

Manifestações no âmbito da ADPF nº 854

Outubro/2024

Compilado das sugestões e apontamentos encaminhados de agosto a outubro de 2024 ao Supremo Tribunal Federal pela Transparência Brasil, Transparência Internacional - Brasil e Contas Abertas no âmbito da ADPF 854.



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

FICHA TÉCNICA

Outubro/2024

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Sakai

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Marina Atoji

COMPILAÇÃO

Beatriz Ferreira

Índice

Índice.....	3
Sobre medidas propostas por subcomissão técnica para ampliação da transparência e da rastreabilidade das emendas.....	4
Sobre o 1º relatório técnico da Controladoria Geral da União (emendas de comissão).....	23
Sobre 2º relatório técnico da Controladoria Geral da União (melhorias no Portal da Transparência) e Plano de Ação do MGI para novo módulo do Transferegov.....	36

Sobre medidas propostas por subcomissão técnica para ampliação da transparência e da rastreabilidade das emendas

Referência: [Relatório Técnico](#) apresentado em 21.ago.2024 pela subcomissão constituída pelo ministro Flávio Dino em 6.ago.2024, referente à ampliação da transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares, principalmente às de comissão (RP 8) e do relator-geral do orçamento (RP 9 e RP 2)

1. Despesas de Execução Direta

O relatório bem constata a opacidade desta modalidade quando o destinatário final são estados e municípios, em razão da ausência de um instrumento padronizado de contratualização para recebimento de bens ou realização de serviços, que descreva a origem dos recursos, finalidade, metas e população beneficiada.

Conforme pontuado no relatório, as informações sobre a execução constam de registros administrativos dos órgãos executores não passíveis de acompanhamento nos sistemas informatizados. Como solução de curto prazo, sugerimos **estabelecer como obrigatória a inserção no Siafi das informações constantes nesses registros administrativos nas notas de empenhos dos órgãos federais de forma padronizada, incluindo minimamente a identificação dos entes beneficiados, o objetivo do gasto e identificação dos processos administrativos internos**. Atualmente, os dados constantes do Portal da Transparência sobre as despesas de execução direta não permitem precisar os destinatários finais e a finalidade, com menção a documentos sem contexto e local de acesso.

Dentre a miríade de exemplos dessa condição, reproduzimos na sequência a opacidade do Portal de Transparência em quatro empenhos, todos da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) abastecidos com emendas parlamentares, em que o campo “observação” é genérico.

Exemplo 1: emenda 202360110004¹ da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, ação orçamentária “00TO - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas De Esgotamento Sanitário”, que não especifica a destinação dos veículos nem a finalidade (demandas).

VOCÊ ESTÁ AQUI: INÍCIO » DESPESAS PÚBLICAS » CONSULTA » DOCUMENTOS DE EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA » DOCUMENTO

Detalhamento do documento de Empenho ORIGEM DOS DADOS

Nº do documento	Última atualização	Descrição
2023NE570374	07/11/2023	NOTA DE EMPENHO (NE)
Fase	Espécie/tipo de documento	Valor atual do documento
EMPENHO	NÃO SE APLICA	R\$ 746.100,00
Observação do documento		
PARA COBERTURA DE DESPESAS REFERENTE A AQUISICAO DE 3 (TRES) CAMINHONETES CABINE DUPLA, 4X4, CONFORME EDITAL 02/2022 DA CODEVASF 110 SR, ITEM 01, PARA ATENDER DEMANDAS DE MUNICIPIOS DO ESTADO DO PIAUI.		

Exemplo 2: Emenda 202281000296², do relator-geral do orçamento, ação orçamentária “15XT - Implantação de Sistemas Adutores para Abastecimento de Água do Canal do Sertão Alagoano”, que traz apenas um número de processo, sem identificar de qual sistema.

¹ Disponível em <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/empenho/195012112012023NE570374>

² Disponível em <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/empenho/195001112012022NE550224>

Detalhamento do documento de Empenho

ORIGEM DOS DADOS

Nº do documento 2024NE560161	Última atualização 22/05/2024	Descrição NOTA DE EMPENHO (NE)
Fase EMPENHO	Espécie/tipo de documento NÃO SE APLICA	Valor atual do documento R\$ 3.820.000,00

Observação do documento

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO EM TRATAMENTO SUPERFICIAL DUPLO - TSD, A FIM DE ATENDER DEMANDAS EM MUNICÍPIOS SITUADOS NA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DA 6ª SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA CODEVASF. INSTRUMENTO: NO. CT - 6.0011.00/2024

A Codevasf, em particular, dispõe em seu site informações sobre as doações de equipamentos e material permanente que realizou desde 2010³, incluindo os termos que as formalizam. Esses documentos, entretanto, não informam se a fonte do recurso utilizado para a aquisição dos itens doados é uma emenda parlamentar, tampouco identificam a eventual autoria da emenda e sua modalidade.

