõem a formação de um governo com grandes coalizões para a garantia de governabilidade. A formação da coalizão começa no processo eleitoral, perpassa a distribuição de cargos na formação de ministérios estatais e comina com a formulação e aprovação da agenda de governo. Etapa esta, última, em que os compromissos entre Poder Executivo e Poder Legislativo, para alocação de recursos públicos do orçamento, assumem um papel fundamental. A literatura muito tratou no sentido de que a governabilidade no multipartidarismo resulta da combinação de bens de coalizão e alocação de recursos orçamentários por meio de emendas, constituindo uma caixa de ferramentas à disposição do Poder Executivo para a gestão da coalizão.

No caso brasileiro, o processo orçamentário se torna o coração das relações políticas entre Executivo e Legislativo, mostrando-se o presidencialismo de coalizão um modelo capaz de preservar a estabilidade democrática, apesar do elevado risco de instabilidade, também já muitas vezes apontado na doutrina. Essa estabilidade se mostrou possível porque, muito embora a Constituição de 1988 tenha assegurado grandes poderes ao Presidente da

República por meio da definição da agenda com a edição de medidas provisórias e por meio da iniciativa das leis orçamentárias, a Constituição restabeleceu, ao Parlamento, competências fundamentais em matéria orçamentária.

Nesse contexto, antes da criação dos indicadores de resultado primário específicos para emendas parlamentares em 2013, as decisões alocativas entre Poder Executivo e Poder Legislativo eram cumpridas por meio de recursos discricionários do Poder Executivo. Esse, Ministro, é um ponto que me parece fundamental para a compreensão do objeto destas ações.

Estudos mostram, em ciência política, que a execução orçamentária, previamente à instituição dos RPs de emendas, discriminava os parlamentares conforme critérios político-partidários, a demonstrar que não havia uma agenda conflitante entre Poder Executivo e Poder Legislativo. A base do governo no parlamento era atendida por meio de emendas parlamentares registradas na peça orçamentária por meio de RP2.

A criação das RPs trouxe, portanto, transparência e rastreabilidade à participação e ao dimensionamento da participação parlamentar no orçamento por meio das emendas. Ela não inaugura a participação parlamentar na alocação de recursos públicos. A impositividade, outro ponto que também me parece de fundamental compreensão, não assegura a participação do Poder Legislativo. Ela vem para assegurar a participação de partidos e parlamentares da

oposição antes preteridos na alocação de recursos públicos. Em outras palavras, a impositividade surge como um importante instrumento de preservação das minorias parlamentares na alocação de recursos públicos orçamentários, garantindo equidade no tratamento dos entes federados e dos representantes eleitos. Vossa Excelência, Ministro, na ADPF 854, por ocasião da análise, se não me equivoco, da RP 8, mencionou que não existem ou não podem, não devem existir parlamentares de primeira e segunda classe. A impositividade vem dar equidade no tratamento da alocação de recursos a todos os parlamentares e - outro ponto que me parece fundamental - não elimina a discricionariedade do Poder Executivo. Os recursos são liberados segundo o cronograma definido pelo governo e as emendas se submetem a impedimentos técnicos analisados nos termos da legislação por entidades que integram o próprio governo federal. Após a impositividade, há também um ponto que me parece relevante - já trazido na primeira parte da audiência -, uma outra mudança no desenho institucional fundamental, que diz respeito à obrigatoriedade de execução de todas as programações orçamentárias, com o objetivo de garantir planejamento, eficiência e eficácia ao orçamento. Essa modificação constitucional acaba por reforçar o papel do parlamento na aprovação das leis orçamentárias nesse processo.

Feitas essas considerações, passo à análise do segundo ponto controvertido trazido, que diz respeito aos princípios constitucionais de eficiência,

economicidade, planejamento e a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, notadamente na saúde. A crítica trazida aqui, Ministro, diz respeito ao fato de que as emendas parlamentares atendem a uma lógica clientelista, personalista e voltada a benefícios eleitorais, pulverizando a aplicação de recursos com baixa eficiência do gasto público e com indução à corrupção.

Gostaria de começar ressaltando que a complexificação das sociedades e a necessidade de especialização funcional gerou também uma evolução nas normas orçamentárias: uma separação entre tributação e orçamento e a criação de um conceito de orçamento público e de uma série de normas que orientam o processo legislativo orçamentário. Também nesse desenvolvimento sempre esteve presente a disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo na alocação de recursos públicos e não se pode concluir por um desenvolvimento uniforme ou tampouco um conjunto de influências que se tenham produzido de forma idêntica em todos os países.

Ademais, o orçamento público ganha relevância como instrumento de equilíbrio fiscal e de política macroeconômica e aumenta a preocupação com a gestão pública, com a eficiência, com a transparência do gasto público. Desenvolvem-se princípios aplicáveis ao ciclo orçamentário, mas, apesar dessa especialização funcional, não se afasta a compreensão de que o orçamento é intrinsecamente vinculado ao sistema político. A especialização funcional não

transforma o orçamento em uma peça puramente técnica a ser gerida por técnicos. Não podemos prescindir da legitimidade democrática das decisões que implicam em alocação de recursos públicos. Essa evolução legislativa sobre orçamento no Brasil, por meio de normas constitucionais, legais e regimentais, demonstra um constante aprimoramento técnico, um aumento da transparência, da rastreabilidade, do planejamento e da eficiência, no sentido de maximizar os princípios constitucionais. As ações ora em discussão, a ADPF, o diálogo institucional travado entre os Poderes, têm mostrado que temos ganhado em transparência, rastreabilidade, ou seja, na concretização de princípios constitucionais orçamentários.

Considerando que o planejamento acontece por meio das leis orçamentárias - resultado de decisões conjuntas entre Poderes Executivo e Legislativo - e que a execução do orçamento observa Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal, e prioridades definidas pelo governo federal para as políticas públicas, não há um conflito normativo entre planejamento e alocação de recursos por meio de emendas parlamentares, mas se reconhece que não é tarefa simples avaliar o resultado de políticas públicas à luz do que prescreve a Constituição.

A literatura não é uniforme quanto aos efeitos positivos, negativos ou mesmo neutros do resultado de políticas públicas, inclusive quando decorrentes de emendas parlamentares.

Há estudos que apontam efeitos negativos, de ineficiência, pulverização de recursos, aumento da desigualdade social e indução à corrupção.

Há estudos que mostram efeitos positivos, no sentido de que as emendas são forma legítima de representação política, garantem governabilidade, melhoram a condição de vida dos cidadãos por meio da redução de desigualdades e pobreza, promovem desenvolvimento econômico e social, especialmente em municípios mais pobres, e constituem um elemento importante da democracia representativa, especialmente quando considerado o atendimento de demandas locais.

Há outros estudos que entendem que o efeito é neutro, porque a eficiência das políticas públicas decorre de um conjunto significativo de variáveis, e que não necessariamente nós podemos, adotando algumas variáveis, criar uma associação consistente entre emendas e o resultado das políticas públicas.

Há também inúmeros outros estudos que afastam uma relação direta entre emendas parlamentares e benefícios eleitorais. Ao contrário, há estudos que mostram uma baixa taxa de retorno na relação emenda-voto.

Acho que a preocupação com a reeleição é também um ponto importante a se considerar. Ela influencia tanto o agir estratégico parlamentar quanto o agir estratégico dos Chefes do Poder Executivo, de forma que as eleições afetam as decisões alocativas do orçamento como um todo, e não especificamente as emendas parlamentares.

De outro lado, estudos sinalizam que um fator determinante da alocação de recursos por emendas parlamentares às suas bases eleitorais decorre da forma como se estabelecem as relações político-partidárias fortemente vinculadas ao aspecto regional.

É necessário, nesse ponto, compreender que o nosso presidencialismo de coalizão é fortemente influenciado pela política regional e pelo federalismo, do que resulta a necessidade de redistribuição de recursos e redução de desigualdades regionais.

A busca frequente de prefeitos, vereadores, governadores, deputados estaduais e mesmo cidadãos por recursos federais, intermediados por parlamentares eleitos, sempre fez parte da política brasileira. Há que se considerar que há uma centralização de recursos na União, e que temos 5.570 municípios, os quais, em grande medida, dependem de transferências federais e estaduais para sua manutenção.

O auxílio político para obtenção de recursos é parte primordial da representação política de deputados e senadores e é uma atividade que não pode ser criminalizada.

Aliás, é precisamente isso que os eleitores esperam de seus representantes, sendo um elemento importante da responsividade alocativa ou orçamentária, a indicar um funcionamento efetivo da nossa democracia.

Aqui, Ministro, outro ponto que penso ser muito importante de ser considerado é que a adequada análise da efetividade da alocação de recursos por emendas deve ser realizada em comparação com a efetividade da alocação de recursos discricionários do Poder Executivo.

A discussão entre políticas públicas universalistas ou locais não é uma discussão meramente teórica. Ela depende da capacidade que o governo federal tem de efetivamente bens, serviços e obras à população brasileira. Essa análise tem que ser uma análise comparativa em relação à execução de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo.

É fundamental entender que a vida dos cidadãos acontece nos municípios. É no município que há demanda de saúde, educação, cultura, lazer, infraestrutura. As emendas parlamentares, ainda que em processo constante de aprimoramento - processo que tem que ser continuado efetivamente - têm contribuído para a entrega de bens e serviços relevantes aos municípios brasileiros.

Dados obtidos no Siga Brasil quanto às áreas temáticas de alocação parlamentar mostram que as emendas atendem prioritariamente saúde, infraestrutura e educação, os serviços mais essenciais aos cidadãos. A própria Constituição e as leis determinam que 50% das emendas individuais e das emendas de comissão - esse percentual se repete também, em grande medida, nas emendas de bancada - sejam aplicadas em ações e serviços públicos de saúde.

Constata-se, portanto, que a alocação de recursos pelos parlamentares atende a fins constitucionais relevantes e claramente definidos. Quando estamos falando de alocação de recursos em saúde, estamos falando de SUS. Quando falamos em urbanismo, estamos falando de serviços, obras e serviços de infraestrutura. Quando falamos em educação, estamos falando de Fundeb.

Há que se reconhecer que, no caso da saúde, a regulamentação também permite a prestação de ações e serviços públicos de saúde por meio de contratação de entidades privadas aos estados e municípios e, segundo medida provisória recentemente proposta pelo governo federal, autorizam também a contratação por meio da União.

Além desse aspecto, Ministro, é importante compreender que a definição das políticas públicas ou a alocação de recursos públicos por meio de emendas parlamentares se dão de forma conjunta, e não de forma completamente dissociada do Poder Executivo. Há uma interligação na definição de prioridades,

na definição recente, por meio da lei complementar, de obras e projetos estruturantes e na aplicação de recursos para obras inacabadas, aprimoramentos fruto do diálogo institucional travado juntamente com o Supremo Tribunal Federal.

Dados produzidos pela Consultoria de Orçamento do Senado analisam comparativamente também as transferências *per capita* aos municípios decorrentes de emendas individuais e de bancada e as transferências discricionárias do Poder Executivo, não emendas, e a relação com os municípios de menor IDH do Brasil. O resultado mostra que, em relação a 30% dos municípios de menor IDH do Brasil, a aplicação de recursos por meio de emendas parlamentares é mais favorável comparativamente à aplicação de recursos discricionários do Poder Executivo. É mais favorável a municípios de menor IDH.

Considerando a metodologia e as limitações de toda pesquisa com dados, a conclusão mostra que as transferências por emendas observam a determinação constitucional de redução de desigualdades regionais e locais e alcançam, até mesmo, nesse recorte, mais eficiente do que o Poder Executivo, os municípios mais pobres do Brasil.

Há outros estudos, Excelência, que também apontam no sentido de que as emendas alcançam os municípios mais vulneráveis e, no âmbito da infraestrutura, constituem mecanismo indutor de distribuição de recursos a

municípios com maiores necessidades e menores receitas *per capita*, ainda que mais populosos.

Outro estudo da Consultoria de Orçamentos da Câmara mostra que não há diferença significativa na transferência de recursos para os demais entes quando feita por meio de emendas ou por decisão do Poder Executivo.

Uma das funções primordiais do orçamento público é a redução de desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional. As emendas parlamentares, segundo dados aqui apresentados e estudos produzidos, têm cumprido com essa finalidade.

Ressalte-se, por fim, que o modelo das emendas individuais e de bancada foi reconhecido por Ministros no julgamento da ADPF 854, ainda que, como fundamentação dos seus votos, como um modelo constitucional que permite responsividade à base eleitoral, maior transparência e rastreabilidade e que constitui um elemento democratizante da participação parlamentar, assegurando liberdade e independência no exercício do mandato.

Meu tempo se está esgotando. Gostaria de rapidamente tratar dos dois últimos pontos controvertidos em face dos quais a crítica é de que o montante das emendas impositivas e os critérios de crescimento inviabilizam investimentos e concretização de políticas públicas do governo e não encontram parâmetros em outros países.

A utilização da receita corrente líquida, como um parâmetro de definição do montante das emendas, resulta da necessidade de adoção de um critério objetivo. Já outros expositores trataram das distinções entre despesa obrigatória e despesa discricionária. No Brasil, a despesa obrigatória, ainda que possa ser conceitualmente definida, na prática, é definida em um rol anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Não há um critério específico e objetivo ou imutável na definição de despesas obrigatórias e despesas discricionárias, o que, de certa forma, gera um incentivo a que despesas que seriam naturalmente discricionárias sejam incluídas como obrigatórias para evitar o contingenciamento.

Há uma dificuldade ao se trabalhar com os conceitos de despesa obrigatória e despesa discricionária e optou-se, no âmbito do parlamento, pela adoção da receita corrente líquida como parâmetro.

O crescimento das despesas é um tema que, a rigor, extrapola o próprio exame de constitucionalidade se inserindo em um âmbito de discricionariedade política, porque a Constituição traz limitações qualitativas às emendas, mas não traz limitações quantitativas.

Não obstante a ausência de um parâmetro constitucional, o diálogo institucional entre os Poderes resultou na edição da Lei Complementar nº

210, que, em seu art. 11, estabeleceu limites de crescimento pelas regras do arcabouço fiscal.

Esses limites de crescimento fixados na lei complementar constituem um sublimite em face do limite constitucional já existente, que continua, obviamente, aplicável. Decisão de Vossa Excelência nos autos da ADPF também trouxe um terceiro critério: o crescimento das despesas discricionárias do Poder Executivo.

O ponto que me parece mais relevante aqui, Ministro, já me encaminhando para o encerramento, é que a redução do montante das emendas por determinação judicial, à revelia de um diálogo institucional necessário entre os Poderes, acabaria por reduzir a transparência e a rastreabilidade da alocação de recursos pelo Poder Executivo, porque acabaria incentivando o retorno ao modelo anterior à criação da RP6 e da RP7, ou seja, alocação de recursos por meios de verbas discrionárias do Poder Executivo.

Em relação ao último ponto controvertido, já com o tempo esgotado, gostaria só de ressaltar que a execução das emendas observa as normas de responsabilidade fiscal. A lei complementar traz uma série de impedimentos técnicos e de limitações aplicáveis, compatibilidade com Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

As emendas não suprimem as prerrogativas do Poder Executivo na condução da política fiscal e orçamentária, existindo espaços legítimos de atuação como, por exemplo, o próprio contingenciamento das programações impositivas, previstas na Lei Complementar nº 210, no art. 12, e o fato de que a lei complementar veda a imposição de regra, restrição ou impedimento às emendas não aplicáveis ao Poder Executivo, criando uma espécie de paralelo entre as despesas discricionárias do Executivo e as emendas parlamentares.

Por fim, já encerrando efetivamente, Ministro, gostaria de trazer uma ponderação de que as legítimas críticas relacionadas ao aumento do gasto público e à irresponsabilidade fiscal não são particulares à atuação parlamentar e não decorrem de um conflito entre um Legislativo gastador e, respeitosamente, um Poder Executivo guardião da disciplina fiscal. A questão é muito mais complexa, envolve conflitos no âmbito do próprio Poder Executivo e se relaciona muito mais à dinâmica situação/oposição que Legislativo/Executivo.

Encerrando, gostaria de agradecer a Vossa Excelência pela oportunidade e dizer que as emendas parlamentares são um importante instrumento do parlamento. A impositividade não viola a Constituição. Ela garante a participação equitativa de representantes de estados e de representantes da população brasileira na alocação de recursos públicos.

Em parceria, em conjunto, com este Supremo Tribunal Federal, o Poder Legislativo e o Poder Executivo têm evoluído em diálogos institucionais e têm conseguido aprimorar a execução do orçamento e aprimorar as práticas. Parece-nos que esse tem que ser o caminho de aprimoramento dos marcos regulatórios e de incentivos para que eventuais deficiências do modelo sejam aprimoradas por meio de uma relação ou de um diálogo entre Poderes.

Gostaria de agradecer, mais uma vez, a Vossa Excelência pela oportunidade.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Doutora Gabrielle, eu que agradeço à senhora e ao Senado, que tive a honra de integrar, ainda que por breve período. A excelência da sua exposição mostra o quão temos avançado nesses processos.

A múltipla alusão à Lei Complementar nº 210 já é um produto desses processos de índole estrutural que estamos aqui conduzindo com os Poderes, sempre com a preocupação de juntar coerção e consenso. Isso é da natureza de um processo estrutural em que se têm decisões em cascata ou em série, que vão resultando em medidas indutivas e, em última análise, coercitivas das quais, vez por outra, é necessário lançar mão para produzir os consensos.

A coerção não nega o consenso. A coerção, às vezes, é necessária para viabilizar o consenso, exatamente por conta da complexidade da sociedade.

Como Vossa Excelência aludiu, desde 1215 isso dá problema, indo-se um pouquinho mais atrás, eu diria que até antes. Lembro sempre do fiscal de tributos perguntando a Jesus Cristo se devia pagar imposto. Ele diz: "A Deus o que é de Deus e a César o que é de César". Realmente, é uma confusão milenar e estamos aqui às voltas com ela enquanto tivermos essa atribuição.

Quero também mencionar o comentário sobre a questão específica da responsabilidade fiscal, esse valor constitucional. De fato, não há dúvida, esse não é um tema que se resolve com uma só medida, um só olhar. Temos um conflito distributivo mais profundo do que o alocativo; temos um conflito que se vê, que é o conflito jurídico-formal - isenção, benefícios, orçamento -, e temos um conflito mais profundo, que não se vê, que é o conflito entre quem fica com o quinhão do dinheiro público, próprio de uma sociedade obscenamente desigual como a sociedade brasileira.

Alguns pensam: se é para cortar, corte dos menos aquinhoados pela sorte ou pelos privilégios; se é para tributar, tribute também eles, porque, afinal, eles merecem.

De fato, essa é uma questão política, sobretudo é também uma questão constitucional, por força de decisões do Congresso Nacional. Nosso modelo constitucional, de Constituição expansiva, analítica, faz com que tudo isso se acabe transformando ou em decisões *ad hoc*, adjudicação caso a caso, que acirram

os conflitos, ou na busca de soluções pactuadas, que é da índole dos processos estruturais - assim, pelo menos, eu vejo. Lembro a todas as Senhoras e Senhores, recente julgamento, sob a relatoria do eminente Ministro Edson Fachin, sobre benefícios fiscais no setor de agrotóxicos, esses produtos químicos que estimulam a produção agrícola. Há um questionamento - não lembro, peço perdão, quem é o autor dessa ADPF - quanto à justeza dessa política de incentivos.

O Ministro Fachin chegou a fazer audiências públicas, o assunto foi ao Plenário, e se produziram duas linhas de sustentação oral. Uma dizia assim: se tirar os incentivos fiscais dos agrotóxicos, a produção agrícola cairá e as pessoas morrerão de fome; outros diziam: se mantiverem os incentivos fiscais aos agrotóxicos, eles continuarão sendo usados e as pessoas morrerão de câncer.

Isso deságua na ponderação, ou concordância prática, ou juízo de proporcionalidade, no caso concreto, o nome que queiram dar. Alguém, em algum momento, tem que decidir. Desejamos que seja a arena política; desejamos profundamente que seja a arena política e, por isso, estamos aqui reunidos. Se fosse apenas uma visão jurisdicional clássica, o processo já estaria em pauta.

Paradoxalmente, os processos consensuais que conduzimos são os que conduzem ao maior volume de críticas. Há horas em que não consigo entender, porque dizem: por que fazer audiência pública? Exatamente porque

compreendemos que a função jurisdicional de arbitramento de questões sociais, políticas e econômicas não é o processo jurisdicional clássico de Tício e Mévio.

A senhora não é desse tempo, mas houve um tempo que os livros de direito civil giravam em torno desse problema, desses dois sujeitos, que brigavam por tudo na face da terra, sobretudo pela fruta da árvore do vizinho que pendia sobre o terreno dele - essa era a questão jurisdicional mais intrincada que havia para decidirmos. Não lembro quem tem razão, mas o certo é que se resolvia: ou é Tício ou é Mévio. Não estamos em uma conjuntura que permita esse tipo de procedimento.

Agradeço muito a excelente exposição que Vossa Excelência fez, porque permite essa pluralização em torno da visão das Casas Parlamentares, que tive, repito, a honra de integrar.

Saúdo e agradeço a presença do eminente Ministro Jorge Messias, Ministro-Chefe da Advocacia-Geral da União. Não por conta dos privilégios de idade, porque Sua Excelência é muito jovem ainda, mas pelas prerrogativas do cargo, indago se Vossa Excelência quer ouvir logo a Câmara ou gostaria de fazer uso da palavra.

Em seguida, então, vamos, a partir da condução da Doutora Isadora, o Executivo, a Câmara e, após, teremos o bloco de *amici curiae* e o bloco de alguns especialistas. Com isso, concluiremos a audiência pública.