Para associar as informações disponibilizadas pela Codevasf com as emendas, é necessário percorrer um tortuoso caminho, que envolve a localização e inserção de dados de diversas fontes em dispersos campos de consulta e planilhas⁴. Em alguns casos é impossível saber com precisão qual é o objeto, situação e local das obras e dos bens cedidos. As informações no portal da Codevasf de execução da obra resultante da mencionada emenda 202281000296, por exemplo, restringem-se aos Termos Aditivos, sem o projeto básico, o cronograma físico-financeiro ou mesmo a planilha orçamentária ajustada a partir dos recursos da emenda.

³ Disponível em <https://www.codevasf.gov.br/acesso-a-informacao/doacoes/doacoes-2010-a-2023>

⁴ Tomando como exemplo a mencionada emenda 202371050006, da bancada do Amapá, seria necessário: 1) Acessar a página de doações da Codevasf; 2) Clicar no link "Consulta - Doações a partir de 2024"; 3) Aplicar os filtros: "Classe dos bens: Van" e "UF: Amapá"; 4) Clicar em "Baixar CSV doações"; 5) Verificar cada número de processo que está na planilha através da "Consulta de Processos" da Codevasf para identificar quais doações se referem a emendas parlamentares (o que nem sempre é possível, pois esta informação não consta do extrato de todos os processos exibidos); 6) Em identificando, utilizar o número do Termo de Doação que consta na planilha na consulta de doações a partir de 2024 para ter acesso ao documento.

Além da adoção dos instrumentos padronizados para formalização da execução direta, é imprescindível que as informações constantes desses instrumentos estejam disponíveis em formato estruturado e aberto.

Em suma, sugerimos os seguintes ajustes para conferir transparência e rastreabilidade às despesas de execução direta geradas por emendas parlamentares:

- a. Estabelecer um instrumento padronizado de contratualização para recebimento de bens ou realização de serviços a ser adotado por toda a administração pública federal, contendo minimamente:
 - i. código da Nota de Empenho;
 - ii. origem dos recursos;
 - iii. em caso de os recursos incluírem emendas parlamentares, número e autoria da emenda;
 - iv. objeto da despesa;
 - v. finalidade da despesa;
 - vi. metas, cronograma e população beneficiada.
- b. Disponibilizar os dados constantes dos instrumentos em formato estruturado e aberto no portal de Dados Abertos do governo federal e na área "Download de dados" do Portal da Transparência;
- c. Inserir, entre os detalhes da despesa informados no Siafi e disponibilizados no Portal da Transparência, o número do instrumento de contratualização pelo qual a execução direta foi formalizada;
- d. Determinar aos órgãos executores que disponibilizem em uma página específica de seus sítios os instrumentos de contratualização firmados por ano e por relação ou não com emendas parlamentares, em curto prazo;

- e. A médio/longo prazo, criar um módulo no Transferegov.br ou no Portal da Transparência, ou mesmo um outro repositório que centralize esses documentos (e inclua mecanismo de busca);
- f. Inserir link para os respectivos instrumentos de contratualização junto ao número do instrumento a ser exibido nos detalhes da despesa no Portal da Transparência (a exemplo do que é feito em relação às emendas individuais, com remissão para o Transferegov.br).

2. Ampla transparência nas prestações de contas e relatórios de gestão inseridos no TransfereGov

Consta, no relatório técnico, que:

*“o conjunto de documentos correlatos à contratação, execução/recebimento do objeto pactuado na parceria, nas transferências a entes públicos e organizações da sociedade civil (para convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de fomento, termo de colaboração ou termo de compromisso), **são disponibilizados à sociedade no ambiente de Acesso livre do Transferegov.br. O que permite reforçar a observância do princípio da transparência ativa sugerido pela Lei de Acesso à Informação, bem como estimular o controle social sobre tais repasses**” (grifos nossos).*

Em que pese o trecho supracitado, verifica-se um retrocesso na disponibilização de informações em transparência ativa no TransfereGov após a publicação do Parecer nº 00001/2024/CNCIC/CGU/AGU⁵, que foi seguido pelo Comunicado nº 8 pelo Ministério da Gestão e Inovação (MGI).⁶

Em resposta a pedido de informação⁷ cadastrado pela Transparência Brasil no âmbito da Lei Federal nº 12.527/11, o MGI justificou que “entes e entidades

⁵ Disponível em

<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/arquivos-e-imagens/parecer-n-00001-2024.pdf>

⁶ Disponível em

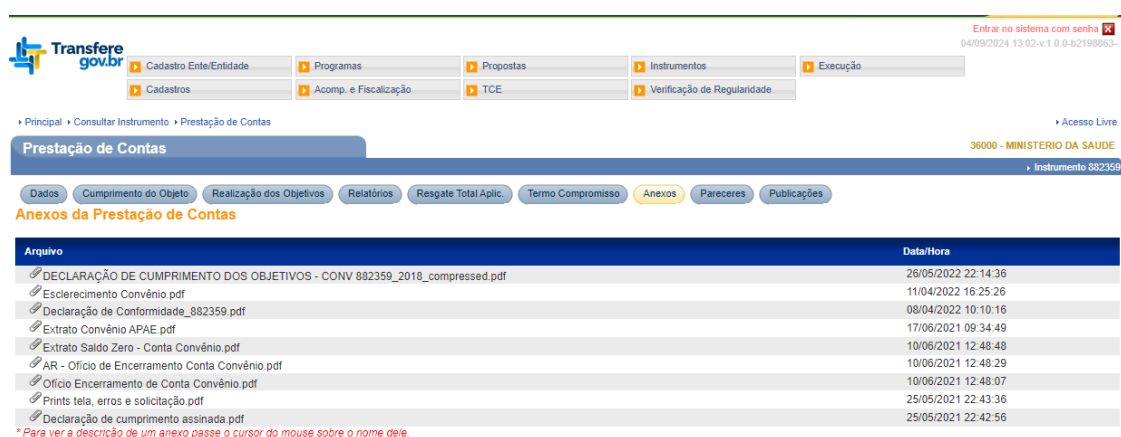
<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/comunicados-gerais/2024/comunicado-no-08-2024-2013-aplicabilidade-da-lei-geral-de-protecao-de-dados-lgpd-aos-convenios-e-instrumentos-congeneres>


⁷ Pedido SIC nº: 18002.006899/2024-03, respondido em 23.ago.24, com recurso respondido em 3.set.24

estavam promovendo o upload [de] diversos documentos com dados pessoais e sensíveis de pessoas físicas e jurídicas envolvidas nas parcerias e transferências”, e que optou-se “limitar o download de documentos dessa natureza nos módulos da Plataforma Transferegov.br”.

Na mesma resposta, o MGI informou que “a suspensão da possibilidade de download não foi aplicada por tipo de documento, mas em abas específicas da Plataforma onde se identificou o upload frequente de documentos diversos com dados pessoais (...)”.

Entre os campos suprimidos está o de “Anexos” do módulo de prestação de contas dos convênios cadastrados no TransfereGov. Exemplificamos com a reprodução da execução de emenda parlamentar⁸: os arquivos, anteriormente disponíveis para download, agora são apenas listados.



Entrar no sistema com senha 
04/09/2024 13:02-v:1.0.0-b2198863-

Transfere gov.br










Cadastro Ente/Entidade Programas Propostas Instrumentos Execução
Cadastros Acomp. e Fiscalização TCE Verificação de Regularidade

Principal Consultar Instrumento Prestação de Contas Acesso Livre

Prestação de Contas 36000 - MINISTERIO DA SAUDE Instrumento 882359

Dados Cumprimento do Objeto Realização dos Objetivos Relatórios Resgate Total Aplic. Termo Compromisso Anexos Pareceres Publicações

Anexos da Prestação de Contas

Arquivo	Data/Hora
 DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS - CONV 882359_2018_compressed.pdf	26/05/2022 22:14:36
 Esclarecimento Convênio.pdf	11/04/2022 16:25:26
 Declaração de Conformidade_882359.pdf	08/04/2022 10:10:16
 Extrato Convênio APAE.pdf	17/06/2021 09:34:49
 Extrato Saldo Zero - Conta Convênio.pdf	10/06/2021 12:48:48
 AR - Ofício de Encerramento Conta Convênio.pdf	10/06/2021 12:48:29
 Ofício Encerramento de Conta Convênio.pdf	10/06/2021 12:48:07
 Prints tela, erros e solicitação.pdf	25/05/2021 22:43:36
 Declaração de cumprimento assinada.pdf	25/05/2021 22:42:56

* Para ver a descrição de um anexo passe o cursor do mouse sobre o nome dele.