O Ministro Jorge Messias tem a palavra.

O SENHOR JORGE MESSIAS (ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO) - Longe de mim querer dividir a Câmara do Senado. Evidentemente, é só mesmo uma questão de tempo.

O SENHOR JORGE MESSIAS (ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO) - Muito boa tarde a todas e todos.

Excelentíssimo Senhor Ministro Flávio Dino, relator das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.688, 7.695 e 7.697; demais magistrados que cooperam com a presente audiência pública; colegas integrantes do Poder Executivo Federal; ilustríssimo Senhor representante da Procuradoria-Geral da República; Advogados; autoridades presentes; Senhoras e Senhores.

Em nome da Advocacia-Geral da União, agradeço, Ministro Flávio Dino, a oportunidade desta audiência pública, convocada para o aprofundamento do debate de fundamental importância para o Estado brasileiro, sobre a constitucionalidade da obrigatoriedade da execução, impositividade, por assim dizer, de emendas parlamentares individuais e de bancada.

Aproveito, desde logo, para enfatizar que a realização deste encontro ilustra a sensibilidade e o compromisso desta Suprema Corte com o aprimoramento do diálogo institucional e a construção de decisões que levem em

conta as múltiplas nuances de temas complexos e de grande repercussão social e econômica, como é o caso do tema que será discutido na presente audiência pública.

A propósito, cabe aqui destacar que as audiências públicas têm desempenhado o relevantíssimo papel de jogar luz sobre assuntos que transcendem a análise jurídica estrita das questões delineadas nos autos, de modo a permitir o acesso da Corte às diversas perspectivas sociais e econômicas envolvidas e, dessa maneira, permitir a pluralização e o enriquecimento da sua compreensão sobre temas constitucionais e os mais novos submetidos às suas necessidades.

O tema em discussão das ações constitucionais demanda uma reflexão profunda e cautelosa, notadamente por envolver assuntos de singular relevância do ponto de vista político-orçamentário para os Poderes Executivo e Legislativo.

Em síntese, cuida-se aqui da discussão sobre a compatibilidade com o texto constitucional da obrigatoriedade de execução das emendas individuais, notadamente as transferências especiais e das emendas de bancada, as chamadas RP7.

De início, é importante recordar que as referidas ações foram propostas em meados de 2024, antes, porém, da edição da Lei Complementar nº

210, de 25 de novembro de 2024, editada já sob o diálogo institucional visando a consenso entre os Poderes, bem como de muitos dos avanços obtidos recentemente no curso da ADPF 854, também sob a competente relatoria do Ministro Flávio Dino.

Ante a relevância para a discussão posta nesta assentada, passarei adiante à exposição de aspectos já normatizados no âmbito da Lei Complementar nº 210/2024, que trazem implicações significativas frente às alegações veiculadas nas sobreditas ações constitucionais.

Pois bem, a Lei Complementar nº 210, de 2024, estabeleceu, com desrespeito às emendas de bancada, que os recursos delas provenientes deverão ser destinados apenas a projetos e ações estruturantes, *caput* do art. 2º, a serem definidos em ato normativo do Poder Executivo Federal.

Conforme já noticiado no bojo da ADPF 854, já foram editadas diversas portarias por órgãos do Poder Executivo Federal, objetivando a definição dos conceitos e cardápios de programação estruturantes e de âmbito nacional e regional. Essas definições servirão, portanto, de pilares para a destinação de recursos e emendas de bancada pelo Poder Legislativo.

Espera-se, portanto, em cumprimento à Lei Complementar nº 210, de 2024, que sejam custeados por recursos de emendas de bancadas apenas o que já foi previamente definido como estruturante, Senhor Ministro Flávio Dino,

por cada Ministério finalístico. E, assim, sejam os recursos, de fato, direcionados a finalidades que se amoldam às políticas públicas definidas como prioritárias pelo Poder Executivo Federal.

Com relação às emendas individuais, na chamada modalidade transferência especial, também conhecida como emendas Pix, a Lei Complementar nº 210, de 2024, também propôs algumas adaptações no procedimento de indicação e execução.

Nesse particular, ficaram estabelecidas a necessidade de indicação, do objeto e do valor de transferência *(caput* do art. 7º); a responsabilização do Tribunal de Contas da União para a fiscalização da execução das referidas emendas (parágrafo único do art. 7º); a priorização de destinações a obras inacabadas e a necessidade de indicação de conta específica para depósito (art. 8º).

Ainda no que se refere às emendas Pix, como decorrência dos avanços obtidos no curso da ADPF 854 e nas demais ações constitucionais correlatas, passaram a ser exigidas a apresentação e a aprovação de planos de trabalhos previamente à transferência do recurso aos entes beneficiários.

Essa avaliação inicial do plano passou a ser incumbência dos ministérios setoriais e tem por finalidade precípua a orientação, correção e

validação prévia do conteúdo e da viabilidade técnica da proposta, tendo sempre por baliza a busca pela aderência do Plano de Trabalho às políticas públicas finalísticas de cada ministério.

Por fim, a Lei Complementar nº 210/2024 ainda apresenta avanços significativos no controle do crescimento das emendas, ao estabelecer um limite de crescimento vinculado, primeiro, ao crescimento das despesas primárias, conforme a Lei Complementar nº 200/2024 para as emendas impositivas, segundo, à inflação para as emendas não impositivas.

Mas não podemos esquecer que, em decisões de dezembro de 2024, esta Suprema Corte, interpretando o art. 10 da Lei Complementar nº 210/2024, fixou que o crescimento das despesas com emendas parlamentares, todas elas, em face da equivalência entre os Poderes prevista na Constituição e adotada pela Lei Complementar nº 210/2024, não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da Lei Complementar nº 200, para 2023, também chamado novo arcabouço fiscal, ou do que a variação da receita corrente líquida, o que for menor, até a deliberação do Supremo Tribunal Federal quanto ao mérito da ADI 7.697. E, ainda interpretando a Lei Complementar nº 210/2024, em especial o seu art. 14, determinou que quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às

programações discricionárias do Poder Executivo igualmente se aplicam às emendas parlamentares e vice-versa.

Todas essas iniciativas têm sido implementadas paulatinamente e sinalizam, embora ainda de forma incipiente - quero aqui registrar -, uma maior abertura ao envolvimento do Poder Executivo no processo de indicação, seja por meio, repise-se, da definição *ex ante* das ações e projetos estruturantes e prioritários, seja por meio da aprovação dos planos de trabalho, fase antecedente ao recebimento das emendas Pix pelos entes subnacionais.

Oportuno relembrar, ademais, que esta Advocacia-Geral da União já foi instada a se pronunciar nos âmbitos das ADIs 7.695 e 7.697, oportunidade na qual destacou os avanços obtidos na regulamentação das emendas parlamentares pela Lei Complementar nº 210/2024, bem como reconheceu a cooperação entre os Poderes públicos como medida necessária ao equacionamento das lacunas normativas sobre o processo orçamentário.

Nesse particular, cumpre ainda recordar que fora celebrado, em 25 de outubro de 2025, Plano de Trabalho conjunto pelos Poderes Executivo e Legislativo, homologado pelo Plenário desta excelsa Corte em 06/03/2025, o qual encontra-se em fase de execução, já com claras entregas de ganhos à transparência e à rastreabilidade das emendas.

Eu gostaria de destacar, dentro desse contexto da execução orçamentária de 2025, que a nossa Lei Orçamentária Anual só foi aprovada em março e sancionada em abril de 2025. Portanto, também, nós estamos no período muito recente do processo de execução orçamentária em razão dessa especificidade da LOA de 2025.

Mais recentemente, esta Advocacia-Geral da União também foi instada a se manifestar sobre a constitucionalidade de diplomas estaduais que teriam estatuído a impositividade para determinado bloco de emendas parlamentares.

Um destes casos, vale rememorar, foi a ADI 7.807, ajuizada pelo Governador do Estado de Mato Grosso contra dispositivo de Constituição estadual que estabelece a execução obrigatória das programações orçamentárias decorrentes de emendas de bancada e de bloco parlamentar. Há projeto de lei orçamentária anual no importe de até 0,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Na oportunidade, esta AGU defendeu a constitucionalidade das disposições estaduais com fundamento em precedente deste Supremo Tribunal Federal. Um deles diz respeito ao RE 1.310.131, no qual foi reconhecida a inexistência de óbices constitucionais à adoção de emendas de bancada impositivas

em matéria orçamentária por cada ente federativo, diante da autonomia que lhes é conferida e observados os limites das normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal.

No referido julgamento, o Ministro Edson Fachin ressaltou em seu voto que, ao estabelecer a execução obrigatória de emendas de bancada por meio de emenda à Lei Orgânica do Município de Tapes, Rio Grande do Sul, o legislador municipal não inovou o ordenamento jurídico, limitando-se a reproduzir normas de repetição obrigatória, como as que tratam de processo legislativo de leis orçamentárias. Conforme já assentado por essa Suprema Corte, sendo constitucional a figura das emendas de bancada em nível federal, não há razão para se entender por sua inconstitucionalidade nos municípios.

Também há decisões do Plenário desta Suprema Corte reafirmando o entendimento de que os entes estaduais devem obedecer aos limites impostos pela Carta Republicana para as emendas parlamentares impositivas. Nesse sentido, destacam-se as ADI 6.308, ADI 5.274, ADI 7.060 e ADI 2.680.

Como se observa, o que já aportou neste STF envolvendo o tema de impositividade de emendas refere-se à compatibilidade da legislação estadual/municipal com o Texto Constitucional. E, em todas as oportunidades, esta

excelsa Corte concluiu no sentido da necessidade, por razões de simetria, de observância do regramento nacional sobre o tema.

Dessa feita, fica evidente que a Constituição Federal tem servido de baliza normativa para os demais entes subnacionais no que tange à impositividade das emendas parlamentares. Portanto, eventual conclusão pela inconstitucionalidade das previsões dispostas na Constituição Federal sobre o tema em discussão nesta audiência poderá ter o condão de produzir também efeitos sobre os diversos regramentos estaduais editados simetricamente ao modelo federal.

Com efeito, a natureza da questão em exame requer solução que transcenda a discussão meramente sobre constitucionalidade ou não da obrigatoriedade de execução das emendas impositivas, não podendo perder de vista os potenciais reflexos de eventual decisão a ser tomada por esta Suprema Corte dos termos do que dispõe o art. 20 da Lei de Introduções ao Novo Direito Brasileiro.

A Advocacia-Geral da União, portanto, reafirma sua posição na atual quadra pela compatibilidade das disposições questionadas nas ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 desde que atreladas aos avanços já obtidos em torno do tema da ADPF 854 e por meio da edição da Lei Complementar nº 210/2024.

Importante destacar, todavia, que ainda é muito recente a retomada da execução das emendas dos anos anteriores, assim como o início da execução das emendas de 2025, como assinalei, à luz dos comandos da Lei Complementar nº 210/2024 e da eficácia das decisões deste Supremo Tribunal Federal nessas ações de controle concentrado, estando em avanço paulatino após a aprovação e início da execução do Plano de Trabalho Conjunto dos Poderes Executivo e Legislativo, Ministro Flávio Dino, assim para garantir a plena transparência das emendas, conforme determinado por esta Suprema Corte.

Esse cenário, ainda incipiente, portanto, de aplicação das regras constitucionais sob essa nova conformação normativa não parece permitir, ao menos por ora, uma completa avaliação substancial sobre as normas envolvidas. A par disso, cabe reiterar aqui o nosso compromisso institucional com a sustentabilidade fiscal, higidez do processo orçamentário e garantia da transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares.

Por fim, Senhor Relator, trago aqui a lição do centenário jurista José Afonso da Silva, que, em sua obra *Direito Constitucional*, destaca que a harmonia entre os Poderes não é uma mera utopia, mas condição necessária para a efetividade do Estado Democrático de Direito. Essa sábia afirmação do mestre José Afonso da Silva reflete a importância de um equilíbrio dinâmico entre as esferas

Executiva, Legislativa e Judiciária, de modo a fomentar a composição de interesses, promovendo um diálogo constante em prol do bem comum.

A sociedade exige que os Poderes atuem em sintonia, superando divergências e construindo soluções que contemplem os anseios da coletividade. As assimetrias de poder devem dar lugar ao caminho da negociação madura e do entendimento responsável. Para isso, é fundamental que cada instância respeite o papel da outra, evitando o acentuamento de conflitos que possam interditar o progresso e perturbar a busca do interesse público.

Ao priorizarem o diálogo e a compreensão mútua, os Poderes não apenas fortalecem a democracia, como também exercitam o seu compromisso com a justiça social e o desenvolvimento do país.

É hora de superar os conflitos e construir juntos um caminho de paz, cooperação e prosperidade para o Brasil.

Enfim, Senhor Relator, não estamos aqui a tratar exclusivamente de orçamento público, mas antes de estabilidade institucional.

Muito obrigado pela oportunidade.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro Jorge, eu que agradeço a Vossa Excelência. Eu anotei o tempo que resta ao Poder Executivo, mas apenas eu quero acentuar que compreendemos exatamente assim,

como destaquei no início. Lembro o livro de Isaías: a paz verdadeira é fruto da justiça. Nessa dualidade, eu estou no pilar da justiça.

Eu agradeço muito, Ministro Jorge Messias, a sua presença, que assim como a exposição da Doutora Gabrielle e, tenho certeza, do Doutor Jules, acentua uma dimensão fundamental quanto às regras que estão vigentes, que têm sido imputadas injustamente ao Supremo, especialmente a mim, quanto a uma suposta lentidão na execução das emendas. E há uma ideia geral de que isto foi definido unilateralmente pelo Supremo.

As exposições da Doutora Gabrielle, de Vossa Excelência, do Ministro Jorge Oliveira, lembraram que foi uma concertação de todos os Poderes, que resultou na Lei Complementar nº 210, exigindo plano de trabalho, relembrando os impedimentos de ordem técnica, que estão na Constituição, não foram inventados pelo Supremo.

E lembrando, portanto, que este novo rito derivou de uma deliberação de todos os Poderes, não só do Supremo, exatamente em face da Lei Complementar nº 210 e do ótimo plano de trabalho que foi homologado pelo Supremo a partir da demanda conjunta, em petição, do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Como Vossa Excelência disse, é um processo em curso. Por exemplo, sobre emendas de bancada, essa definição a que Vossa Excelência alude. Quanto à natureza estruturante, a Doutora Gabrielle também lembrou, nós temos uma auditoria marcada, da CGU e do TCU, para setembro, creio eu, final de outubro, exatamente porque a Lei diz que emenda de bancada não é um mero espelho das emendas individuais. E, por isso, eu defini uma auditoria para aferir e acompanhar, como é da natureza de processos estruturais.

Lembro sempre que quem desenvolveu esta prática foi a célebre decisão acerca da dessegregação racial das escolas nos Estados Unidos, com as duas decisões, de 1954 e de 1955. E, para animar o espírito de todos, sobretudo dos colegas jornalistas, o monitoramento durou dez anos, doze anos.

Agradeço muito ao Ministro Jorge Messias. Fique à vontade, claro. Eu quero saudar aqui a presença dos senhores e senhoras Gláucio, Regina, Dárcio, Ronald e Gustavo, que aqui representam o Poder Executivo. Doutora Isadora, a senhora tem quinze minutos e, em seguida, o Doutor Jules.

A SENHORA ISADORA CARTAXO (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO) - Pedindo perdão pelo pequeno desastre, rapidamente, Ministro, até primando pela agilidade e objetividade que Vossa Excelência nos clamou, passarei brevemente a fala para os colegas do Executivo, mas com uma breve introdução.

A ideia é trazer os reflexos de como vem sendo aplicado o novo normativo, fruto desse diálogo entre os Poderes, a lei complementar, juntamente com as determinações do Plenário dessa Suprema Corte, nas áreas que, digamos, centralizam um volume grande. Falaria pela saúde, ilustrando como um dos Ministérios que tem maior volume, e as outras áreas em relação ao OMG e ao MPO, que concentram, em linhas gerais, a execução das emendas, e, depois, como que vem sendo endereçado, especificamente quanto à Controladoria-Geral da União, a parte das outras determinações judiciais que vieram no bojo da ADPF 854.

Nesse sentido, agradeço e passo imediatamente a palavra para o Doutor Gláucio Charão, nosso Subsecretário de Gestão Orçamentária do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Obrigada!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Agradeço à senhora, Doutora Isadora, e tudo isso, claro, em quinze minutos.

O Doutor Gláucio tem a palavra. Fique à vontade.

O SENHOR GLÁUCIO RAFAEL DA ROCHA CHARÃO (SUBSECRETÁRIO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA - MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO) - Muito obrigado, boa tarde!

Acho que minha fala será a mais breve e deixarei os colegas explorarem também um pouco a questão da execução das emendas.

Estou pelo Ministério do Planejamento, então só queria falar de alguns pontos que o Ministro Messias já colocou sobre os reflexos do que foi discutido de manhã e da Lei Complementar nº 210 no processo orçamentário.

Uma questão muito importante que foi colocada é o espaço orçamentário. Assistimos um crescimento relevante das emendas, desde 2014, de 5%, da discricionária, até 2022, beirando 36%, ou 2021, em 36%. A Lei Complementar nº 210, a que a decisão do STF ajudou a trazer mais previsibilidade para o tamanho das emendas dentro do orçamento, chegamos em 2025 beirando 23%, 24% da despesa discricionária. Também conseguimos planejar o que representaria esse valor nos anos posteriores. Isso se refletiu no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, enviado ao Congresso, de 2026, ponto colocado aqui de manhã. Conseguimos projetar a despesa discricionária para os anos posteriores e citar um pouco do debate do espaço orçamentário para frente. Esse foi um ponto muito relevante.

Outro ponto muito relevante também é a questão do alinhamento dessas emendas com o planejamento setorial e o planejamento de políticas. Como o Ministro colocou, a Lei Complementar nº 210 trouxe uma previsão que experimentaremos por completo agora, mais no ciclo de 2026. Em setembro, os órgãos terão que publicar portarias que estamos apelidando de "portarias de cardápio", colocando um rol de políticas públicas que serão objeto de

emendamento pelo Congresso. Essa é uma oportunidade muito grande de aprimorar os critérios técnicos das políticas públicas e o que os parlamentares poderão colocar de emendas. Buscamos com isso - e espero que consigamos - aprimorar o processo de que as emendas se baseiem mais nesses critérios de políticas e assim se estreitem os instrumentos de planejamento e orçamento, como o próprio PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Minha atuação não é muito voltada para a execução - meus colegas trarão mais -, então são só esses aspectos que queria trazer.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Agradeço ao senhor, Doutor Gláucio, e envie minha saudação à Ministra Simone.

Doutora Isadora, a senhora pode prosseguir?

A SENHORA ISADORA CARTAXO (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO) - Claro, Ministro Dino.

Na sequência, a Doutora Regina Lemos, Secretária-Adjunta de Gestão e Inovação do MGI.

A SENHORA REGINA LEMOS DE ANDRADE (SECRETÁRIA-ADJUNTA SUBSTITUTA DA SECRETÁRIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO DO MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS) - Bom dia!

Saúdo a todos na pessoa do Ministro Dino, com excelente gosto futebolístico, por sinal.

A SENHORA REGINA LEMOS DE ANDRADE (SECRETÁRIA-ADJUNTA SUBSTITUTA DA SECRETÁRIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO DO MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS) - Sempre há.

Represento aqui o Ministério da Gestão. Queria mostrar o atendimento às decisões e às normas. Eu trouxe alguns *slides*. Separamos por tipo de emenda e o que tem de transparência em cada uma delas. O que já existia é o que a gente trouxe.

Basicamente, a gente vai passar pelos quatro tipos de emendas: relator, que não tem mais para o futuro; bancada; comissão e individuais. Essas emendas são destinadas a todos esses tipos de parceiros.

Quando a gente fala de RP9, para o futuro não tem emenda de relator. Para trás, a gente trouxe esse ajuste que veio na decisão de informação do parlamentar proponente, e o setorial traz essa informação dos documentos orçamentários. Eu trouxe, como boa botafoguense mostra, um pedacinho das telas. A gente tem, na parte da indicação parlamentar, o Portal da Transparência, que recebeu do Congresso os dados; e os setoriais informam nos documentos

orçamentários novos, a partir da sua decisão, quem são os parlamentares solicitantes.

No que tange ao fornecedor, o Transferegov já tinha contas específicas para o RP9 e rastreabilidade de pagamento direto ao fornecedor por meio da ordem de pagamento de parceria. Quando falo de emenda de comissão, vamos ter a mesma problemática do parlamentar proponente e temos dois cenários: passado, que chamamos de legado, e futuro. Todos os nossos parceiros são possíveis dessa emenda.

Para trás, a gente usa o Portal da Transparência com a destinação nos dados orçamentários, e já havia contas específicas e ordem de pagamento.

Para o futuro, a gente modificou. Já na divulgação dos programas para recebimento de proposta, o setorial vai indicar o parlamentar proponente que ele vai receber do Congresso e, automaticamente, isso vai refletir nos dados orçamentários e vai direto para o Portal da Transparência. Continuamos com contas específicas e com pagamentos direto ao fornecedor rastreáveis.

Quando eu vou para a bancada, a gente tem, para trás, o mesmo parlamentar proponente, a gente também tem o portal da transparência e tem uma mudança da questão dos projetos estruturantes, vindo pela decisão e depois pela Lei Complementar nº 210. É a mesma lógica do RP9: 8 a 7, legado tem,

transparência; e a gente ajustou o parlamentar proponente. Para a frente, a gente traz a necessidade de indicação de que aquela emenda de bancada está indo para um projeto estruturante ou uma ação estruturante, tem marcação no sistema, continuamos com contas específicas e rastreabilidade direta do pagamento ao fornecedor.

A gente atende também à Lei Complementar nº 210, trazendo todo o rol ou cardápio de projetos e ações estruturantes do governo federal dentro das portarias ministeriais e dentro do Obras.gov, que é o estruturante de obras do governo. O parlamentar e a bancada conseguem visualizar quais são os projetos estruturantes, consegue ver as portarias e faz a indicação já documentada.

E a gente chega nas individuais. Nas individuais com finalidade definida - ou seja, convênios, termos de fomento, colaboração -, a gente já tinha uma individualização. Na própria descrição do programa já vinha o nome do parlamentar, isso vai para o Portal da Transparência - o Transfere é integrado com o Portal da Transparência -, e a gente já tinha a rastreabilidade do pagamento ao fornecedor e contas específicas. Para a frente, a gente mantém a mesma coisa.

Com relação às transferências especiais, são as grandes mudanças, de 2020 a 2024, colocamos o plano de trabalho que a IN do TCU trazia e a gente acrescentou os dados pedidos na decisão. Colocamos a obrigatoriedade do preenchimento, hoje, ainda, com a análise do legado também. Estão lá

preenchidos. Dos 35 mil planos, cerca de 3 mil só que estão faltando, então são poucos municípios hoje impactados pelo não envio - ainda bem, menos de 10%. Para frente, a gente segue exatamente a decisão de exigência do plano de trabalho e análise antes da liberação dos recursos. O sistema já está preparado também para isso.

Nessas transferências especiais, refletindo decisões e Lei Complementar nº 210, a gente tem a alteração de que o parlamentar hoje indica o objeto. Ele já fazia a indicação do beneficiário; hoje, ele indica o objeto.

Em parceria com a SOF, colocamos objetos padronizados e possibilidade de o parlamentar indicar; abre-se o ciclo no Transfere. Muda-se porque a análise do plano de trabalho é anterior, e o preenchimento do relatório de gestão, nos moldes combinados da IN do TCU, é obrigatório. A gente fez - não dá para enxergar, mas fiz questão de colocar ali, como lhe disse, para dizer que está ali -, tem todos os dados.

Esse é o painel.

Por último, a gente traz os números: 90% hoje dos planos de ação do legado - 2025 ainda não tem - foram preenchidos. A gente acha que é uma vitória, considerando que a decisão foi do finalzinho do ano passado até agora. Agradeço insistentemente as decisões. O Fórum dos Governadores e a CNM nos ajudaram nessa campanha.

Para acabar, a gente vai falar sobre o reporte de uma segunda decisão, que é do Fundo a Fundo. Em uma das decisões, foi pedido que os Fundos de Saúde e de Assistência Social migrassem para o Transferegov, por causa da questão da conta específica e as movimentações financeiras.

Nós apresentamos um plano de trabalho de 180 dias - foram animados os 180 dias -, mas nós cumprimos. Como ficou o desenho? Hoje, há indicação na lei orçamentária, as emendas vão para os sistemas setoriais. A assistência recebe, a saúde recebe, mas, uma vez que a proposta foi aprovada, ela migra para o Transferegov.

Empenhos, liquidações, pagamentos, celebrações, movimentações financeiras, são todas feitas dentro do Transferegov, atendendo ao pedido de rastreabilidade desde as indicações, quando a gente fala de 7 e 8 e até a rastreabilidade do fornecedor lá no final. É isso - o mais rápido possível.

Obrigada!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Agradeço à senhora, muito obrigado, Doutora Regina.

Professor Scaff, quando fiz o comentário na sua exposição, era sobre isso - partes e *amici curiae* (evidentemente quando me refiro a parte, não é só às partes autoras, mas também à União e aos outros Poderes): aferição da qualidade dessa migração para essa nova lógica.

Lembrando que, no caso do Fundo de Saúde, tivemos um intenso debate; a AGU acompanhou isso. Houve essa definição, como falei há pouco, juntando coerção com consenso, para ir, de fato, levando essas novidades. Tenho muita fé nesse processo de reconstitucionalização da execução orçamentária, uma vez que, os instrumentos que havia preteritamente, no tempo em que fui deputado federal, vinte anos atrás são diferentes hoje. Naquele momento, o parlamentar indicava R$100 mil de emenda, R$200 mil reais de emenda, e todos viviam felizes. Hoje, as proporções são de outra natureza. Essa reconstitucionalização deriva exatamente desse processo de inovações institucionais, da última década, de 2015 para cá.

Agradeço muito e, do mesmo modo, saúdo a Ministra Esther.

Doutora Isadora, a senhora pode prosseguir.

A SENHORA ISADORA CARTAXO (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO) - Muito obrigada, Ministro Dino!

Na sequência, como houve, nos quatro pontos detalhados como controversos, uma preocupação específica quanto à aplicação em obras, serviços, especificamente, notadamente, em relação à saúde, a gente teve o cuidado e a atenção de trazer alguns dados específicos do Ministério da Saúde.

Temos o Doutor Dárcio Guedes Júnior, Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde do Ministério.

O SENHOR DÁRCIO GUEDES JUNIOR (DIRETOR EXECUTIVO DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE) - Boa tarde a todos! Queria cumprimentar o eminente Senhor Ministro Flávio Dino, Doutora Amanda.

É um privilégio poder contribuir com essa discussão, especialmente para a saúde, que hoje conta com 52% das emendas parlamentares. Fizemos uma pequena e breve apresentação, para trazer um pouco o contexto. Faço até uma brincadeira: no fundo, no fundo, falar sobre saúde em poucos minutos é difícil. Mas vamos tentar!

A gente quer trazer um pouco o histórico disso, especialmente, quando a gente remonta a 2010, quando a gente não tinha a impositividade das emendas e os recursos das emendas parlamentares eram recursos adicionais do orçamento. Com a Emenda Constitucional nº 86 passaram a fazer parte do *minimum* constitucional e, com isso, integraram os recursos do orçamento. A gente veio evoluindo até chegar 2025, quando a gente teve não só a LC nº 210, como também as decisões deste Tribunal, que, certamente, melhoraram muito o entendimento e a criticidade de como é que se lidaria com essa questão das emendas parlamentares.

Eu trouxe algumas informações que acho que são importantes, especialmente quando a gente separa a questão do RP1, que é o recurso obrigatório, o RP2, que é o discricionário do Ministério da Saúde, e como isso se comporta nas

emendas individuais e de bancada. A gente vê uma aproximação que começou em dois bilhões e hoje está em dezessete bilhões, especialmente na questão das emendas individuais e de bancada, só para a gente ter uma noção de como funciona isso.

Trouxe também uma informação que acho importante, que é a de houve uma inversão do processo. Inicialmente, os recursos de emenda eram voltados para investimento e, em 2017, houve uma inversão e eles cresceram vertiginosamente para o custeio, o que mostra a necessidade desses recursos para o funcionamento das unidades de saúde hoje, considerando que a maior parte dos recursos está para o custeio dessas unidades.

Uma outra informação que acho muito importante para a gente alinhar o entendimento é a capilaridade desses recursos nos municípios brasileiros. Temos hoje 5.355 municípios que recebem recursos de emendas parlamentares, ou emendas individuais, ou emendas de bancada, ou até das duas modalidades de transferência, representando 98% dos municípios brasileiros que recebem recursos de emendas parlamentares.

Trouxemos algumas informações importantes, especialmente quando a gente fala da questão do custeio, mostrando como isso é separado nas unidades da federação e o que isso apoia hoje do ponto de vista do funcionamento dessas unidades. São praticamente 50 mil unidades que recebem recursos

incrementais, além dos recursos ordinários do Ministério, para funcionamento, inclusive quando a gente fala dos privados, das filantrópicas, que também recebem recursos. Quase 2.500 unidades também recebem recursos para auxiliar no seu funcionamento.

A gente fez uma separação da atenção primária, para a gente tentar entender isso do ponto de vista do nível de complexidade de atuação e a gente também viu, a partir do ponto de vista de estruturação, como é que funciona isso hoje. Quase 45.000 unidades de saúde receberam equipamentos para a sua estruturação, isso contando desde 2014 até 2024, olhando um pouco antes da impositividade até os dias atuais. A gente está falando de mais de 50 mil instrumentos, R$15 bilhões, que fizeram essa questão.

Acho que é importante trazer que o Ministério da Saúde - muito em função da Lei Complementar nº 210 e das decisões deste Tribunal - já estabeleceu quais são os programas estruturantes. É preciso entender que esses programas são os que receberão e recebem recursos de emendas parlamentares, que vai desde o Brasil Sorridente até o Agora tem Especialistas, estratégia muito importante da atual gestão.

A gente fez esse processo, Ministro, para deixar clara a complexidade que envolve isso e, de fato, entendo que esse é o olhar adequado, especialmente quando a gente remonta à Lei nº 8.080, em que se observa desde a

questão do planejamento orçamentário, dos instrumentos de planejamento do SUS, onde há os planos e programações. Necessariamente, para a gente falar de fundo a fundo, a gente precisa falar de planejamento. É aquilo que foi planejado e preparado pela gestão, especialmente quando a gente fala do planejamento ascendente que está colocado na Lei nº 8.080.

Temos todos os atores envolvidos, desde as transferências intergovernamentais, a parte de execução, colocando ali a questão da novidade da conta específica, que, de fato, trouxe, em um primeiro momento, uma dificuldade, mas isso já foi vencido. A gente está fazendo isso da forma como foi colocado. A questão do monitoramento por meio dos relatórios quadrimestrais e de gestão e as instâncias de pactuação do SUS, que são muito relevantes e importantes, que são as instâncias das CIBs locais, das reuniões dos secretários estaduais e municipais, e, nos três entes, União, estados e municípios, na CIT, que se reúne todos os meses.

É importante dizer que, quando a gente fala de políticas públicas de saúde, essas políticas obrigatoriamente são pactuadas. Necessariamente, para elas entrarem em funcionamento e ter financiamento, elas precisam ter sido pactuadas na CIT. Isso é muito importante. A gente tem ali as nossas ferramentas de apoio à gestão, que agora estão integradas não só ao Transferegov, como a Regina colocou, como também ao Portal da Transparência.

Finalizamos nos conselhos de saúde, que são as instâncias de discussão de fato, onde, de fato, é observada a avaliação dos resultados desse trabalho. Trazendo para cá, para 2025, e entendendo este momento em que a gente está, a gente já está muito conectado não só com as nossas ferramentas, cartilha, sistema de gestão, aplicativos, painéis de informação, foi até citado aqui por um dos expositores. Tudo isso agora já está integrado ao Transferegov, consequentemente, aparecendo no Portal da Transparência.

Era isso, Presidente.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Obrigado, Senhor Doutor Dárcio. Meu agradecimento, ao Ministro Padilha.

Doutora Isadora?

A SENHORA ISADORA CARTAXO (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO) - Ministro, vou aproveitar e trazer uma informação: atualmente, nós já temos 20 portarias-cardápio editadas, que são as portarias dos ministérios que trazem justamente o rol das ações estruturantes de interesse nacional e regional.

Em avanço, há uma previsão, na lei complementar, de edição a partir de 2026, para o orçamento de 2026, mas, em cumprimento à decisão judicial, elas já estão editadas - a grande maioria - e já funcionando como um elemento na escolha alocativa e de aperfeiçoamento da eficiência na aplicação das emendas.

Com esse pequeno acréscimo, passo a palavra ao nosso colega, Doutor Ronald Balbe, Secretário Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) Aproveitando para informar que vamos juntar as apresentações aos autos imediatamente, porque é importante.

O senhor tem a palavra, Doutor Ronald.

O SENHOR RONALD DA SILVA BALBE (SECRETÁRIO FEDERAL DE CONTROLE INTERNO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO) - Muito obrigado! Boa tarde a todos e a todas!

Uma saudação especial ao Excelentíssimo Senhor Ministro Flávio Dino. Faço a saudação também a todos os componentes da Mesa, na pessoa da Juíza Doutora Amanda, que, desde o início, vem auxiliando a condução desse processo.

Eu queria, mesmo tendo pouco tempo, Ministro, também fazer uma saudação a todos os servidores da CGU, especialmente àqueles que se envolveram diretamente. Estive calculando que, se todos tivessem vindo a este auditório, eles não caberiam aqui dentro. Estimo que, aproximadamente, trezentos deles estiveram envolvidos, durante todo esse período, nesses trabalhos.

Hoje, trago uma apresentação bem breve para falar da atuação da CGU. Essa atuação se divide em três partes:

A primeira, falando do portal; na sequência, das auditorias e também do auxílio que a CGU deu para a construção de medidas normativas, no sentido de ajudar a dar mais eficiência às emendas parlamentares.

Divido essa primeira etapa, falando do portal, em dois anos. No ano passado, houve, no dia 18 de novembro, o lançamento de novos aprimoramentos no Portal da Transparência, especificamente trazendo novas funcionalidades para as emendas parlamentares. Coincidentemente, nessa data, foi comemorado o vigésimo ano do Portal da Transparência. Foi com muita satisfação que a gente aproveitou o momento para poder trazer inovações a respeito de emendas.

Neste ano de 2025, posso dizer que, ao cumprir o plano de trabalho, a CGU vem disponibilizando todas as informações que nos são apresentadas. Essas informações são disponibilizadas na íntegra, da forma como elas chegam do Poder Legislativo. Outras funcionalidades estão sendo desenvolvidas para o cumprimento do que está previsto no plano de trabalho.

Esse portal é uma parte do nosso trabalho.

Entro agora mais diretamente nos trabalhos de auditoria. Esses trabalhos foram realizados ao longo dos últimos onze meses - conforme Vossa Excelência falou - e deram origem a oito relatórios de auditoria, que trataram de diversos temas. Envolveram aproximadamente quarenta entes federativos: municípios e estados da federação. Em cumprimento às determinações, cuidamos de auditar diversas ONGs, diversas entidades do terceiro setor.

Em andamento, nesse momento, temos pelo menos quatro trabalhos que cumprem a função, como já foi mencionado aqui, de analisar o cumprimento das transferências especiais, as chamadas PIX. Também, vamos identificar, mais uma vez, avaliar o trabalho, o repasse para as entidades do Terceiro Setor. Além do que, como foi mencionado aqui, sobre os planos de trabalho que não tinham sido então cadastrados, a gente aguarda o cadastramento final. Aqueles que já foram cadastrados, a gente espera poder fazer uma avaliação também. Hoje, essa determinação prevê aproximadamente mais vinte entidades do Terceiro, município e estados que tiveram o cadastramento dos seus planos de trabalho.

Por fim, como foi mencionado, no mês de outubro, pretendemos entregar uma avaliação sobre a eficiência e a fragmentação das emendas, se isso está sendo cumprido da forma como previsto nas determinações.

Essa é mais uma rodada.

Ao final, gostaria também de trazer um panorama de, pelo menos, quatro normas que foram editadas tanto no ano passado quanto neste ano, normas essas que trataram de aprimoramento.

A primeira delas fala de convênios e contratos. De uma forma geral, é uma renovação da Portaria nº 33, mas, em sequência, falo também da Portaria nº 111, que tratou de obras iniciadas em andamento, objeto também de decisão do Supremo Tribunal Federal.

Também trago, mais uma vez, uma luz sobre a transparência das entidades do Terceiro Setor. A Controladoria-Geral da União publicou, em conjunto com a Advocacia-Geral da União e em colaboração com o Ministério da Educação, um guia para a transparência das entidades do Terceiro Setor. Outras duas normas foram publicadas já no ano de 2025.

São essas as informações resumidas que gostaria de apresentar e falar da atuação da CGU no cumprimento dessas decisões. Espero que isso tenha colaborado para o aprimoramento do processo e espero que o desfecho seja da melhor forma possível.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Agradeço ao senhor e vou pedir a gentileza de manter a apresentação e voltar duas telas, por favor.

O Ministro Jorge Messias aludiu às emendas PIX. Depois, a Doutora Isadora falou da portaria cardápio, e aqui nós temos a emenda pizza.

O último item dessa apresentação é a avaliação do rateio de valores e fragmentação de objetos de emendas de bancadas e comissão, lembrando que isso está vedado. Vamos lembrar isso. Está vedado não por mim apenas, pela Lei Complementar nº 210 e pela resolução do Congresso Nacional, daí a auditoria.

Chamava emenda pizza, senhoras e senhores, porque havia um rateio. Era uma emenda, como o nome indica. Cada órgão colegiado, ou coletivo, bancada ou comissão, dividia em fatias e cada um tinha o seu pedaço da pizza.

Como a Doutora Gabrielle lembrou, isso resultava em que uns tinham fatias maiores; outros, menores; outros ficavam sem pizza; outros comiam a pizza inteira. Por isso que escrevi, na decisão, que não podem existir parlamentares de primeira e segunda classe. Essas emendas, de fato, têm um objetivo específico, previsto, a bem da verdade, desde a Resolução nº 1/2006. Isso não é invenção de agora, nós só estamos atualizando o que existia desde 2006.

Doutora Isadora, a senhora pode concluir.

A SENHORA ISADORA CARTAXO (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO) - Ministro Dino, obrigada!

Pelo Poder Executivo, falo em nome do meu querido chefe, Ministro Jorge Messias.

Agradeço a oportunidade, sigamos com os trabalhos.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Muito obrigado à senhora, Doutora Isadora.

A SENHORA ISADORA CARTAXO (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO) - Agradeço a prorrogação do prazo, como sempre, Ministro.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - O colega Jules tem a palavra representando a Câmara dos Deputados. Aí vamos encerrar esse bloco e, ato contínuo, vamos para o último bloco com especialistas e os *amici curiae*.

Pois não, Doutor Jules!

O SENHOR JULES MICHELET PEREIRA (ADVOCACIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS) - Boa tarde a todos e a todas, os quais saúdo na pessoa de Vossa Excelência, Ministro Flávio Dino. Gostaria de agradecer, em nome do Presidente Hugo Motta, a oportunidade de participar da audiência pública e ouvir um debate tão qualificado tanto nesta mesa quanto na mesa anterior. Curiosamente, na mesa anterior, havia dois ex-professores meus, na verdade eternos, da Universidade de São Paulo. E eu aprendi com eles que a crítica sincera, de boa-fé, direta e transparente só engrandece tanto a ciência quanto as políticas públicas. Então, agradeço esta oportunidade, em especial de ser uma audiência

pública, porque, pouco se sabe, mas audiência pública é um momento muito particular do Supremo e da Câmara dos Deputados.

Eu digo isso porque a primeira audiência pública feita no Supremo foi em 2007, presida pelo Ministro Ayres Britto. Na época, o Supremo não tinha no seu Regimento rito de audiência pública. Esse rito só foi criado pela Emenda Regimental nº 29/2009, dois anos depois. E o que é que o Ministro Ayres Britto decidiu? Usar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados para reger a audiência. Não o do Senado, Doutora Gabrielle. Foi o da Câmara dos Deputados.

Isso tem uma razão muito simples, porque a Câmara dos Deputados é uma das casas mais abertas do Estado brasileiro. Nós recebemos na Câmara dos Deputados dez mil visitantes por dia, visitantes estes, que, em diversos órgãos do Estado brasileiro, sem desmerecer qualquer um, sequer passariam da portaria para chegar no elevador. Mas essas pessoas se sentem livres para ir à Câmara dos Deputados, levar seus medos, seus anseios e seus pedidos. E são os parlamentares que fazem a condução desses pedidos e desses anseios até o orçamento público.

Então esta discussão técnica é, sem dúvida, o que se demonstra pela qualidade dos oradores que me antecederam, mas principalmente é uma pergunta sobre o que nós queremos da participação constitucional do Poder

Legislativo em uma democracia como é o Brasil. Se nós queremos que esses anseios populares cheguem e de que maneira cheguem à população brasileira.

Com relação, primeiro, vou ser bem objetivo que, sobretudo, Doutora Gabrielle fez uma exposição muito pertinente sob o ponto de vista do Poder Legislativo, mas eu tenho muita preocupação com dois argumentos que se esgrimem para falar da violação à separação dos poderes.

Um é o argumento histórico-genético, de que as emendas, sobretudo impositivas, elas desnaturam, aí eu vou usar uma palavra do Professor Ingo, que eu achei pertinente, a identidade constitucional de 88. Ouso discordar do Professor Ingo. Ouso discordar dos que expuseram em contrário.

A Constituição de 88 nasceu em um contexto de desconcentração primeiro política, desconcentração do poder do Executivo para os demais poderes, porque a gente vinha de um regime ditatorial, e desconcentração federativa, em que se tinha uma centralização na União e que se descentraliza para os estados e 5.570 municípios, que passaram a ser entidades federativas de estatura constitucional. Então, esses dois movimentos de desconcentração, a meu ver, se o argumento é histórico, eles conduzem à necessidade não de aprofundamento de um presidencialismo pretensamente imperial, orçamentário, mas, sim, uma democratização do orçamento. E eu entendo que essa democratização se dá,

inclusive, dentre outros instrumentos, por emendas, em especial, que é o objeto principal da audiência, de caráter impositivo.

Digo isso porque o outro argumento muito forte é o argumento de Direito Comparado. Eu falo muito para os meus alunos que Direito Comparado, Ministro Dino, é uma ciência interessante, importante, mas não serve só para esculhambar o modelo brasileiro. Muitas vezes serve para se comparar realidades sociais distintas e a maneira pela qual as diferentes sociedades resolvem os seus problemas. O argumento de direito comparado, o colega Tollini, por exemplo, trouxe a questão dos países da OCDE, e ele mesmo já adiantou o meu argumento. A maioria dos países comparados são parlamentaristas, nos quais, se os anseios do parlamento não são atendidos, não se forma o governo, e se formado, não se aprova o orçamento. E, se não aprovado o orçamento, cai o governo. Então, daí, eu já mostro uma divergência fundamental.

Mas, indo aos países presidencialistas, há de se analisar quais deles têm uma dimensão continental como o Brasil, e, mais uma vez, com 5.570 municípios, que são entes federados e, embora entes federados, vivem em uma situação de concentração de receita tributária na União, no ente central. O que me faz perguntar por que, então, a União tem que se ocupar com essas coisas de asfaltar rua, de criar postos de saúde, por causa da concentração de receita no ente central. Foi uma opção do constituinte e uma opção de política econômica seguinte. Eu vou

voltar a essa questão das obras paroquiais, mas a União tem que se ocupar dessas coisas, porque a União tem recursos para essas coisas.

Se a gente for para um país presidencialista, escolhendo, por exemplo, os Estados Unidos, que também têm dimensão constitucional, primeiro, que é de fato, o Parlamento tem um poder muito grande sobre o orçamento. Agora, eu diria que os Estados Unidos têm um defeito estrutural no seu orçamento, Doutora Gabrielle tangenciou muito bem, que é a questão das minorias parlamentares e seu papel orçamentário. Nós tivemos agora, Ministro Flávio, a apreciação do *Big Beautiful Bill*, do orçamento do Governo Trump. Passou pela Câmara de um partido só, pelo Senado de um partido só, e foi aprovado sem a contribuição nenhuma da oposição. E, em face desse orçamento, se torna possível, inclusive ao Poder Executivo norte-americano, contingenciar despesas para universidades, para as chamadas cidades-santuários. Então, a oposição, lá, não tem instrumento orçamentário para fazer frente ao Poder Executivo.

No Brasil, nós temos, Doutora Gabrielle colocou muito bem, que é um instrumento de minorias e, principalmente, um instrumento de oposição, que é justamente um dos principais elementos de justificação do processo legislativo.

Eu trouxe aqui, pedi para o pessoal trazer algumas emendas, porque, normalmente, quando a gente fala de emendas, ou fala globalmente, ou fala com evidência anedótica: o deputado que asfaltou isso ou aquilo. Mas eu

trouxe aqui alguns casos de emendas do ano 2022. Uma emenda de 250 mil para promoção e defesa de direitos humanos para todos no campo das mulheres. Outra emenda de promoção e defesa de direitos humanos para todos, comunidades tradicionais de matriz africana. Outra emenda, promoção e direitos humanos para todos, população LGBTI+ e portadores de HIV-AIDS. Por que eu trago essas emendas de 2022? Por que que eu escolhi 2022? Porque esses parlamentares eram de oposição e eles indicaram emendas para políticas públicas que não estavam, digamos assim, no cardápio do Poder Executivo de ocasião. Mas são políticas públicas que atenderam a pessoas que colocaram lá esses parlamentares. E eles têm direito a representar essas comunidades.

Quando o Poder Executivo é eleito, por natureza, você vai ter uma maioria e uma minoria. Mas essa minoria, que não logrou êxito em chegar ao Poder Executivo, está representada no Parlamento. E é essa minoria que tem direito de fazer valer os seus projetos, os seus sonhos, inclusive por parte do orçamento nacional.

Chama-me também muita atenção a discussão a respeito do argumento eleitoral das emendas se substituírem a alguma espécie de financiamento. Primeiro que esse é um argumento que não é exclusivo para o Poder Legislativo. Ele é, na verdade, muito mais grave no Poder Executivo, esse problema.

E é uma questão que tem que ser enfrentada com crítica à legislação, a meu ver, eleitoral e não à legislação orçamentária, porque é a legislação eleitoral que tem que apresentar esses controles. E o Parlamento está, sim, apresentando esses controles, porque o Parlamento está discutindo, neste momento, o novo Código Eleitoral.

Diga-se de passagem, também não me parece verdade que o parlamentar é irresponsável em relação aos seus atos. O parlamentar responde judicialmente, Vossa Excelência, inclusive, fez referência que há casos concretos tramitando no Supremo. O parlamentar é responsável do ponto de vista ético e disciplinar e, principalmente, ele é responsável do ponto de vista político. O parlamentar que não entrega, efetivamente, melhorias para sua comunidade, ele é responsabilizado daqui a quatro anos.

O que me leva a outro argumento, que é o argumento de reeleição de 82% de prefeitos, que ignora, primeiro, o prefeito é do Poder Executivo e, por si só, já tem a máquina na mão; segundo, o aumento de índice de reeleição não pode ser automaticamente vinculado a despesas decorrentes de emendas, porque vários fatores se alteraram. Por exemplo, restrições à propaganda eleitoral, efeitos de redes sociais e a própria modificação profunda no sistema de financiamento eleitoral, que dá uma vantagem brutal, efetivamente, para quem está no cargo, sobretudo no Poder Executivo.

Basta ver que, na outra ponta, que é o Congresso Nacional, essa brutalidade de reeleição não existe. Em 2014, por exemplo, eu estava fazendo um levantamento ali, a gente teve 43% de renovação na Câmara dos Deputados, antes do orçamento impositivo. Em 2018, com o orçamento impositivo, a renovação salta para 47%; e, em 2022, volta para 40%. E esse é o percentual histórico de renovação da Câmara dos Deputados.

Ou seja, embora haja diversas outras variáveis, inclusive alteração de regime de sobras eleitorais, você vê que não varia o índice de reeleição na Câmara dos Deputados em função nem das emendas, nem de todos esses demais fatores. Daí porque eu também acho que o argumento eleitoral, embora seja um debate importante, não é um argumento para se jogar água da banheira com a criança dentro.

A separação dos poderes, ela não nasce no vácuo e ela não tem uma definição apriorística. Ela é construída a partir da experiência constitucional de cada povo. O Judiciário de 2025 não é o Judiciário de 88. O Legislativo de 25 não é o Legislativo de 88. E é nessa construção dinâmica que os Poderes, em diálogo, como inclusive tem acontecido aqui, vêm construindo aprimoramentos institucionais para dar mais democracia à execução do orçamento.

Diga-se de passagem, particularmente quanto a um argumento que foi esgrimido, de que o emendismo, por assim dizer, tiraria o Legislativo das

suas atribuições mais dignas ou mais típicas, que são as de legislar, me parece que confronta os fatos, porque foi nessa mesma legislatura, em que se critica o emprego indiscriminado de emendas parlamentares, que se aprovou uma das maiores alterações em termos de extensão, em termos de impacto da Constituição brasileira, que foi a reforma tributária. Não foi, Professor Scaff? E, antes disso, foi aprovada a reforma da Previdência. Hoje se debate a regulamentação da inteligência artificial. Hoje se debate, falou-se também de segurança, se debate a PEC da Segurança Pública enviada pelo Ministério da Justiça do Poder Executivo. Então, o Poder Legislativo tem diversas atribuições e as exerce com altivez e intensidade em sua plenitude.

Com relação às questões de transparência, rastreabilidade, controle e eficácia, em primeiro lugar, que todas as emendas, como qualquer despesa pública, estão sujeitas à avaliação em monitoramento. E essa avaliação em monitoramento foi muito bem implementada pela Lei Complementar nº 210, que muito bem também colocou o Ministro Flávio Dino, não é iniciativa só do Supremo, é iniciativa do Poder Legislativo sancionada pelo Poder Executivo em sede de diálogo. Nessa ação, a gente tem dialogado muito com o Poder Executivo e até tenho que reconhecer a qualidade técnica do Ministério da Inovação, da CGU, do MPOG, da AGU, em fazer acontecer esse aprimoramento institucional muito profundo. Então, em termos de qualidade, foi muito bem exposto aqui pelo Poder

Executivo de que maneira a transparência tem se dado. Hoje, ou daqui a algum tempo, vai ser possível, no TransfereGov, você pegar do pagamento até o parlamentar que indicou. O que fortalece o argumento que eu falei, que o parlamentar não é irresponsável, porque eu vou conseguir ver exatamente quem foi o parlamentar que indicou aquela despesa, responsabilizar jurídica e politicamente.

Diga-se de passagem, com relação à qualidade do gasto, sobre eficiência e economicidade, aí vem a questão do paroquial, os gastos paroquiais, que paróquia nessa situação, eu que sou católico me incomodo muito com isso, de utilizar paróquia como xingamento, paróquia é uma divisão eclesiástica e significa comunidade. Então, se o gasto paroquial é um gasto comunitário, então ele é um gasto positivo. Ele é um gasto positivo. Evidentemente, seria o ideal se pudesse concentrar nos grandes projetos nacionais de defesa, de energia, mas seu Joaquim, lá da minha Mossoró, no Rio Grande do Norte, ele tem seus anseios e, por conta do princípio da dignidade da pessoa humana, os anseios de seu Joaquim são relevantes na democracia constitucional.

Eu gosto da definição do Professor Humberto Ávila, lá da USP, sobre dignidade da pessoa humana, que ele fala que dignidade da pessoa humana basicamente é você tratar a pessoa como sujeito e não como objeto de direito. E esse é o caso. Essas pequenas aspirações paroquiais, embora nos grandes centros e na

academia possam ser ditas irrelevantes ou inconvenientes, elas são democraticamente legitimadas, porque foram essas pessoas que elegeram esses parlamentares.

E, mais uma vez, esses gastos paroquiais decorrem muito mais da impossibilidade de os municípios investirem sozinhos do que de uma vontade privada dos parlamentares. Eu vou muito à audiência no interior, porque você tem parlamentares em todos os cantos do Brasil, e eu vejo como os parlamentares têm orgulho de mostrar aquele postinho de saúde que ele arrumou emenda, aquele pessoal que conseguiu fazer cirurgia de catarata, porque agora tem cirurgia de catarata no hospital regional. Os parlamentares têm muito orgulho de demonstrar isso. E eu tenho muito orgulho de acompanhá-los e ver como isso acontece.

Esses gastos paroquiais, ainda que paroquiais, depois da Lei Complementar nº 210, eles têm que estar devidamente alinhados com os programas do Poder Executivo. É verdade, as emendas coletivas de comissão e de bancada, que tem que estar alinhadas com as portarias cardápio, mas também as emendas individuais, ainda que não alinhadas, elas são submetidas a 27 hipóteses de restrição, de impedimentos de ordem técnica previstos na Lei Complementar nº 210.

Ainda assim, as emendas parlamentares alcançam 92% dos municípios brasileiros - 92%.

As emendas de bancada, ainda assim, têm um elemento um pouco inusitado. Os parlamentares têm o hábito, Ministro, de, quando se reúnem para decidir as emendas de bancada, tirarem uma foto da reunião e postarem no Instagram. E essas fotos são inusitadas, porque muitas vezes você vai ter um parlamentar do PSOL até o PL, na mesa. Porque eles têm um quórum específico para poder liberar para o estado. Então é um elemento de coordenação política de interesse regional.

Então, ainda assim, agora, com essa inovação da exigência de despesa de caráter estruturante, nós temos, em um assento, pessoas de correntes completamente opostas decidindo a respeito da melhoria dos seus estados.

Ainda, as emendas são um elemento muito forte de desconcentração de transferências constitucionais. Um dado relevante, valor por habitante as emendas RP6 e RP7: são R$ 156,00 por habitante brasileiro. No Norte, esse valor é de 567 por habitante. No Sudeste, é 130. Ou seja, eu tenho um valor maior por habitante nos locais, como a Doutora Gabrielle muito bem mostrou, com o IDH mais baixo. Também um elemento de desconcentração muito forte dos grandes centros.

Por fim, eu acho importante salientar, Ministro Dino, eu não vou me alongar na exposição, porque sobretudo, Doutora Gabrielle e o Poder Executivo foram muito claros com relação a transparência e rastreabilidade, eu pessoalmente

sou um burocrata, Vossa Excelência muito bem colocou, que trabalha numa casa política. Eu tenho a minha ideologia, eu tenho os meus pontos de vista e muitas vezes o que se decide no Plenário é algo que eu, de acordo com a minha ideologia, discordo.

Contudo, eu tenho muita tranquilidade, quando esse tipo de coisa é aprovada, aliás, nem tanta tranquilidade, porque, muitas vezes, o PSOL vai entrar com uma ADI e eu vou ter que vir defender aqui, mas eu fico muito tranquilo politicamente quando qualquer coisa dessas é aprovada, porque ela foi aprovada pelos representantes eleitos do povo brasileiro. E durante muitos momentos da nossa história isso não foi possível. Então, eu tenho muito orgulho de vir à tribuna pra poder trazer um novo olhar sobre as emendas parlamentares e espero que eles contribuam efetivamente para o julgamento.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Muito obrigado ao senhor, Doutor Jules. Do mesmo modo, eu quero renovar minhas homenagens ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo.

Lembro que na sabatina, no Senado, houve um questionamento sobre a minha origem na política e eu respondi como o senhor acabou de responder. Eu tenho muito orgulho de ter origem na política, porque isso em si não contamina ninguém. Pelo contrário, ensina. E como toda atividade humana, há os bons e há os maus. Então, eu compartilho também dessa ideia de avanços, de melhorias, sem

olvidar as necessidades, as carências, aquilo que ainda há de errado, e infelizmente ainda de muito errado, como nós estamos aqui debatendo com tanta qualidade.

Por uma necessidade apenas logística de troca dos expositores, nós vamos fazer um intervalo de cinco minutos.

E eu quero agradecer a todas as senhoras e os senhores.

[INTERVALO]

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Quero agradecer a todas as senhoras e os senhores que farão esse último bloco, que se iniciará com as entidades que são *amici curiae* habilitados e, em seguida, com alguns inscritos especialistas, não só da área jurídica, mas da ciência política e outras áreas.

Concluiremos com a manifestação do Doutor Luiz Augusto e/ou Doutora Natália, representando o Ministério Público Federal.

Sem mais demora, passaremos a palavra para o Doutor Roberto Livianu, cujo currículo inclui ser Diretor-Presidente do Instituto Não Aceito Corrupção, colega do Ministério Público de São Paulo, doutor em Direito pela USP e tem experiência também, como escritor, professor e palestrante.

Já está na tribuna. O senhor tem a palavra por dez minutos.

O SENHOR ROBERTO LIVIANU (INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO - INAC) - Excelentíssimo Senhor Ministro Flávio Dino, quero cumprimentá-lo pela iniciativa desta audiência pública, que é histórica - histórica

para a República e histórica para a preservação do Estado Democrático de Direito. Para mim, é uma honra fazer parte desta audiência, não só como presidente do Instituto Não Aceito Corrupção, mas também como procurador de justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Receba o meu cumprimento também pela sua coragem, que tem demonstrado na condução destas ações constitucionais extremamente importantes para a prevalência dos cânones republicanos e para os valores democráticos.

Senhoras e Senhores que representam as organizações da sociedade civil, da academia, o Scaff falou da importância dessa interlocução com a academia, mas também agrego a importância desse diálogo com a sociedade civil. Esta audiência pública envolve também a sociedade civil.

Também saúdo a presença da imprensa, que é muito importante nesta oportunidade. Saúdo a todos na pessoa do querido jornalista Breno Pires, que já ganhou o prêmio Inac de integridade, pelo jornalismo investigativo. Foi ele o autor da reportagem sobre o orçamento secreto e, por essa reportagem, ele foi premiado na terceira edição do prêmio. Saúdo a imprensa em nome do Breno Pires.

A nomenclatura do substantivo emenda designa o ato de retificar um defeito ou uma falta, a ação de corrigir, a regeneração. No Brasil, em relação à emenda parlamentar, que tem origem política no sentido de complementaridade ou coadjuvação, paulatinamente, o Congresso foi mudando as

regras do jogo orçamentário, legislando para si, violando o princípio constitucional da separação de Poderes, especialmente nos dez últimos anos, com a chamada impositividade das emendas.

Cabe ao Executivo planejar e organizar as ações para prover o bem comum. Dentro da lógica da prevalência do interesse público, o manejo orçamentário deve ser sempre tarefa deste poder, constitucional e tecnicamente estruturado para a função de diagnosticar demandas e organizá-las com vistas à realização da eficiência, legitimidade e responsividade do gasto público. Ao Legislativo cabe elaborar leis e fiscalizar o Executivo.

Hoje no Brasil, na prática, o Legislativo controla o orçamento totalmente, e esse orçamento perdeu a sua unicidade lógica e a sua coerência. Os ideais e princípios constitucionais republicanos da razoabilidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência, *accountability* e equilíbrio federativo vêm sendo diuturnamente conspurcados.

Desde 2015, o Congresso vem perdendo legitimidade no cumprimento da tarefa de fiscalizar o orçamento da União, por avançar em níveis sem precedentes sobre as prerrogativas do governo federal, ao qual cabe administrar e executar o conjunto de despesas e receitas do país, a partir de dados sobre a lógica sistêmica da equalização das diferenças regionais e locais. Prejudica-se a saúde, prejudica-se o resultado de obras, bens e serviços públicos.

A inversão de papéis significa a quebra da cláusula pétrea da separação de Poderes e a inviabilidade do planejamento para a concretização das mais diversas políticas públicas, já que as emendas individuais e de bancada não exigem critérios de destinação.

Rasga-se a Constituição com a prevalência de interesses paroquiais pela política do compadrio em detrimento do interesse público. Nosso sistema republicano e democrático estabelece poderes independentes. No caso do orçamento da União, o Executivo faz o projeto e o manda para o Legislativo; o Congresso ajusta e dá a palavra final.

O Executivo cumpre, e o Legislativo fiscaliza o orçamento aprovado. Se o Congresso passa a exercer a função do Executivo, determinando gastos, perde a legitimidade para fiscalizar. Isso tumultua todo o processo, daí a inconstitucionalidade desta hipertrofia das emendas parlamentares - e secretas, além de tudo.

Dados levantados pelo pesquisador Humberto Alencar, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, revelam os dados: partimos, em 2014, de um montante de R$200 milhões anuais em emendas parlamentares para R$50,4 bilhões em 2025. O levantamento nos mostra aquilo que começou como exceção, progressivamente foi aumentando. Em 2020, iniciou-se a

era do orçamento secreto, proclamado como prática inconstitucional por este Supremo Tribunal Federal.

O quadro é tão grave que os R$50,4 bilhões previstos em emendas, no ano de 2025, representam 25% das despesas livres do governo federal. Foram 22,6% em 2024. O cenário, seguindo-se o ritmo atual, sinaliza que as emendas consumirão praticamente 50% dos gastos não obrigatórios em 2027, quase 100% em 2028 e, em 2029, o colapso poria o Executivo no negativo. Estão sendo violados todos os princípios de responsabilidade fiscal que se possam imaginar no Brasil e no mundo.

Em julho de 2023 - estou dando um exemplo aqui —, foram autorizados pagamentos de R$11,8 bilhões de emendas parlamentares. Recorde histórico em um único mês. Ao mesmo tempo, houve um corte de despesas com educação básica, alfabetização de crianças, auxílio-gás e farmácia popular. É monstruoso.

Essa captura escandalosa do orçamento não existe em nenhum outro lugar do planeta. Recursos federais financiando, de forma paroquial, reformas de praças e pavimentação de alamedas, enquanto faltam recursos para despesas cruciais. Vemos políticos irmanados, independentemente do seu colorido político, pensando apenas em si.

Isso não é presidencialismo de coalizão, mas um presidencialismo de cooptação. É uma troca de nacos de poder pela estabilidade política no Congresso.

No Brasil, estamos fora da caixinha.

Na Austrália, 0% de emendas. O parlamento australiano não pode emendar o orçamento. Em assuntos orçamentários, há debate, questionamento sobre o orçamento proposto, em vez de formulação de emendas.

No Chile - e o Chile não é parlamentarista; quem diz que é só parlamentarista -, 0%. O parlamento não pode emendar o orçamento para aumentar as despesas, mas pode reduzir ou rejeitar, unilateralmente, qualquer item de despesa ou programa. Não pode alterar estimativas de receita do Executivo, nem mudar a alocação de recursos entre diferentes itens de despesa. Visa-se evitar populismo, tanto pelo Legislativo - expansão de despesas ou redução de receitas - quanto pelo Executivo, propondo despesas excessivas ou inadequadas, uma vez que o orçamento é submetido a rígida regra fiscal.

Nos Estados Unidos, as emendas que enviam recursos para comunidades locais são limitadas. Houve uma mudança na regra recente, em 2021. O estabelecimento dessa nova regra introduziu requisitos de transparência e

estipulou um teto para tais emendas em 1% das despesas discricionárias. São US$15 bilhões de dólares por ano - em 2024, ou 0,06% do PIB.

Na Alemanha, Ministro Flávio Dino, os ministérios são entregues a partidos que participam do governo. A partilha do orçamento existe, mas está detalhada em documentos públicos, não em arranjos costurados secretamente nos restaurantes de Brasília. É tudo público, é tudo às claras.

Nos últimos 11 anos, no Brasil, de 2014 a 2025, o montante das emendas parlamentares aumentou 25.100%. Ao mesmo tempo, o salário-mínimo subiu 109.

Eu já estou terminando.

O fato de as emendas parlamentares destinadas, sem rastreabilidade e sem critérios, ter ultrapassado a dotação de 30, dos 39 ministérios da República, é inominável e subverte o bom senso, a ordem jurídica e o regime democrático.

As emendas parlamentares são direcionadas a projetos locais, que deveriam ser financiados pelos orçamentos municipais ou estaduais, jamais com dinheiro federal.

Lamentavelmente, prepondera o raso interesse egoístico pela perpetuação no poder, pela inexistência de limites no número de mandatos

sequenciais, na Câmara e no Senado, o que desafia a lógica republicana, que deveria significar alternância no poder, mas não passa de utopia.

Contemplam-se currais eleitorais, a despeito de desigualdades e necessidades sociais gritantes, apesar dos 40% da população sem acesso a saneamento básico, não priorizados nas emendas.

Estou terminando.

Nos 100 municípios mais beneficiados por emendas PIX, o índice de reeleição de prefeitos, nas últimas eleições, foi de 93%. Entende-se por que se resiste tanto à rastreabilidade determinada por Vossa Excelência. O planejamento permitiria aos poucos mitigar a desigualdade social, mas a realidade é da hipertrofia do poder, monopolizado pelos líderes partidários, não eleitos pelo povo.

Precisamos de teto para as emendas parlamentares, que não ultrapassem 1% das despesas obrigatórias. A rastreabilidade é absolutamente inegociável, tendo em vista o direito de acesso à informação e o princípio da publicidade, devendo ser inexoravelmente ampla, geral e irrestrita, sendo imprescindível - o que se exige especialmente das emendas PIX - justificativas de destinação de recursos.

Cotas de emendas, fundo eleitoral, o maior do mundo, prescrição retroativa, são coisas que só existem no Brasil.

Muito obrigado, caro Ministro Flávio Dino!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Muito obrigado, colega Roberto Livianu, que integra o Ministério Público de São Paulo. Envio, por ser intermédio, minha saudação a todo o Ministério Público brasileiro, aqui representado também pelos colegas Luiz Augusto e Natália.

Em seguida - muito obrigado pela sua contribuição e pela atuação como *amicus curiae* nesses autos -, ouviremos a Doutora Juliana Sakai, Diretora Executiva da Transparência Brasil.

Ela é formada em Relações Internacionais, mestre em Ciência Política e trabalhou em Timor-Leste.

A senhora tem a palavra, Doutora Juliana.

A SENHORA JULIANA SAKAI (TRANSPARÊNCIA BRASIL) - Muito obrigada! Saudações ao Ministro, às autoridades presentes, aos colegas da sociedade civil e da imprensa.

A Transparência Brasil é uma organização da sociedade civil que, há 25 anos, se dedica a melhorar a qualidade e a eficiência do gasto público. Desde 2020, nós acompanhamos com atenção as emendas parlamentares, produzindo estudos e incidindo nos três Poderes. Apresentamos, por exemplo, sugestões na redação da LDO, funcionalidades no Portal da Transparência e insumos para decisões desta Corte.

Nesse contexto, cabe o reconhecimento do papel do Supremo Tribunal Federal em promover essa audiência, incluindo uma pluralidade de atores num debate tão essencial. É uma postura oposta à do Congresso Nacional, que deveria ser a Casa do Povo, quando aprovou rapidamente a Lei Complementar nº 210, de 2024, sem qualquer espaço para efetiva contribuição da sociedade.

Se transparência pública é para atender a sociedade, é de se perguntar por que o Legislativo não abriu as portas para que a sociedade participasse na elaboração de uma lei complementar mais efetiva. Mas, é claro, o Legislativo é beneficiário da opacidade das emendas parlamentares e não esconde o seu incômodo com medidas de controle. E, por isso, é tão fundamental que o STF ouça a sociedade para continuar a garantir avanços no controle das emendas.

Graças às decisões desta Corte, nós tivemos importantes avanços, mas, como temos demonstrado em nossos relatórios, as determinações do Supremo são constantemente dribladas por novos arranjos na distribuição de emendas, o que reforça a importância desta audiência pública. Assim, muito obrigada, em nome da Transparência Brasil, ao STF e ao Ministro Flávio Dino, por nos receber e ouvir.

Gostaria de apresentar três pontos para demonstrar que os efeitos do atual modelo de apropriação do orçamento pelo Congresso são catastróficos.

Primeiro, pela absoluta ausência de planejamento no emprego de mais de 1/4 do orçamento livre da União. As emendas não são vinculadas a ações estruturantes previstas no Plano Plurianual, tampouco são associadas na origem a metas e ações de interesse nacional, como redução das desigualdades.

A Lei Complementar nº 210, por exemplo, traz 21 áreas prioritárias para políticas públicas para as quais as emendas de bancada podem ser direcionadas. São áreas genéricas, sem especificidades, como simplesmente educação e segurança pública. Ora, se o País tem planos nacionais, como o Plano Nacional de Educação, as emendas deveriam, na origem, estar diretamente atreladas aos objetivos neles contidos. Mas tudo cabe numa área genérica de educação, inclusive kits de robótica para escolas em Alagoas que não têm água encanada. De que adianta mandar recursos para municípios de menor IDH, se não for para atender às reais necessidades desses municípios?

Além de áreas genéricas, temos emendas vinculadas a ações orçamentárias amplas, sem vinculação a metas e resultados, permitindo que qualquer coisa caiba numa ação de orçamento. A Ação 00SX, por exemplo, para

apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado, só no ano passado, teve R$ 2 bilhões empenhados em emendas. Ela é utilizada para desde pavimentação de rodovias até distribuição de maquinário agrícola por meio da Codevasf.

É necessário que se indique, de que maneira quantitativa e qualitativa, como o dinheiro investido em tratores vai contribuir efetivamente para o desenvolvimento sustentável. Sem isso, nós continuaremos a ter uma baixa qualidade dos gastos, com pulverização de recursos em ações pontuais e não estruturantes. O dinheiro da União deveria ser usado para projetos nacionais e estratégicos, e não para o pagamento de demandas municipais variadas. Isso contraria o papel dos recursos da União, em afronta ao pacto federativo.

O segundo efeito catastrófico é o avanço da dependência dos subnacionais das emendas, com políticas públicas locais ficando reféns de decisões políticas dos parlamentares. Prefeitos e hospitais filantrópicos, por exemplo, passam o chapéu para comprar ambulâncias e equipamentos de raio-x com emendas. Há uma relação de subserviência com o parlamentar que assume o papel de salvador do município.

Nada mudou em relação ao que a Transparência revelou há três anos sobre as RP9 terem se tornado a fonte majoritária do Programa de Obras

Escolares. Isso só vai piorar com o incentivo para emendas bancarem gastos correntes, como salários na saúde, conforme aprovado na semana passada pelo Congresso.

Eu recordo aqui, entre tantas excelentes contribuições da imprensa sobre essa temática, a série de reportagens "Política da Seca", da *Folha de São Paulo*, revelando que o acesso à água é determinado pelo interesse político do deputado autor da emenda, e não por ordem de prioridade. Não se pode naturalizar esse poder de discricionariedade de parlamentares destinando emendas para onde bem desejam, deixando pessoas sem água por falta de interesse eleitoral. Todo cidadão tem direito e deve ter acesso às políticas do Estado, e não apenas aqueles que interessam eleitoralmente ao deputado ou senador.

E é por isso que o orçamento, em vez de ser distribuído quase como um fundo eleitoral, deveria ser repassado aos Fundos de Participação de Estados e Municípios.

O terceiro efeito catastrófico é a subversão do papel fiscalizador do Legislativo, enfraquecendo o controle.

O Legislativo desvirtuou seu papel fiscalizador ao passar a ter o poder de decidir sobre um volume absolutamente desproporcional do orçamento público por meio das emendas parlamentares. Quem tem poder de indicar despesa

não tem interesse em fiscalizar. Mas, obviamente, o parlamentar precisa ser responsabilizado se quisermos garantir alguma qualidade do gasto público.

Os parlamentares realizam as indicações para as emendas não durante a construção da LOA, mas sim durante a execução, o que os torna executores, esvaziando o Poder Executivo. Executores que não precisam se justificar pelas decisões sobre para onde o dinheiro vai e que também não são responsabilizados pelo mau uso desses recursos. Apenas bônus sem ônus, como disse a Élida, receita para um resultado desastroso com dinheiro público, que só vai fazer o cidadão ter cada vez menos crença no Estado brasileiro.

Hoje, a fiscalização que interessa ao Congresso é se o seu quinhão do orçamento foi liberado pelo governo. Infelizmente, o Congresso demonstra estar disposto, consistentemente, a driblar todas as mínimas medidas de controle impostas.

Quando a Suprema Corte tornou inconstitucional o orçamento secreto, as emendas Pix e as de comissão foram turbinadas. Agora, para driblar os limites ao crescimento exponencial do volume das emendas e garantir mínima rastreabilidade, foram criadas emendas paralelas, que se misturam ao orçamento discricionário e são, em sua maioria, irrastreáveis. Apenas este ano, são R$ 8,5

bilhões em emendas paralelas, originadas das comissões, conforme a Transparência Brasil revelou em relatório.

Então, eu reforço a necessidade de mudanças estruturantes para pararmos de ficar enxugando o gelo. Considerando os princípios constitucionais, defendemos minimamente que a prática das indicações após a sanção da LOA também deva ser considerada ilegal em todas as modalidades de emenda, inclusive nas Pix. Trata-se de apropriação na fase de execução do recurso, com as peças orçamentárias se tornando um mero cheque em branco para ser endossado posteriormente.

Essas indicações estão no cerne da ausência de planejamento e da má qualidade do gasto das emendas parlamentares, trazendo, inclusive, imprevisibilidade ao Executivo, que passa a ter ciência da destinação dos recursos apenas após a LOA ser aprovada.

Além disso, precisamos acabar com a discricionaridade das indicações, de forma que todas as emendas estejam associadas a metas e objetivos das políticas públicas, com justificativa individualizada e condizente com as prioridades nacionais. Trata-se de uma implementação efetiva do planejamento na elaboração da LOA. E, aí, nesse contexto, é essencial acabar com ações

orçamentárias genéricas, usadas para a inclusão de todo tipo de gasto, sem associação a resultados de políticas nacionais.

Por fim, defendemos que as emendas Pix sejam extintas, pois se configuram doações aos subnacionais sem vinculação com o PPA e políticas estruturantes, já que há ampla discricionaridade ao gestor local no uso do recurso. Há aqui um vício insanável, por mais que sejam impostas transparência e rastreabilidade.

Novamente, agradeço a oportunidade de debater essa temática importante para o País. Como amiga da Corte, a Transparência Brasil tem oferecido contribuições técnicas no âmbito da ADPF 854 e das três ADIs em tramitação, onde apresentamos, em maior profundidade, como o atual *modus operandi* das emendas parlamentares descumpre os dispositivos constitucionais. Os avanços até agora alcançados devem ser reconhecidos, mas não podem ser utilizados como pretexto para a manutenção de um mecanismo que, notadamente, vai na contramão do interesse da nação.

Obrigada.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Doutora Juliana, apenas uma dúvida. A senhora mencionou, no curso da exposição, emendas para pagar salário?

A SENHORA JULIANA SAKAI (TRANSPARÊNCIA BRASIL) - Sim, emendas que agora foram aprovadas pelo Congresso.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Foram aprovadas pelo Congresso? Para mim é uma novidade. Está nos autos?

Ah, está bom. Depois eu vou abrir vista para os senhores se manifestarem, porque fiquei curioso, eu diria, porque eu não tinha essa informação até este presente momento.

Então, eu tenho a alegria de agradecer, à doutora Juliana e passar a palavra ao Doutor Guilherme, que é da Transparência Internacional e da área jurídica, Ciência Política, Mestre em Direito Internacional, oriundo da UERJ e PUC do Rio, uma alegria vê-lo. O senhor tem a palavra por dez minutos; e eu peço perdão, porque nós precisamos realmente cumprir o horário e nós vamos ouvir ainda o Ministério Público. Mas o senhor tem a palavra, Doutor Guilherme.

O SENHOR GUILHERME FRANCE (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL) - Muito obrigado, Ministro Dino.

Boa tarde a todos, boa tarde, autoridades, demais colegas da sociedade civil e autoridades que estão aqui conosco.

É um enorme desafio subir nesta tribuna para falar algo de novo sobre um tema que foi abordado em detalhes pelas mais variadas perspectivas ao

longo do dia de hoje. Vou tentar dividir a minha apresentação também em três breves pontos, descendo do nível internacional para o nível doméstico, federal e, por fim, o nível subnacional.

Eu represento aqui a Transparência Internacional, um movimento global de combate à corrupção, que está presente em pelo menos 110 países. Essa perspectiva única nos informa que as dinâmicas e os processos vividos no Brasil com relação à criação e à expansão das emendas parlamentares não são jabuticabas. Não são inéditas ou tampouco surpreendentes as consequências nefastas da tomada de controle do orçamento público por parlamentares sem adequada transparência, *accountability* e respeito a critérios técnicos.

Não me contraponho aqui ao levantamento feito pelo Professor Hélio Tollini. Na verdade, nós olhamos para outro grupo de países, que não aqueles que pertencem à OCDE.

Em 2010, já eram identificados pelo menos 23 países em que parlamentares exerciam controle absoluto sobre pelo menos uma parcela do orçamento público. Gana, Honduras, Quênia, Nigéria, Paquistão e Filipinas eram alguns deles.

Um estudo publicado pela Transparência Internacional, em 2023, já apontava que os fundos discricionários sob controle de parlamentares - e

estes assumem diversas nomenclaturas - estavam invariavelmente sujeitos a graves riscos de corrupção. Na Índia, aumentavam os gastos sob controle dos parlamentares às vésperas das eleições. No Quênia, foram encontrados casos diversos em que os recursos eram utilizados para a contratação de empresas controladas pelos próprios parlamentares que controlavam esses recursos. Nas Filipinas, apesar de uma decisão favorável da Suprema Corte pela inconstitucionalidade do fundo de assistência para o desenvolvimento prioritário, esse instrumento que manejava as emendas, os parlamentares encontraram formas de seguir controlando recursos discricionários do orçamento federal.

Esses exemplos soam estranhamente familiar a todos que acompanham o noticiário político e policial brasileiro. Fica evidente, pela análise das experiências internacionais, que o Brasil trilha, com assustadora semelhança, um caminho marcado por escândalos de corrupção e desperdício que outros tantos países já trilharam. Nos afastamos, assim, das melhores práticas internacionais de controle orçamentário e ignoramos as amplas evidências do que não funciona.

Aproveito a perspectiva internacional para relembrar que o Brasil é signatário tanto de tratados de direitos humanos quanto tratados de combate à corrupção, que impõem a transparência e buscam garantir o direito de

acesso à informação, algo que as práticas correntes claramente apontam no sentido contrário.

Chegando no plano doméstico, gostaria também de falar sobre os impactos que já foram tão bem documentados e produzidos pela atual sistemática de aprovação e execução das emendas parlamentares. Alguns já foram bem detalhados pelos expositores que vieram antes de mim, como o desequilíbrio fiscal, a deturpação das políticas públicas e a captura do processo eleitoral pelas elites que já se encontram no poder, em prejuízo de grupos historicamente excluídos, como mulheres, pessoas negras, povos indígenas, a comunidade LGBTI+, e pessoas com deficiência.

Outro impacto, no entanto, foi pouco falado no dia de hoje: a corrupção. Não pretendo aqui descumprir a orientação do Ministro para essa audiência. Não tratarei de casos específicos, investigações e processos criminais, para além de chamar a atenção para a coincidência de que hoje, mais uma vez, acordamos com a notícia de que a Polícia Federal estava nas ruas para investigar mais um caso de corrupção envolvendo parlamentares e prefeitos.

Chamo a atenção para uma questão estrutural que me parece uma inescapável consequência da impositividade e das emendas Pix: a pulverização dos riscos de corrupção por todo o país. Volumes recordes de recursos

têm sido distribuídos para pequenos e médios municípios, sem transparência na origem ou possibilidade de controle no destino. Afinal, são esses os entes que têm condições estruturais mais limitadas com relação ao exercício de fiscalização e controle. Isso já é bem documentado e evidenciado por um estudo produzido pelo Conselho Nacional de Controle Interno, que apontava, por exemplo, que mais de 90% dos municípios brasileiros não têm programas de integridade próprios. Quase 60% deles não regulamentaram a Lei Anticorrupção. Menos de 3% dos órgãos de controle interno de municípios têm um nível de estruturação considerado aceitável e 25% não têm sequer órgãos estruturados de controle interno. Parece uma tempestade perfeita para a corrupção, desvios e irregularidades, comprometendo não apenas a efetividade do gasto público, mas também ameaçando a própria confiança da população nos seus representantes e nas instituições democráticas que estruturam o nosso Estado.

Os princípios constitucionais da Administração Pública, de publicidade, de moralidade e de impessoalidade, passam ao largo desse processo. Chama a atenção o fato de que o modelo de distribuição desses recursos não incentiva a estruturação dessas áreas de controle interno por parte dos pequenos e médios municípios que mais recebem esses recursos.

Por fim, gostaria de avançar em um ponto que já foi explorado em alguma medida no dia de hoje, que é a questão do nível subnacional. O próprio governador mencionou esse ponto.

A partir do exemplo do Congresso Nacional, legislativos estaduais e municipais, nos últimos anos, apressaram-se para aprovar reformas legais e constitucionais que instituíram mecanismos equivalentes àqueles criados pelas normas constitucionais que são alvo de questionamento nas ações aqui em discussão.

Um estudo publicado pela Transparência Internacional em 2024 identificou que, entre as 27 unidades federativas, ao menos 23 já previam a impositividade e pelo menos 18 já tinham emendas Pix ou transferências especiais. Talvez esses números já estejam defasados. A pressa dos parlamentares nos legislativos estaduais e municipais é grande.

Temos notícia também de inúmeros municípios como São Paulo, Belo Horizonte e Goiânia, que discutem ou já estabeleceram em suas leis orgânicas dispositivos que também instituem a impositividade das emendas parlamentares para os vereadores e vereadoras.

E os valores são vultuosos. Discutimos hoje um pouco mais cedo alguns valores possíveis. O nosso levantamento de 2024 apontava em torno de 10

bilhões de reais nos orçamentos estaduais apenas. Um levantamento mais recente da *Folha de São Paulo* coloca esse número mais perto de 12 bilhões. Claro, avaliações difíceis de serem feitas, porque os dados não são centralizados e há falta de transparência também nos estados.

Não há mapeamento com relação à distribuição desses recursos nos municípios. As condições para aprovação e execução das emendas parlamentares no nível estadual são ainda mais problemáticas do que no nível federal.

De fato, em 2022, como parte do índice de transparência e governança pública, também publicado pela Transparência Internacional, identificamos que 16 dos 27 entes federativos não possuíam mecanismos adequados para garantir a transparência das emendas parlamentares. Esse mesmo indicador mostrou que as assembleias legislativas são ainda menos transparentes do que as Casas do Congresso Nacional.

Em resumo, as condições estruturais de transparência e controle social são deficientes nos níveis subnacionais, fazendo com que os riscos e os impactos negativos das emendas parlamentares sejam ainda mais preocupantes do que nos orçamentos estaduais e municipais.

Temos ainda uma situação problemática, no sentido de que os avanços que já aconteceram, graças à condução deste Supremo Tribunal Federal, na pessoa do Ministro Flávio Dino, e anteriormente da Ministra Rosa Weber, implementaram de fato reformas positivas que têm sido aplicadas pelo Congresso Nacional e pelo Governo Federal, como ouvimos no dia de hoje. Não existe ainda clareza sobre a aplicação dessas determinações aos níveis estaduais e municipais.

Apesar de entendermos que essas decisões se aplicam pela lógica da simetria e por estarem fundadas nos princípios constitucionais que hoje discutimos, não houve uma explicitação dessa aplicação, o que leva a dúvidas em relação à aplicação desses critérios por órgãos de controle interno e externo, e mesmo pelo Ministério Público, no nível estadual e subnacional.

Por isso, complementando um pedido que já havíamos feito na nossa petição de ingresso na ADI 7.697, gostaríamos e entenderíamos que seria salutar que fosse explicitada a aplicação das determinações desta Corte, pelo menos no que se refere às emendas Pix, para estados e municípios. De modo especial, reconhecemos que seria fundamental a exigência dos mesmos mecanismos de transparência e rastreabilidade, que já foram definidos no âmbito da ADPF 854, também para estados e municípios, incluindo a exigência de elaboração e avaliação

de planos de trabalho para aprovação das emendas Pix também nesses níveis estaduais.

Deixo o meu agradecimento ao Ministro Flávio Dino e ao Supremo por abrigar esse importante debate sobre esse tema essencial. Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu que agradeço ao senhor, Doutor Guilherme, que trouxe importantes contribuições, a exemplo de todos os demais que antecederam.

Com isso, nós finalizamos a participação de todos que são atores diretamente no processo: parte autora, os órgãos públicos requeridos, os *amici curiae*.

Vamos fazer o último bloco de especialistas, vamos ouvir o Ministério Público e provavelmente o encerramento pelo Ministro Edson Fachin, que é o Vice-Presidente do Supremo e, pela lógica, próximo Presidente. Estou confiante que ele aqui chegará.

Passo a palavra, portanto, à Doutora Paula Carolina de Oliveira Azevedo da Mata, que é doutora e mestre em Direito pela UFMG, servidora pública da Prefeitura de Contagem, atua atualmente na Procuradoria-Geral, é professora também da PUC e advogada.

A senhora tem a palavra.

A SENHORA PAULA CAROLINA DE OLIVEIRA AZEVEDO DA MATA (OBSERVATÓRIO DA QUALIDADE DA LEI - UFMG - LEGISLAB) - Muito obrigada, Ministro. Boa tarde a todos. Na pessoa do Ministro, cumprimento todos e agradeço a oportunidade de ter sido selecionada para poder trabalhar aqui um pouquinho a ideia de justificativa das emendas parlamentares.

Hoje, estou aqui representando o Observatório para a Qualidade da Lei, que é um grupo de pesquisa da UFMG. Juntamente com a coordenação da Professora Fabiana de Menezes, temos o Legislab, que é um laboratório de práticas legislativas que é feito dentro desse grupo de pesquisa, em que buscamos situações que estão acontecendo na realidade para poder analisar de uma forma interdisciplinar.

Então, é um prazer muito grande estar representando, uma responsabilidade muito grande. Gostaria de convidar todos a entender e saber do nosso trabalho, porque, de fato, é algo que impacta bastante na realidade.

Fruto dessas pesquisas que acontecem no Observatório para a Qualidade da Lei foi a minha tese de doutorado, que fala sobre o devido processo legislativo orçamentário e as emendas parlamentares sob uma perspectiva de racionalidade legislativa. Então, sem a intenção de criar soluções prontas, buscou-

se analisar como as justificativas das emendas parlamentares podem adequar à construção de leis orçamentárias que sejam leis orçamentárias mais atreladas ao interesse público. Tive a honra de ser orientada pela Professora Fabiana e ser coorientada pela Professora Élida na defesa que aconteceu agora em março.

Apresentamos um estudo empírico nessa tese de doutorado, em que nós extraímos algumas notas taquigráficas do PLOA de 2024 e pegamos 67 emendas individuais, que totalizam quase R$ 2 bilhões, para entender como as justificativas dessas emendas eram apresentadas. E aí identificamos que as justificativas são, infelizmente, realizadas de forma muito genérica, vaga e pouco específica.

A título de exemplo, eu coloquei para vocês uma justificativa de uma emenda de R$ 67 milhões, que fala: essa emenda visa atender despesas relativas ao programa de atenção primária dos municípios. Extraímos, claro, o estado, porque não é a nossa intenção fazer nenhum tipo de exposição, mas pegamos a título de exemplo para dizer: Que despesas são essas? Quais municípios serão atendidos? De que forma será distribuído esse valor? Para qual finalidade será essa emenda? Com base em quais dados e quais elementos ela foi distribuída? Há necessidade da aplicação desse recurso? E aí, é claro, aqui eu endosso as

palavras da Doutora Juliana, que apresentou aqui um importante papel, como amigo da Corte, que é exatamente dar transparência para isso.

Feito isso, atrelamos duas grandes áreas, que são o direito financeiro e a racionalidade legislativa. O Observatório para a Qualidade da Lei está dentro do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG e fala exatamente sobre como a produção legislativa é feita. Então, basicamente, a nossa ideia é entender de que forma podemos buscar fundamentos e adequações de parâmetros para poder desenvolver leis bem-feitas e aprová-las.

Quando falamos de racionalidade legislativa aplicada às legislações orçamentárias, temos que ter um cuidado muito grande, porque nós estamos falando de legislações em que a argumentação legislativa não pode ter muito espaço. Eu não posso desaprovar uma legislação orçamentária, eu estou falando de alocação de recurso público. Então, a partir do momento que eu estou falando de alocação de recurso público, atrelamos a essa ideia uma ideia de legalismo forte. O que eu quero dizer com isso? Que, por se tratar de uma proximidade com o conceito de soberania, não podemos ter muito espaço para as implicações com relações ao contexto, com relações às negociações políticas etc. Em resumo, qual é a ideia que queremos passar? Que as emendas não podem ser objeto de negociação.

Até mesmo porque trabalhamos uma ideia na tese de devido processo legislativo orçamentário. E aí, o que seria? Arriscamos e damos um conceito desse devido processo legislativo orçamentário. O que seria? Seria um conjunto de regras e princípios que garantem decisões baseadas em critérios técnicos, legais e constitucionais, assegurando que os recursos públicos sejam alocados de forma fundamentada, com base em dados técnicos e nas reais necessidades da sociedade.

Feito isso, identificamos que, dada a situação em que as emendas estão sendo apresentadas, a forma como as emendas estão sendo apresentadas, precisamos incluir um sexto aspecto de transparência fiscal. Por que sexto aspecto? Usamos o estudo, um artigo que foi publicado pelo Ministro Gilmar Mendes e pelo Doutor Celso de Barros, em que se fala que, para que se atinja a transparência fiscal, são necessários cinco aspectos, e é até o estudo que foi citado por esta Corte: a participação social, a clareza nas formulações, a sinceridade, a ampla divulgação e a transparência. E aí, quando falamos de um sexto aspecto, já que a emenda está tomando essas proporções, precisamos dizer que a emenda precisa ter a sua finalidade demonstrada.

Quando falamos em finalidade, não estamos falando de finalidade demonstrada no plano de trabalho somente, depois da aprovação da

emenda. Estamos falando de finalidade apresentada na origem. Precisamos de uma justificativa da emenda na origem. No momento da elaboração da emenda, é interessante que falemos sobre isso para que tenhamos condições de avaliar depois.

E falando em avaliação, vinculamos aqui dois artigos que foram incluídos recentemente na Constituição, que falam de avaliação de políticas públicas.

O § 16 do art. 37 fala que a Administração Pública deve realizar políticas públicas e deve publicizá-las. E quando falamos de Administração Pública aqui, não estamos falando somente do Poder Executivo, estamos falando de todos. Aliás, o Poder Legislativo, no seu poder fiscalizatório, pode solicitar essas avaliações que são feitas ou mesmo realizá-las através das comissões parlamentares, por exemplo.

O art. 165, § 16, vai falar que as leis orçamentárias precisam ser atreladas aos resultados das avaliações. E aí citamos um espaço de um guia que foi publicado pelo IPEA dessa vinculação com orçamento de avaliação. Já apressando aqui, falamos de um grande passo que apresentamos, que foram algumas categorias de análises que foram feitas com base na legística. Utilizamos um texto que fala das 10 etapas da abordagem metódica da legislação para dizer como as emendas parlamentares podem ser apresentadas.

Indicamos aí 8 categorias de abordagem metódica para as emendas parlamentares. Que são, por exemplo: A emenda identificou a realidade social existente? Indicou se houve evolução no planejamento estatal ou não? Foram identificados os meios e os instrumentos que podem ser utilizados para resolver o problema? A emenda indicou quais são os objetivos que ela pretende alcançar? Indicou qual é o problema que ela pretende alcançar?

E aí, com base nisso, chegamos a algumas proposições. Resumimos a nossa exposição em proposições para que esta Corte atente ao seguinte: quando falamos de justificativa da emenda parlamentar, estamos falando de uma etapa que é indispensável para o plano de trabalho; o plano de trabalho, para que seja bem feito, precisa ter um diagnóstico, e esse diagnóstico deve vir na justificativa, a grande fragilidade das emendas parlamentares hoje é exatamente essa ausência de diagnóstico.

E essa justificativa, para que seja bem elaborada, não precisa de muito. Podemos, claro, usar os critérios racionais de construção da legislação, como apresentamos aqui. Mas também podemos usar as avaliações de políticas públicas, as ressalvas dos órgãos de controle, as demandas judiciais mais utilizadas e as demandas reprimidas da sociedade. De alguma forma, precisamos identificar qual é a necessidade da emenda parlamentar.

Para finalizar, quando falamos de devida justificativa, essa expressão é retirada exatamente da Resolução nº 1 de 2006, que trata da Comissão Mista de Orçamento. As emendas devem ter uma devida justificativa. Se ela não existir, podemos começar a pensar na ideia de que isso é um impedimento de ordem legal e técnica. Legal porque está descumprindo o devido processo legislativo orçamentário; e técnica porque é basicamente uma atecnia legislativa.

Nossa proposta aqui hoje, já encerrando minha fala, é exatamente propor que o orçamento deva ser um instrumento de concretização de direitos e de promoção do desenvolvimento social. Não podemos tratar o orçamento como um mecanismo formal de distribuição de recursos. Não estamos falando aqui somente de técnica que deve ser envolvida nessas justificativas. Estamos falando aqui de apresentação de problemas que, no curso da votação, precisamos ter ciência.

As decisões alocativas precisam ser racionais, eficientes e devidamente justificadas.

Agradeço muito a participação e ficamos à disposição desta Corte no que pudermos ajudar.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço à senhora, Doutora Paula, e cumprimento esse trabalho do Observatório

da Qualidade da Lei. Certamente é um trabalho inovador. E também cumprimento os colegas da Universidade Federal de Minas Gerais, universidade pela qual tenho grande admiração. Muito obrigado à senhora.

O Professor Doutor Renato Ramalho, que é da Associação Nacional dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal (ANAPE), é doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Procurador do Estado de Pernambuco, foi assessor de Ministro do STJ e é pesquisador. Vossa Excelência tem a palavra por 10 minutos, Doutor Renato.

O SENHOR RENATO RAMALHO (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE) - Muito boa tarde a todas e a todos.

Excelentíssimo Ministro Flávio Dino, em nome de quem cumprimento todos os participantes presentes e em sessão virtual. Não posso também deixar de registrar nosso cumprimento, Ministro Dino, por este importante momento, histórico momento, de debate institucional, de árduo trabalho de todo o seu gabinete, e aqui destaco a Professora Amanda Thomé, que, coletivamente, através do seu gabinete, tem feito esse trabalho fantástico de aprofundar o debate sobre um dos processos realmente mais importantes da história deste Supremo Tribunal Federal.

Eu não vou ser repetitivo aqui. Tentarei agregar elementos que, na nossa visão, ainda estão um pouco carentes de melhor debate, um pouco carentes de melhor atenção, e dividir esta apresentação em três grandes partes.

Em primeiro lugar, as premissas do atual modelo, as premissas pelas quais partimos, por meio da apresentação de propostas, para transformar esse modelo de emendas de forma mais republicana e democrática. Segundo ponto, trago um tema muito importante, que é a questão da proliferação das emendas impositivas, meu amigo Breno Pires, nos orçamentos estaduais e municipais. Se achamos ruim esse modelo que foi instituído no âmbito federal, de emendas impositivas, ou achamos que merece reparos e aperfeiçoamentos, no âmbito dos orçamentos estaduais e municipais, como trazemos em nossos memoriais, com dados bastante abrangentes desse panorama, a situação é muito mais preocupante.

E, por fim, algumas propostas realistas, factíveis, razoáveis, para transformarmos todo esse modelo de emendas em algo muito mais eficiente na nossa visão.

Então, partimos de algumas premissas. A primeira vem do Ministro aposentado, Ayres Britto, que diz que, abaixo da Constituição, o orçamento é a lei mais importante de um país. Assim, reconhecemos que é no

orçamento que estão as prioridades de uma nação. É através dele que o Brasil vai se tornar um país desenvolvido do ponto de vista social e econômico.

É papel do Parlamento ter um protagonismo na elaboração, na formulação e na fiscalização, sim, do orçamento público. Porém, além dessa premissa, trabalhamos com a premissa de que a atual sistemática de emendas parlamentares do orçamento, sim, prejudica o equilíbrio entre os poderes.

Os 50 bilhões de emendas parlamentares hoje existentes representam 25% das despesas discricionárias, ou seja, aquelas para pagar o Exército, pagar estradas, obras, portos, aeroportos. Em 2028, Professora Élida Graziane, vamos a chegar a 100% das despesas discricionárias vinculadas a emendas.

Em 2025, o valor das emendas parlamentares, Doutor Walfrido, é superior a toda verba para a infraestrutura que os principais ministérios do tema têm. Então, se juntarmos os orçamentos de investimento - Ministérios do Transporte, de Portos e Aeroportos, da Integração e do Desenvolvimento Regional e das Cidades - não chegam ao valor de 50 bilhões das emendas parlamentares. Cada deputado federal tem, só em termos de emenda individual, 37 milhões - em termos de emenda individual, só uma espécie de emenda.

Por exemplo, um deputado federal de Sergipe tem 37 milhões em emendas individuais, que correspondem ao mesmo valor que o governador daquele estado, o governador de Sergipe, tem para investir em toda a malha viária, em todas as estradas e rodovias daquele estado. Hoje, um deputado de Sergipe tem mais recursos para investimentos em estradas do que o próprio governador.

A terceira premissa é de que prejudica também o pacto federativo - e aqui vou centrar as próximas palavras. Prejudica de diferentes formas.

Em primeiro lugar, porque traz uma municipalização dos recursos federais. Para se ver a disfuncionalidade disso, seria somente inverter a lógica. Se hoje verificamos, no orçamento federal, esses repasses para construir praças, recapear ruas de pequenas cidades, imagina se fosse o contrário: se um vereador aprovasse uma emenda impositiva para um prefeito construir um porto ou um aeroporto? Então, há uma disfuncionalidade clara na repartição de competências.

Além disso, agrava a desigualdade entre os entes. Vinte por cento dos municípios mais ricos do Brasil recebem, *per capita*, o dobro de emendas Pix do que os 20% de municípios mais pobres.

E, por fim - aqui tenho vários amigos do Maranhão -, a terceira premissa vem do saudoso Josué Montello, escritor maranhense da Academia Brasileira de Letras, que dizia: "A grandeza de uma nação está na firmeza de seus princípios."

Então, reconhecemos o papel histórico deste Supremo Tribunal Federal para trazer firmeza aos princípios fundados na Constituição de 1988, principalmente às cláusulas pétreas da separação de poderes e do pacto federativo.

E aqui, trazendo alguns dados bastante breves e objetivos, sobre a segunda parte: a questão das emendas impositivas nos orçamentos estaduais e municipais. São muitos dados que levantamos, e vou só destacar alguns deles.

Atualmente, as emendas impositivas nos orçamentos estaduais correspondem a R$ 11,9 bilhões. Se juntarmos com os R$ 50 bilhões que já existem no âmbito federal, só aí já temos R$ 62 bilhões. Das 27 unidades federativas, 23 já instituíram as emendas impositivas. Então, isso ressalta o papel desse julgamento no reflexo da federação como um todo.

E, além disso, há um agravamento também da desigualdade regional. Estados ricos, como por exemplo o Estado de São Paulo, comprometem apenas 0,45% da sua receita com emendas impositivas. Então, têm uma margem

muito alta para investimentos. Agora, estados mais pobres, como a Paraíba, comprometem 2% da sua receita. Roraima, 3%.

Além disso, proliferaram, no âmbito dos estados, as emendas Pix. Há Estados - como o Estado da Paraíba - que apenas permitem que o parlamentar, na emenda individual, transfira por meio de emenda Pix, sem convênio, sem controle e sem prestação de contas.

E aqui trago uma questão muito grave, Ministro Flávio Dino: a questão do que tenho chamado de emenda partidária.

Os orçamentos estaduais estão aprovando emendas de bancada. A emenda de bancada surgiu para que - conforme mencionado pelo colega do Senado que me antecedeu - um conjunto de parlamentares daquele estado, com diferentes visões, se unisse para financiar projetos estruturantes naquele estado. Como vamos ter emenda de bancada no âmbito de um Estado específico ou de um município específico?

O que está acontecendo? Essas emendas de bancada, nos orçamentos estaduais, tornaram-se emendas partidárias. A bancada está tendo um alargamento da sua visão para ser a bancada partidária. Isso está, até mesmo, fazendo com que se ultrapasse o limite de 2% previsto no parâmetro federal.

Outro ponto: identificamos - e isso consta nos nossos memoriais - estados que estão trazendo impositividade para as emendas de comissão, também em afronta ao parâmetro federal. Emendas de comissão, no âmbito federal, não têm essa impositividade.

Já me encaminhando para o final, trouxemos alguns dados sobre os municípios, que estão também nos memoriais. E, rapidamente, quero falar do caso de Porto Alegre. Como procurador municipal daquele município, em 2019, tivemos a oportunidade de ajuizar uma das primeiras - talvez a primeira - ações questionando a impositividade dessas emendas impositivas nos orçamentos municipais. E o Tribunal gaúcho entendeu que não haveria problema, porque já existia um parâmetro federal. E Porto Alegre gastou R$ 300 milhões, em seis anos, com emendas impositivas - recurso que poderia ter ajudado a combater as cheias e evitado a tragédia de 2024.

Por fim, o caso de Pelotas, que traz a impositividade do cronograma. O prefeito teria que executar até 30 de junho, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.

Trago também, já finalizando, sete propostas muito específicas, detalhadas também nos nossos memoriais: em primeiro lugar, vincular as emendas parlamentares a programas e projetos estruturantes de caráter nacional,

previamente definidos pelo Poder Executivo - por exemplo, um cardápio de obras -; exigir a priorização da alocação em projetos em andamento sobre novos projetos - art. 45 da LRF já prevê isso, obras em andamento devem ter prioridades sobre obras em início -; em terceiro lugar, de forma muito breve, já me caminhando para o final, fixar o limite máximo de emendas não na receita corrente líquida, mas em despesas discricionárias; exigir justificativa técnica e prévia, impacto orçamentário para indicação de cada emenda.

Enfim, é um tema muito baixo para pouco tempo, mas deixei um memorial. Como um bom advogado, deixei um memorial de forma mais detalhada.

Agradeço demais, registrando esse histórico. E lembrando, novamente, Ministro Dino, as palavras do maranhense, imortal da Academia Brasileira de Letras, Josué Montello: "A grandeza de uma nação está na firmeza de seus princípios".

E cabe a este Supremo Tribunal Federal defender os princípios da cláusula pétrea da separação de poderes, do pacto federativo.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço ao Senhor, Doutor Renato. Recentemente, estive em um lançamento de livro de Sua Excelência, aqui no Supremo, e quero lhe agradecer por ter citado duas

vezes Josué Montello. Era um grande escritor, o qual conheci em 1983, 84. Recomendo ao senhor ler *Os Tambores de São Luís*. É o melhor livro dele, a meu ver. Mas há outros tantos muito bons: *Noite Sobre Alcântara*, *Largo de Desterro*, *Cais da Sagração*, o qual recomendo também ao senhor.

Eu passo a palavra agora para o Doutor Helder Rebouças. Tem doutorado em Direito pela UnB; mestrado no Ceará. Foi diretor-geral do Senado, diretor executivo do Instituto Legislativo Brasileiro, Escola de Governo do Senado, enfim. É consultor de orçamento do Senado e uma das pessoas também que tem escrito bastante, na imprensa, sobre esse tema já há alguns anos. Então, com alegria, passo-lhe a palavra para os dez minutos.

O SENHOR HÉLDER REBOUÇAS (CONSULTOR DE ORÇAMENTO DO SENADO FEDERAL) - Eu queria agradecer o honroso convite, Ministro Dino, de estar aqui, com a presença de tantos ilustres, pessoas que lidam com o direito financeiro. Mas eu queria agradecer também ao senhor, porque, na última vez que nós nos encontramos, aqui no Supremo, o senhor me ressuscitou, que a sua chefe de gabinete disse que eu era uma das antigas do Senado. E quando o senhor me viu, disse: "Eu pensei que era um 'caba de bengala', mas é um 'caba novo'". Então eu fico agradecido pela ressurreição que o senhor fez.

Eu queria fazer aqui, Ministro, uma breve apresentação para, no final, trazer aqui para os senhores uma proposta que possa colaborar com o deslinde dessa questão.

Então, os objetivos que nós trazemos aí para a nossa apresentação é traçar um quadro das emendas orçamentárias. No final, a exemplo do que fez o colega Paulo Bijos, a gente trazer uma proposta plausível para dar um encaminhamento, Ministro, nessa "com prudência", como o termo usado pelo Professor Scaff, mas dentro da quadra constitucional, na perspectiva de que a gente não vai ter, no curto prazo, alterações significativas nesse modelo constitucional, até por questões políticas.

Aqui, Ministro e presentes, é uma evolução do quadro de emendas presentes no orçamento de 10 anos, de 2015 a 2025, as que estão presentes no orçamento.

Então, vemos ali uma evolução, que é um avanço político do Congresso Nacional, sem dúvida, e isso tem explicações as mais diversas, já foi explicado aqui, não precisamos estar repetindo, mas essa evolução é muito importante para mostrar, vamos dizer assim, o avanço que o Legislativo teve sobre as emendas. E aí temos o somatório de todas as emendas: as individuais, as emendas de bancada e as emendas de comissão. Esse quadro é bem representativo.

E aqui, nesse outro quadro, também nós fazemos uma perspectiva histórica de 10 anos, Ministro, trazemos aqui o somatório de todas as emendas por categoria de autor. Vemos aí que, no presente caso, temos uma preponderância muito grande das - deixa-me colocar meus óculos aqui...

O SENHOR HÉLDER REBOUÇAS (CONSULTOR DE ORÇAMENTO DO SENADO FEDERAL) - Mas aqui, Ministro, a gente tem uma apresentação das emendas por autor. Então, a gente vê a concentração muito grande, nesses 10 anos, das emendas individuais. Nós já vimos aqui que tivemos alguns avanços nas emendas de bancada estadual com o cardápio. Eu acho que a gente precisa avançar um pouco mais nesse núcleo aí das emendas individuais, que são as mais preponderantes.

Aqui, nesse eslaide, eu queria fazer um registro. Quando a gente trata dessa questão da dispersão, da fragmentação de políticas públicas, a gente vê, lá na última barra, a concentração de emendas na área de saúde. E para cima, nós temos ali uma dispersão muito grande de despesas, nesses últimos 10 anos, por função. A função é o maior nível de agregação de despesas. Então, a função saúde, ela predomina. E, para cima, você vê ali pequenos valores atribuídos a outras funções orçamentárias, demonstrando aí uma relativa fragmentação de política pública.

Aqui, nesse eslaide, nós estamos mostrando como estão divididas basicamente as despesas das emendas. A gente vê que há um certo equilíbrio entre investimento e custeio.

Eu peguei aqui os principais programas que foram contemplados com emendas nos últimos 10 anos. Então, a gente vê novamente, percebendo as barras maiores, que há uma concentração muito grande de despesas das emendas na área de saúde. Vocês veem ali que a terceira maior é exatamente concentrada nas emendas pix. A gente vê que a área de saúde domina, em seguida vêm as emendas pix. Eu estou trazendo rapidamente esses quadros porque eu quero entrar num tema aqui. Eu quero ver se isso tem aderência com o sistema de planejamento público.

Muito bem. Aqui, eu fiz uma seleção, a partir do Siga Brasil, de todas as indicações de emendas que dizem assim: essa emenda vai para o Estado do Ceará, essa vai para o Estado do Maranhão, essa vai para o Estado do Pará. Então, no quadro de dez anos, a gente vê ali uma concentração muito grande no Estado de São Paulo. Agora, por que esse quadro é assim? Por que esse eslaide tem isso? Tem uma razão de ser: pelo tamanho das bancadas, que têm o critério populacional. Inclusive, seria interessante, em qualquer discussão de aperfeiçoamento da gestão das emendas, da governança das emendas, levar em

consideração se o critério populacional é efetivamente o melhor critério para a distribuição dos recursos.

Bom, dito isso, vamos passar para o que interessa. Aqueles quadros que nós trouxemos seguem algum critério de planejamento público? A gente vai passar aqui para explorar isso.

Em primeiro lugar, eu coloquei isso aqui, eu acho que todos já sabem, mas é importante ressaltar uma coisa. O PPA, gente, é o planejamento de longo prazo. Aqui nós temos os grandes objetivos de longo e médio prazo para a Administração. O orçamento é o curto prazo. E a LDO faz o quê? O papel da LDO, eu vou chamar a atenção novamente, o papel da LDO é fazer a busca no longo prazo e dizer: no ano de 2025, as prioridades são essas. É esse o papel da LDO, que a gente vai mostrar que ficou desnaturado ao longo do tempo.

Eu queria chamar a atenção aqui também de um dispositivo constitucional que muitas vezes quando a gente fala em PPA, LDO e LOA, a gente diz assim, é uma hierarquia lógica. Mas eu queria chamar a atenção que essa hierarquia diz respeito também às emendas. Está ali o dispositivo: a aprovação das emendas requer compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Muito bonito, está na Constituição. Vamos ver para a operacionalização disso aí.

As prioridades do Governo Lula aqui no PPA. Então essas aí, combate à fome, são essas prioridades. Só que o PPA, gente, vocês sabem muito bem disso, ele é muito genérico. Então, já cria uma dificuldade para fazer um exame de compatibilidade dessas emendas com o PPA.

E aí, Ministro Dino, vem a LDO de 2025. Olha aí a redação dela, a de 2025. E lembrando que, quando ela veio do Executivo, não tinha esse tamanho não, ela só falava do PPA. Quando essa redação veio na LDO de 2025, só se falava da compatibilidade com o PPA, que você jamais conseguiria fazer devido à generalidade do PPA. Mas o Congresso Nacional avançou e emendou um pouco essa, que é um dispositivo importante.

Pois bem, quais são as prioridades do orçamento de 2025? Está ali: novo PAC, PPP e uma que foi incluída pelo Congresso Nacional que foi vetado, que era um detalhamento de prioridades. Pois bem, está ali. O que é que nós devemos fazer em 2025? A LDO está dizendo, bem ou mal: PPP, o novo PAC e um anexo do PPA.

Então, vejam que a gente já começa a perceber, olhando os quadros que nós apresentamos, uma certa, isso é uma hipótese a ser testada, uma certa desconexão entre a apresentação das emendas e o PPA e a LDO, muito bem.

Eu queria deixar registrado aqui esse eslaide por um motivo. Nós já vimos, Ministro Dino, que a impositividade das emendas é relativa. Vossa

Excelência colocou isso, inclusive citando, muito honrado de ter citado o artigo, que Vossa Excelência citou, nosso que foi publicado no *Valor Econômico*, a impositividade das emendas é relativa. Por quê? Porque, na presença de impedimentos de ordem técnica, que isso tem que ser examinado pelo Poder Executivo, essa impositividade desaparece. A responsabilidade pelo exame de mérito das emendas é do Executivo.

E aí, Ministro, quando saiu a lei complementar que tratou das emendas, a Lei Complementar nº 210, de 2024, tem 27, já falaram aqui, hipóteses de impedimentos de ordem técnica. Eu citei esse aqui por achar que é o principal: incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do ministério.

Na prática, quem é que faz isso? Quem é que faz isso? Chega uma emenda, aí o Ministério do Esporte vai fazer isso aqui? Até por uma questão política, num momento deste, de certa dificuldade do governo, dificilmente isso é feito pelas dificuldades, inclusive, operacionais de fazer esse exame de compatibilidade. Por quê? Porque as prioridades são frouxas. Então, não há como fazer um exame de compatibilidade, porque as prioridades são frouxas. Mas é uma tarefa do Executivo.

E aí, Ministro, eu trouxe esse acórdão do TCU, de 2019, que diz o seguinte, eu vou resumir aqui: não existe um instrumento concreto para que esse cardápio, que está sendo feito agora, não existe um documento, um cardápio que

oriente as emendas. Nós avançamos um pouco aqui nas emendas de bancada estadual. E para as emendas individuais?

Eu vou só chamar atenção para isso aqui. Na LDO, reforçando o papel da frouxidão das prioridades. O senhor veja lá, em caráter indicativo. Ora, se as prioridades têm caráter indicativo, não são prioridades, lembrando que o art. 174, da Constituição diz: o planejamento é determinante para o setor público, é indicativo para o setor privado. Aqui nós invertemos, nós colocamos indicativo para as prioridades.

Então, só para concluir, Ministro, eu queria dizer, já apresentando aqui a proposta, como é que podemos resolver isso na prática? Eu proporia, a exemplo do que fez o Paulo Bijos, pegar uma parte da sugestão que ele apresentou e complementar para que a LDO, Ministro Dino, trouxesse um conjunto de prioridades, essas da bancada estadual, e um conjunto de prioridades para orientar as emendas individuais e colocar um percentual de execução mínima para esse cardápio. Eu acho que isso é uma construção de um diálogo entre o Legislativo e o Executivo, mediado pelo Poder Judiciário, onde se encontrasse um meio termo, se dizer, por exemplo, 30% dessas prioridades aqui desse cardápio serão de natureza de execução das emendas. Eu acho que esse seria um caminho razoável para se trabalhar essa questão diante dessa frouxidão do planejamento público.

Eu queria agradecer a oportunidade e fica aí a contribuição para exames posteriores.

Muito obrigado, Ministro.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço ao senhor e, de fato, reconheci esse pioneirismo de todos quantos aqui falaram, inclusive porque se evidencia que o Supremo, obviamente foi demandado e se lastreia numa longa reflexão de especialistas, juristas, economistas e entidades da sociedade civil.

Eu agradeço ao senhor, Doutor Hélder, inclusive pelo pioneirismo, por conhecer o Senado Federal.

Passo imediatamente à Doutora Márcia Maria Barreta Fernandes Semer, que representa, integra a Associação dos Advogados e Advogadas Públicos para a Democracia, mestre e doutora em Direito pela USP, foi procuradora do estado, entre outros atributos, Comissão do Advogado Público da OAB. É uma alegria recebê-la.

A SENHORA MÁRCIA MARIA BARRETA FERNANDES SEMER (ASSOCIAÇÃO ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA A DEMOCRACIA - APD) - Eu que agradeço. Boa tarde a todos e todas. Excelentíssimo Senhor Ministro Flávio Dino, ao ensejo que cumprimento e saúdo Vossa Excelência pela convocação desta audiência pública, registro a honra que é

para mim ocupar esta tribuna na representação de meus pares advogadas e advogados públicos para a democracia.

A habilitação da APD nesta audiência pública decorre da compreensão coletiva de seus membros de que a ADI 7.697 é, desde a promulgação da Constituição Cidadã, ação das mais relevantes trazidas à apreciação desse Supremo Tribunal Federal. Isso porque o instituto das emendas parlamentares impositivas põe em xeque a higidez de aspecto fundamental do arranjo jurídico institucional desenhado em 88 e soberanamente eleito pelo povo em 93, a saber o sistema presidencialista de governo. Põe em xeque, ademais, o primado da impessoalidade, elemento fundador, verdadeira divisão de águas introduzida pela Constituição de 88 no âmbito das instituições públicas, contraponto deliberado e especificamente endereçado a virar a triste e longa página da apropriação patrimonialista do Estado pelos mandatários de plantão.

Por que as nações fracassam? Foi a pergunta de pesquisa que orientou por 15 anos os estudos de dois professores, um do MIT, outro de Harvard. A pesquisa e suas conclusões, além de livro homônimo, renderam aos mestres o Prêmio Nobel de Economia de 2024. E por que trazemos, para o âmbito destes debates jurídicos, essa referência ao Prêmio Nobel ou Nobel de Economia? É que esse estudo, Excelência, sustenta que foram os arranjos jurídicos institucionais

inclusivos ou extrativistas o fator determinante do sucesso, quando inclusivos, ou do fracasso, quando extrativistas, das nações.

Indubitavelmente, trata-se de conclusão que fala muito de perto com o objeto da ADI 7.697 e que dá a dimensão da enormidade do que está em jogo aqui. A chave do sucesso ou do fracasso do Estado brasileiro.

Bem compreendido o tamanho do desafio, beber na fonte dos anais da Constituinte é expediente que ajuda a compreender, não só o pensamento que orientou as escolhas originárias do Texto de 88, como a entender o desenho sobre o qual o Estado está estruturado.

Os trabalhos constituintes tiveram início em 87, e já nas sessões iniciais, tanto da Comissão de Sistematização quanto da Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, a cobrança pela definição do sistema de governo esteve presente, pois entendida por diversos constituintes como condição necessária à estruturação de todo o mais. Assim, pode-se ler nesses anais falas como a do Deputado Gastone Righi, de São Paulo, o senhor deve lembrar, que, na primeira intervenção de um parlamentar, na primeira reunião da Comissão de Sistematização, disse o seguinte:

> Tradicionalmente, as constituintes elaboram um texto constitucional a partir de um plano piloto. Nesta Assembleia Constituinte, as coisas não foram assim. O Regimento Interno consagrou uma modalidade nova. Vinte e quatro subcomissões darão início ao arcabouço do projeto final.

> Ora - segue o deputado -, cabe a esta comissão sistematizar os trabalhos desta constituinte e das comissões. Bem assim, as propostas individuais dos senhores constituintes. Será uma tarefa absolutamente impossível de se realizar se não tivermos, ao menos, fixados alguns valores maiores. Por exemplo, o sistema de governo.

Na mesma sessão, vários constituintes se manifestaram em sentido semelhante, inclusive o líder do governo à época, Deputado Carlos Santana.

Trago esse elemento, Excelência, porque ele nos lembra, de forma muito vigorosa, que a decisão pelo sistema presidencialista, que foi o que prevaleceu ao final, determinou o modelo de separação de poderes adotado. Bem assim o arcabouço jurídico-institucional que o secunda.

Peguemos o caso do Tribunal de Contas. A ampliação da competência do Tribunal de Contas e sua alocação como órgão auxiliar do Poder Legislativo só se justificam pela adoção do sistema presidencialista de governo.

Tivéssemos caminhado para o parlamentarismo, o Tribunal de Contas não poderia ser auxiliar do Legislativo. O órgão fiscalizador, Tribunal de Contas ou está junto ao poder fiscalizador, o Legislativo, no caso do sistema presidencialista, ou deve gozar de autonomia, sob pena de existir como mera instituição de fachada.

O alargamento das competências constitucionais de nossa Corte de Contas também mirou a ampliação do instrumental à disposição do Poder

Legislativo, reforçando a tese fiscalizadora tipicamente adstrita a esse poder no concerto dos freios e contrapesos de um sistema presidencialista.

Como o nome mesmo diz, ademais, presidencialismo é um sistema, um complexo de elementos que se encaixam em correlação de forças muito específica, onde ao Poder Executivo cabe administrar, ou seja, planejar, direcionar os recursos, repito, direcionar os recursos, e realizar as políticas planejadas. É, aliás, o que está escrito com todas as letras no art. 84, II da Constituição: exercer, com o auxílio dos ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

Dito isso, do ponto de vista técnico-jurídico, Ministro, a introdução da figura das emendas parlamentares impositivas constitui verdadeira subversão do modelo de separação dos poderes concebido em 1988 e soberanamente escolhido pelo povo no plebiscito de 1993.

Trata-se, com todas as vênias, aqui, aos colegas que representaram o Legislativo, de usurpação inconstitucional e ilegítima de competência própria do Poder Executivo em sistema presidencialista de governo, imutável pelas mãos do poder constituinte derivado, cuja nulidade merece ser reconhecida por esse Supremo Tribunal Federal.

Nossa Constituição, Vossa Excelência bem sabe, conta com 250 artigos. De todos esses artigos, Ministro Dino, apenas a forma republicana e o sistema presidencialista foram direta e soberanamente decididos pelo povo

brasileiro. Isso há de significar alguma coisa, e tenho certeza de que o Supremo Tribunal Federal bem entende esse significado e saberá honrar decisão soberana do povo colhida em um dos mais belos capítulos de nossa história democrática.

Ainda no espaço da técnica jurídica, as emendas parlamentares individuais ferem de morte o princípio da impessoalidade. Esse princípio orienta a despersonalização da Administração Pública com a intenção deliberada de dissociar a política de Estado da pessoa do político, com o fim de assentar que política pública não é benesse.

Ocorre, Excelência, que essas emendas parlamentares individuais ressuscitam a figura do político benfeitor, aquele destinador de recursos públicos para a realização de uma obra determinada num estado ou município de sua livre escolha, sem qualquer lastro com políticas organicamente estruturadas, modelo que, infelizmente, nos coloca de braços dados com arranjo jurídico institucional extrativista, receita certa do fracasso da nação, na leitura dos premiados estudiosos aqui citados.

Então, nessa equação da destinação individual de recursos, a mesma ofensa ao princípio da impessoalidade, que endereça conclusão técnica jurídica de inconstitucionalidade e nulidade do instituto das emendas individuais impositivas, deve ascender preocupação de índole socioeconômica. Teria muito mais a falar, mas o tempo é curto.

Encerro com uma curiosidade e com um voto.

A curiosidade é que a primeira proposta de emenda impositiva foi apresentada no ano 2000, no Governo Fernando Henrique, em crise, pelo Deputado Antônio Carlos Magalhães - Emenda Constitucional nº 22, de 2000. Foi reapresentada em 2006, na crise do Mensalão. Ressurgiu como Emenda Constitucional nº 22-A em agosto de 2013, logo após, portanto, as jornadas de junho de 2013. E, finalmente, foi aprovada em 2015, Emenda Constitucional nº 86/2015, na sequência da eleição inesperada, indesejada, da Presidenta Dilma Rousseff. Ainda vieram os alargamentos de 2019 e 2022. Esses dados são curiosidade, mas também falam por si.

O voto é de força ao Ministro Dino e seus Pares. Não moral ou espiritual, porque Vossa Excelência não precisa, mas emocional, para enfrentar mais esse desafio de salvamento da democracia desenhada em 1988, que a ADI 7.697 põe sob a responsabilidade do Supremo Tribunal Federal. A Constituição de 88, essa cidadã, é nossa melhor primavera, Ministro. Daí que a força da poesia, que de tão bela também se fez canção, acompanha os senhores e a senhora ministra, a fim de que, mesmo envoltos em tempestade, entre os dentes, segurem a nossa primavera.

Muito obrigada.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço à senhora. Doutora Márcia, muito obrigado pela sua contribuição muito importante, porque, de fato, como mencionei há pouco, a sobrecarga tem sido realmente um grande desafio também pessoal, e não só para mim, claro, mas para os demais Colegas.

Nós vamos fazer duas últimas exposições e, em seguida, para a conclusão.

Quero agradecer e passar a palavra à Doutora Paula Raccanello Storto, que representa o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração - Confoco, colega advogada formada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, mestre em Direito pela USP, e atua em projetos da Sociedade Civil. A senhora tem a palavra.

Em seguida, a última intervenção da é Professora Mayra.

A SENHORA PAULA RACCANELLO STORTO (CONSELHO NACIONAL DE FOMENTO E COLABORAÇÃO - CONFOCO) - Bom, excelentíssimo Ministro Flávio Dino, demais autoridades presentes, representantes da sociedade civil, senhoras e senhores, também a Juíza Doutora Amanda, que está ajudando e conduzindo com bastante envolvimento e maestria todo esse processo.

Meu nome é Paula Raccanello Storto e eu represento aqui o Confoco, que é o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, que eu integro na

qualidade de pesquisadora do NEATS, do Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor, da PUC de São Paulo. Sou também advogada e mestre em Direito e milito há mais de 25 anos na área do Direito do Terceiro Setor.

Eu agradeço a oportunidade de contribuir nesse espaço democrático de escuta e construção coletiva. E eu falo aqui representando o Confoco, as organizações da sociedade civil que estão nesse Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, missão que eu tenho, represento aqui com muita honra e responsabilidade.

O Confoco é um espaço institucional de diálogo entre o governo e organizações da sociedade civil vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República, que foi criado pela Lei nº 3.019 de 2014, o chamado MROSC, num processo legislativo que inclusive eu tive a oportunidade de acompanhar e discutir em audiências públicas também na Câmara e no Senado Federal. E desde então, a gente já discutia a importância do olhar para as emendas parlamentares, que, naquela época, ainda manejavam uma parte muito inferior do recurso público.

Nesse contexto e no Confoco, nós acompanhamos as discussões aqui travadas nessas ações estruturantes. E falo aqui da importância da Lei nº 13.019. A Lei nº 13.019 é um marco legal suficiente pra regular as relações de parceria no momento em que esse recurso ingressa na organização da sociedade

civil. Então, temos toda uma questão de orçamento público, de pacto federativo, equilíbrio dos poderes que estão colocados, mas, no momento em que esse recurso ingressa numa organização da sociedade civil, a Lei nº 13.019 já tem uma regulação totalmente completa, com exigência de transparência e rastreabilidade sobre esses recursos.

E aqui eu destaco três aspectos da lei que eu gostaria de validar e trazer aqui pra reflexão dos senhores.

O primeiro é que a Lei nº 13.019 é a primeira lei nacional que regula parcerias entre o Estado brasileiro e as organizações da sociedade civil. E ela assumiu um grande desafio que foi organizar o Estado brasileiro para essa tarefa. Porque, historicamente, as relações de parceria eram reguladas por instruções normativas, portarias ministeriais, com um grande descompasso e uma enorme desorganização do ponto de vista da atividade administrativa de fomento e celebração de execução de políticas ou projetos com organizações da sociedade civil.

E a Lei nº 13.019, nesse contexto, traz uma importância muito grande para as etapas que aqui a gente ouviu falar muitas vezes nesta audiência pública: planejamento e seleção.

Planejamento é a primeira etapa que o legislador e o movimento de organizações da sociedade civil que militou pela aprovação dessa lei, buscando

justamente uma regulação que fosse capaz de valorizar a boa execução dessas políticas de parceria. E o planejamento é uma etapa muito importante, a seleção da organização da sociedade civil e, depois, a execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas.

E a gente percebe que o instituto das emendas parlamentares, como vem sendo realizado, afasta por completo o planejamento e a seleção, haja vista a impositividade e muitas vezes que o recurso já tem um destinatário final. E isso tem uma relação muito forte com toda essa questão da necessidade de planejamento da política pública e do papel do Poder Executivo nesse planejamento.

Eu acho que essas falas foram trazidas aqui pelo próprio Professor Fernando Scaff no início e também outros colegas aqui. A Professora Paula também, que trouxe a questão da finalidade na aprovação no processo da emenda parlamentar.

E o terceiro e último ponto de destaque da Lei nº 13.019 que eu quero trazer é que ela já tem processos robustos de controle e transparência sobre as organizações da sociedade civil que executam recursos repassados por emendas parlamentares. Então, há uma questão de controle e fiscalização, comissões de monitoramento e avaliação, sanções administrativas que podem ser aplicadas, a exigência de análises técnicas, visitas técnicas, relatórios, enfim, um sem-número

de atividades, normas e regras, previstas na lei, de prevenção de conflitos de interesses entre parentescos, dirigentes, de agentes públicos, aplicação de lei de improbidade administrativa, exigência de transparência com publicação nos *sites*, nos sítios eletrônicos das organizações.

E aqui a gente traz o paralelo, inclusive, de uma realidade trazida por quem me antecedeu da Transparência Internacional, o Guilherme, também. Sabemos que os municípios brasileiros têm uma dificuldade enorme de cumprir a Lei de Acesso à Informação. Você imagina, às vezes, pequenas organizações, como foi dito aqui, da causa LGBTQIA+, de mulheres quilombolas, de, enfim, tantas outras atividades que, por vezes, se beneficiam, se engajam num processo público lícito, válido e vigente. Recebem um recurso e, ao executar esse recurso, são sufocadas por uma sobrecarga de controle e por um julgamento social de que elas estejam cometendo alguma irregularidade por acessar uma emenda parlamentar. Isso é grave.

A gente pede a sensibilização de vocês para que, na regulação dessa parceria, ou, inclusive, nas normas novas que venham a ser editadas, ou nas orientações que saiam deste tribunal, olhem para a existência desse emaranhado normativo que caracteriza a regulação das organizações da sociedade civil, a existência dessa sobreposição de mecanismos de controle que, muitas vezes, geram burocracia e descontrole, e atentem para a necessidade de que este processo

estruturante não seja um veículo de sufocamento ou de interferência estatal em organizações da sociedade civil. A gente sabe que, quando a gente conversa e olha para as questões internacionais ligadas à democracia, por que as nações fracassam, é possível identificar como os regimes autoritários também têm estratégias claras de sufocamento das organizações da sociedade civil por meio do financiamento, da criação de barreiras e dificuldades dessas organizações.

Então, é muito importante trazer esse olhar para que esse processo estruturante, por não olhar com um cuidado mais profundo para essa organização que é executora final, muitas vezes, nem sempre, do recurso público repassado via emenda, não a sufoque, colocando-lhe uma espada de Dâmocles sobre sua cabeça, que pode ser usada de maneira pouco republicana, não isonômica, tendo como objetivo maior, muitas vezes, atacar a bandeira que essa organização carrega e os direitos que ela busca garantir, muito mais do que uma mera questão de controle e boa execução de recurso público. Então, esse é um alerta importante que a gente traz aqui em nome de toda a sociedade civil que está no Confoco.

Também trazemos essa questão da valorização do próprio Conselho e da Lei nº 13.019 como elementos suficientes para regular o tema das emendas parlamentares sob o ponto de vista das organizações que as executam. Há questões, por exemplo, ligadas à questão federativa e à existência de vinculação

territorial entre o parlamentar e a organização que recebe a emenda, que seja do mesmo Estado ou alguma coisa nesse sentido. Isso é um problema, muitas vezes, até nessas organizações de saúde, hospitais filantrópicos que atendem pessoas que vêm do Brasil inteiro e que, com esse deslocamento do orçamento público do Poder Executivo para o Parlamento, via emenda parlamentar, perdem uma fonte de financiamento no Executivo e passam a depender do recurso de emenda parlamentar e, às vezes, não conseguem receber esse recurso por uma questão formal ali do território de onde estão com a sede instalada, mesmo que tenham organizações que atendem a pessoas de todo o Brasil.

Então, eu queria deixar aqui esse recado e relembrar o Confoco, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, como um espaço importante de articulação, de discussão, de observação, de controle social das relações de parceria entre Estado e organizações da sociedade civil. A gente produz muita informação e sugestões também de boas medidas a serem tomadas, sim, para a moralização e a necessidade de um olhar cuidadoso para o gasto do recurso público, mas que não vulnerabilize as boas organizações da sociedade civil, que são inegáveis parceiras do Estado brasileiro para uma maior eficiência, abrangência e inovação da gestão pública e da nossa democracia.

Muito obrigada!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Obrigado, Doutora Paula!

Quero, mais uma vez, louvar o trabalho da Juíza Amanda e da Juíza Trícia, que organizaram, junto comigo, um painel bastante representativo. E veja: a perspectiva que a senhora traz agrega, em relação a todas as outras dezenas de exposições, como elemento de reflexão, porque é preciso encontrar um termo de equilíbrio, fazendo com que não haja entidades fantasmas.

Claro, há instituições nacionais - e eu poderia citar dez de enorme importância. Na área da saúde, cito aqui, à guisa de exemplo, o INCA - Instituto Nacional do Câncer. O Hospital SARAH, de Brasília e do Maranhão também, são entidades regionais e nacionais. Mas a questão não era bem essa, era de outra natureza. E nós criamos essa ideia da aderência federativa, para obstar abusos.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) – O que nós pedimos, no começo, era assim: plano de trabalho e publique a prestação de contas no site - conforme a senhora lembrou, está na Lei nº 13.019 - e a auditoria da CGU. Daí, nós fomos avançando, vindo essa decisão lembrada pela Juíza Amanda.

Sem dúvida, é muito importante a sua reflexão, porque compreendo bem. E aliás, sinto falta, como brasileiro, de uma sociedade civil mais viva, mais pujante e capaz de conformar melhor as políticas públicas no Brasil.

Muito obrigado pela sua colaboração.

Última expositora, Doutora Mayra Goulart da Silva, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRJ, Laboratório de Partidos, Eleições e Política Comparada; doutora em Ciência Política; pós-doutora no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia de Lisboa e do Observatório de Conhecimento; associada docente da UFRJ. Enfim, um vasto currículo. A senhora terá a honra de ser a nossa última expositora. Depois, ouviremos o Doutor Luiz Augusto, representando a Procuradoria-Geral da República.

A senhora tem a palavra.

A SENHORA MAYRA GOULART DA SILVA (PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ, E LABORATÓRIO DE PARTIDOS, ELEIÇÕES E POLÍTICA COMPARADA - LAPPCOM) - Boa tarde a todos e todas.

Muito obrigada pela oportunidade de estar aqui, participando desse momento histórico e tendo a honra de ter ouvido essas brilhantes exposições que me precederam.

Gostaria de começar situando brevemente os projetos e iniciativas que servem de base para a minha exposição hoje, todos com acesso direto por meio dos *QR Codes* disponíveis no próximo eslaide.

Primeiro, apresento o LAPPCOM, que, em parceria com a COPE da UFRJ, está desenvolvendo uma plataforma de georreferenciamento de recursos políticos, que utiliza a inteligência artificial para análise e correlação de dados relativos a votos, emendas e gastos de campanha.

Em breve, disponibilizaremos uma ferramenta inovadora, que permitirá o cruzamento de informações e a visualização, através de mapas e grafos, das articulações territoriais entre políticos de diferentes âmbitos de atuação - municipal, estadual e federal -, que serão correlacionados através da disposição desses recursos.

Iniciado em 2023, esse projeto ainda está em curso, pois lida com a dificuldade de transformar dados públicos em dados efetivamente públicos, o que depende da possibilidade de processá-los e analisá-los de modo a torná-los inteligíveis. E falo aqui dos votos, cujas planilhas do TSE, embora garantam

transparência, possuem inúmeros problemas de padronização que dificultam a produção de visualizações agregadas, mas particularmente das emendas, que mesmo quando são transparentes, não têm ferramentas que permitam o seu posicionamento espacial, principalmente do que diz respeito aos recursos liquidados.

Em suma, não conseguimos até agora georreferenciar os recursos liquidados através de emendas e não conseguimos correlacionar esse envio de recursos com votos destinados aos mesmos territórios, porque as duas planilhas, a de voto e a de emenda, não têm os nomes dos atores descritos de modo padronizado.

Além de professora, sou dirigente sindical e integro a essa exposição o trabalho do Observatório do Conhecimento, uma articulação de sindicatos e professores dedicada à defesa da educação superior, da ciência e da democracia.

No âmbito dessa entidade, temos feito acompanhamento sistemático das emendas parlamentares designadas a esse setor, que serão analisadas como estudos de caso, com base no quadro analítico que discutiremos ao longo da exposição.

Dito isso, gostaria de esclarecer qual é exatamente o lugar a partir do qual falo hoje. Não falo como especialista no fenômeno das emendas

parlamentares, até porque estamos diante de um processo em curso, cujos desdobramentos escapam a qualquer pretensão de domínio técnico ou previsibilidade.

O meu lugar é o da universidade e da sala de aula. É a partir dela que me aproximo desse tema. E justamente por isso, o meu objetivo aqui não é apresentar uma nova denúncia, tampouco defender qualquer posição em favor ou contra as emendas parlamentares, mas oferecer um quadro analítico que possa ajudar a organizar os argumentos em torno desse fenômeno.

Esse esforço sintético cabe bem a uma fala final, que é apresentar esses eixos e organizar os argumentos que me precederam.

O primeiro argumento é o da governabilidade. E para entender, é preciso retomar um pouco a nossa história política.

Temos uma herança histórica que, desde o Período Colonial, situa o poder político entre uma forte base territorial com baixa integração nacional e com uma certa debilidade do poder central. O poder, a governabilidade, depende, portanto, de acordos mais ou menos formais entre os ocupantes do poder central e essas elites locais. No caso da Primeira República, a política dos governadores foi um bom exemplo desse acordo informal.

Na Constituição de 46, por sua vez, houve uma maior institucionalização da ascendência dessas elites locais que tiveram seus poderes

sobre o orçamento ampliados, uma vez que elas podiam, representadas no Congresso Nacional, alterar o orçamento com relativa autonomia em relação ao Executivo.

Já a Constituição de 88 buscou reequilibrar o jogo político, fortalecendo o Executivo e ampliando os direitos sociais, redesenhando o pacto federativo. Introduziu um modelo de federalismo cooperativo, em que os entes compartilham competências, especialmente nas áreas sociais.

Contudo, a descentralização da execução de políticas convive com grandes desigualdades de capacidade institucional entre os entes. Além disso, o sistema político fragmentado, com multipartidarismo e voto em lista aberta, reforçou a personalização das conexões locais.

Esses fatores ajudam a entender alguns diagnósticos sobre o sistema político brasileiro.

O primeiro é o da ingovernabilidade. Um presidente com base minoritária, tendo em vista a fragmentação do legislativo, teria baixa capacidade de coordenação e dificuldade de implementar uma agenda. O diagnóstico dois é o famoso presidencialismo de coalizão. O Executivo, organizando, em torno de si, uma coalizão de partidos para garantir maioria parlamentar. E esse arranjo informal dependendo de um conjunto de ferramentas de posse do Executivo, que passam pela distribuição de ministérios, que são as trocas feitas no atacado, porque

centralizadas nos partidos, e as emendas parlamentares, que são as trocas feitas no varejo, acionadas quando os partidos não são capazes de garantir a votação de seus membros. A primeira ferramenta é menos custosa que a segunda, porque as trocas no atacado são mais baratas do que as trocas no varejo. De todo modo, esse era um modelo que funcionava, só que de maneira instável. E hoje a gente percebe que ele era dependente de um terceiro fator: a popularidade do governo e a viabilidade eleitoral da oposição.

O terceiro diagnóstico é centralizado no Legislativo, que, frente à fragmentação, concentra poder em líderes partidários e nos dirigentes das Casas, que ganham protagonismo na pauta e na distribuição de recursos. Com o tempo, em cenário de fragilização do Executivo, os parlamentares passaram a usar as suas prerrogativas e capacidades de organização para ampliar a sua atuação. E com o tempo, e essa é minha conclusão parcial, esse protagonismo se transformou em um processo de esvaziamento da chamada caixa de ferramentas do Executivo.

Não há, contudo, um novo arranjo consolidado. O momento atual é de ameaça à governabilidade diante da ausência de mecanismos eficazes de cooperação entre os poderes. Ainda assim, a legitimidade das emendas parlamentares não pode se sustentar apenas em sua utilidade para a estabilidade política, porque o governo, como o Estado, ele é um meio, ele não é um fim em si

mesmo. A sua razão está na realização de fins definidos pela sociedade. Ou seja, a governabilidade não pode ser a razão de ser das emendas.

Então, aí a gente vai trabalhar o quadro analítico, os fundamentos teóricos que a gente tem para organizar essa disputa a favor e contra as emendas. Diante desse cenário, proponho que não adotemos o enfoque da governabilidade, mas o da eficiência alocativa e da representatividade, pois essa eficiência não pode ser pensada isoladamente, como se esses fins já tivessem sido estabelecidos. Ou seja, como se as políticas públicas fossem um mero desdobramento de uma racionalidade técnica.

Em uma democracia não existe racionalidade transcendente, nem saber técnico que se impõe à vontade do *demos*. Mesmo em uma democracia liberal, apenas os direitos humanos e as liberdades individuais se impõem como princípios ulteriores à soberania popular. Em suma, precisamos levar em conta o que os eleitores desejam, e as eleições são o mecanismo de auferir esses desejos. Não é um mecanismo perfeito, mas a democracia não é um regime perfeito. Ela é apenas o melhor diante de todos os outros.

Minha proposta, por conseguinte, é examinar o fenômeno das emendas parlamentares de modo formal, sem considerar as motivações individuais dos atores, usando como instrumento analítico a relação de representação, entendendo-a como uma dinâmica que não pode ser mensurada por critérios

objetivos de oferta de políticas públicas, definidas de modo apriorístico. O que se representa são interesses mutáveis e, por vezes, particularistas. Daí a primeira tensão, que é a tensão entre a tragédia dos comuns ou o dilema do prisioneiro, que são argumentos que indicam que a ação individual racional pode gerar prejuízo em virtude da falta de coordenação, que ressalta a importância de instâncias planejadoras, e o teorema de Oakes, que fala da eficiência da coordenação que cai conforme ela se distancia do *locus* de atuação. Sob essa perspectiva, os atores subnacionais estariam em melhor posição para identificar e atender as preferências locais.

Mas aí vem o segundo problema, que é a tensão entre clientelismo e conexão eleitoral. Por quê? Quem são esses atores locais? O que são esses interesses locais? Eles sempre foram lidos na chave do clientelismo, que é uma interpretação pejorativa para esses interesses e atores da localidade, que precisam ser, de alguma maneira, enquadrados de uma nova forma para que a sua representatividade faça sentido.

Só para encerrar, eu vou falar um pouco do estudo que a gente fez do Orçamento do Conhecimento, porque ele é um bom exemplo. Ele indica que as emendas parlamentares enviadas para as universidades acabam se concentrando onde você tem mais universidades. Então, você tem um problema alocativo na distribuição dessas emendas. O que não acontece, por exemplo, com outros casos,

como no caso da saúde, em que você tem uma eficiência alocativa que aumenta conforme diminui a pujança do lugar. Os municípios mais pobres recebem mais emendas. Isso só mostra que o tema ainda é controverso, os efeitos são díspares. Daí a importância de a gente recorrer a fundamentos teóricos e a princípios para decidir sobre esse tema.

Obrigada.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço à senhora a valiosíssima colaboração.

Para encerrar, nós vamos passar à Procuradoria-Geral da República, aqui representada pelo excelentíssimo Subprocurador-Geral da República Luiz Augusto Santos Lima, a Doutora Natália, também presente, agradeço.

E aí logo em seguida, o Ministro Edson Fachin, também em nome do Ministro Barroso, vai fazer o encerramento.

Doutor Luiz Augusto.

O SENHOR LUIZ AUGUSTO LIMA (SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - Ministro, a minha participação aqui vai ser muito breve. Não tenho o compromisso aqui de sustentar o mérito da ação agora, ainda. Mas, com certeza, esta audiência pública atingiu seu objetivo: informações relevantes, argumentos importantíssimos.

Eu confesso, senhores, que, até parodiando aqui uma audiência do Ministro Fux, na primeira parte da audiência, a gente fica assim: mas só tem coisa ruim? Aí, na segunda parte da audiência: não, não é bem assim.

Então, realmente, são argumentos fortíssimos que eu digo, que tem aqui o relato desse diálogo institucional, estamos progredindo. A nossa democracia está em formação ainda, não é? É a interpretação da nossa Constituição no processo evolutivo. Não tenho a menor dúvida disso.

E o senhor sabe que eu sou, e o Ministro Fachin aqui..., toda vez que estou aqui, está falando de ordem econômica. É porque é a câmara que eu coordeno no Ministério Público Federal. E chego à conclusão, só tem uma saída, o Brasil tem que crescer. Todos esses problemas que nós colocamos, o Brasil tem que crescer, tem que desenvolver.

Ministro Fachin, na semana passada, eu estava contando para o Ministro Flávio Dino, estava na Dinamarca a convite para conhecer lá, 50 anos atrás, eles mesmos disseram: "Nós éramos um dos países mais pobres".

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - O senhor estava na Noruega?

O SENHOR LUIZ AUGUSTO LIMA (SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - Na Noruega, desculpa.

E hoje eles estão lá num país rico, com tudo que nós queremos. Nós também podemos, essa geração pode chegar a isso ainda.

Então, eu quero parabenizar a iniciativa e nós vamos ter o privilégio de ver tudo isso condensado nos autos, que o senhor já disse que vai nos encaminhar.

Muito obrigado e parabéns.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço ao senhor, Doutor Luiz Augusto, que nasceu na cidade de Caxias, terra natal do poeta Gonçalves Dias.

Eu, com muita alegria e honra, Presidente Fachin, agradeço a sua presença. Renovo esse agradecimento a todos os especialistas, às partes, aos *amici curiae*, à imprensa, que nos acompanhou o dia inteiro, e passo a palavra a Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (VICE-PRESIDENTE) - Senhoras e senhores, boa tarde.

Quero cumprimentar Sua Excelência, o eminente Ministro Flávio Dino, que conduz esta importantíssima audiência pública. E estes cumprimentos são efusivos no sentido de que Sua Excelência tem aqui, especialmente no dia de hoje, sob a condução de suas mãos, um dos temas mais relevantes para o sentido da República e do Estado de Direito Democrático.

Quero cumprimentar também o Senhor Subprocurador da República, o Doutor Luiz Augusto Lima aqui presente, em nome de quem, cumprimento todas e todos os integrantes desta Mesa e desse último painel, que aqui aportaram contribuições seguramente relevantes para o futuro desate desta matéria.

Eu venho a esta audiência a pedido de Sua Excelência o eminente Ministro Luís Roberto Barroso, nosso Presidente, que, infelizmente, como já deve ter-lhes informado o Ministro Flávio Dino, não pôde estar aqui presente. Ele se encontra, neste momento, em Xapuri, cumprindo um compromisso institucional.

Eu gostaria de assinalar, portanto, aqui, por delegação de Sua Excelência o Presidente, o Ministro Luís Roberto Barroso, também, não apenas por delegação, mas no sentido pessoal, os cumprimentos e o abraço fraterno ao Ministro Flávio Dino e o agradecimento deste Tribunal, já feito por Sua Excelência, que aqui reitero, de todos e todas que aqui aportaram as suas contribuições.

Eu já tive a oportunidade de realizar algumas audiências públicas como relator e sei, tanto quanto sabe o Ministro Flávio Dino, que será o ministro votante em primeiro lugar, nesta matéria, como é relevante este momento de escuta. Por isso, eu gostaria de saudar cada um dos expositores e expositoras por trazer elementos, isto, ainda que seja uma platitude, é efetivamente genuíno,

elementos que certamente reenriquecerão e seguramente complexificarão o nosso trabalho de escrutínio deste tema. Mas é a isso mesmo que a audiência pública se destina.

A missão de Vossas Senhorias, hoje aqui, é nobre e merece de nós, juízes constitucionais, um sincero agradecimento pelo auxílio cidadão que prestaram ao Supremo Tribunal Federal, ao guardião da Constituição brasileira. O Supremo Tribunal Federal precisa de momentos como este, especialmente para dar oportunidade de participação às mais diversas vozes que têm interesse nos casos sob a nossa jurisdição.

Este Tribunal tem também deveres em relação às vossas manifestações. Cabe-nos, em especial, a resposta institucional e, portanto, em nossa resposta jurisdicional, dar conta das contribuições diante da complexidade dos casos e, em especial, deste caso hoje vertido nesta audiência pública.

Além disso, reitero, há uma obrigação efetivamente institucional para além daquela que é própria dos ministros-relatores. Nesse sentido, em nome da Presidência, gostaria de agradecer, de modo especial, não apenas aos presentes que recebem nosso primeiro agradecimento, mas também quero pedir licença para agradecer à equipe de servidoras e servidores, à equipe do cerimonial, que permitiram que esta audiência pudesse acontecer e gostaria de reforçar o compromisso, como membro desta Corte, de apoiar os eminentes relatores nesta

tarefa. E esse é também um dos motivos da nossa presença aqui: manifestar o nosso apoio à atividade de toda relatoria que delibera por realizar uma audiência pública importante como esta.

Todos nós sabemos, mas nunca é demais frisar, que não cabe a este Tribunal o papel de órgão de representação, mas pode-se dizer que a missão, como se percebe nestas audiências, é igualmente relevante. As audiências concretizam o direito ao contraditório, permitindo que todos os potencialmente atingidos, direta ou reflexamente, pelos casos sob nossa jurisdição, sejam ouvidos, que seus argumentos sejam considerados e, ainda que eventualmente não acolhidos, que apresentem caminhos para a solução.

Tenho certeza de que o debate de hoje foi extremamente proveitoso e instigante. Pudemos ouvir sobre os impactos das alterações constitucionais nas demais unidades da Federação. Pudemos, igualmente, entender a preocupação democrática com o interesse do cidadão que está nos rincões do país.

Ouvimos ainda que o problema não é simples e que exigirá criatividade, planejamento e, sobretudo, uma visão de longo prazo capaz de manter continuadamente mobilizado o poder público.

É que, numa república, todo exercício do poder demanda o cumprimento de responsabilidades. Por isso, além do agradecimento, faço um convite e um apelo a todas as pessoas que participaram desta audiência: continuem

a colaborar com o Poder Judiciário, por meio de seus estudos e de sua contribuição técnica, para que esta e todas as nossas decisões como magistrados da Constituição sejam as decisões orientadas pelas melhores evidências disponíveis. Uma boa companhia para um juiz decidir bem são fatos e evidências.

Faço votos de que esta audiência pública também seja revestida da natureza, como de fato o foi, de um espaço de diálogo que se torne permanente e duradouro com as senhoras e os senhores que tanto contribuíram com os trabalhos deste Tribunal durante o dia de hoje.

Em especial, em nome da Presidência e como Colega de Sua Excelência o Ministro Flávio Dino, trago os cumprimentos da Presidência pelo denodo e zelo com que se houve, nesta audiência pública, o eminente Ministro Flávio Dino.

Com o nosso agradecimento a todas e a todos, estas eram as palavras, Ministro Dino, que traria e que trago a este momento de encerramento destas atividades.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu que agradeço a Vossa Excelência e, há uma tradição da casa de não aplaudir pronunciamentos em audiência pública, mas acho que nós podemos aplaudir a audiência. E o Presidente Fachin, claro.

Eu saúdo e agradeço muito a presença do Ministro Fachin, porque comecei a audiência lembrando que as decisões sobre esses temas difíceis, intrincados, são sempre colegiadas. E é o caso destas ações que nós estamos aqui tratando, em que Sua Excelência já teve a oportunidade de, inúmeras vezes, como integrante do Colegiado e, agora, como Vice-Presidente coordenar esse debate entre os onze Colegas que têm, de modo uníssono, tratado desde a ADPF 854, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, a quem também homenageei, e agora essas ações mais recentes.

Então, Presidente, com a sua palavra, e agradecendo também ao Presidente Barroso e a toda a equipe, eu declaro encerrada a sessão.

Até breve.

****