Constata-se a supressão global de documentos, sem análise individualizada, inexistindo ponderação sobre o interesse público da informação. A retirada massiva de documentação afetou também os relatórios de gestão voluntariamente cadastrados pelos entes beneficiários de transferências especiais em 2022 e 2023, cuja possibilidade de download no Transferegov foi interrompida pelo MGI com o advento do mencionado comunicado.⁹

⁸Instrumento 882359, tendo como beneficiária a Associação de Pais e Amigos Excepcionais do Município de Arapiraca, emenda de autoria do parlamentar Arthur Lira.

⁹ Um exemplo é na execução pelo estado da Bahia da emenda 202027510007, em que os arquivos do relatório de gestão passaram a ser apenas listados, sem possibilidade de download. Acesso em:

Ainda não foi possível mensurar os prejuízos ao controle social desse retrocesso, em especial nos módulos relativos a convênios, posto que o MGI informou que sequer possui estimativa da quantidade de arquivos suprimidos.

É essencial que, no contexto de transparência ativa das emendas parlamentares, a disponibilização seja regra, com a supressão ou tarjamento de documentos apenas mediante análise e decisão individualizada, e não massiva e indiscriminada, e que a indisponibilização seja restrita a informações acessórias dos convênios, sendo vedada a supressão integral no TransfereGov de planos de trabalho, prestação de contas, relatórios de gestão e documentos congêneres.

Nesse sentido, **sugere-se que sejam demandados esclarecimentos por parte do MGI com relação às diretrizes adotadas na supressão de arquivos relativos à execução de emendas parlamentares e com relação ao impacto quantitativo destas restrições, bem como sobre eventuais medidas adotadas para analisar individualmente e eventualmente tarjar informações específicas que contenham dados pessoais sensíveis.** Adicionalmente, **recomenda-se a emissão de diretriz provisória no sentido de impedir a retirada de documentos que possibilitam o controle social da execução de emendas parlamentares e não representam riscos de exposição indevida de dados sensíveis.**

3. Papel estratégico do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

Criado pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), o PNCP é estratégico na adição de camadas de rastreabilidade na destinação final dos recursos provenientes de emendas parlamentares, tanto na execução direta pelo Governo Federal quanto nos repasses para entes subnacionais.

<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferegov-especial/plano-acao/detalhe/3442/relatorio-gestao>

A alimentação do PNCP é obrigatória para todos os poderes e níveis da administração pública, inclusive para cumprimento do disposto no art. 174 da Lei nº 14.133/2021 e no §16 do art. 37 e no art. 163-A da Constituição Federal. Sua utilização para rastreabilidade das emendas já é inclusive considerada pelo Executivo Federal, que reforçou nos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023 e 2024¹⁰ enviados ao Congresso a obrigatoriedade da utilização do PNCP pelos beneficiários de transferências especiais - exigência ignorada até o presente momento.

A despeito de sua importância, verifica-se a insuficiente implementação do PNCP a nível nacional, bem como a ausência de instrumentos que permitam seu uso para o eficaz monitoramento da utilização das emendas, especialmente pelos entes subnacionais. Recomenda-se, portanto, que **se oficie ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas e à ministra de Gestão e Inovação sobre a urgência de tornar o PNCP ferramenta a contribuir com a transparência e a rastreabilidade das emendas parlamentares.**

Por exemplo, reconhece-se como benéfico a estes fins **que o PNCP seja dotado minimamente de marcadores para recursos provenientes de indicações parlamentares, identificando a origem, com interoperabilidade junto aos sistemas e bases já existentes e a sua efetiva utilização obrigatória pelos beneficiários.**

4. Aperfeiçoamento da coleta e disponibilização de dados na aprovação e na execução de emendas coletivas

O atual *modus operandi* de operacionalização das emendas coletivas (de bancada e de comissão) impossibilita a coleta e disponibilização de dados estratégicos para o seu monitoramento pelos órgãos de controle e para o exercício do controle social.

Majoritariamente, as bancadas e comissões incorporam emendas genéricas na LOA, nas quais os campos subtítulo/localizador são preenchidos com ampla

¹⁰ § 3º, art. 83, da LDO 2024.

delimitação geográfica. No processo de execução orçamentária, elas são repartidas em centenas de beneficiários mediante ofícios dos parlamentares coordenadores ao Executivo.

A definição dos destinatários por ofício, estabelecida nas LDOs e regulamentada em portarias anuais editadas pelo Executivo, prejudica a rastreabilidade e possibilita acordos não republicanos, em dinâmica distinta das RP 6, nas quais os parlamentares indicam os beneficiários das emendas genéricas diretamente no SIOP.

Em que pese a Portaria Interministerial MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 1º de abril de 2024¹¹, determinar a divulgação destes ofícios nos sítios eletrônicos dos ministérios, não há padronização da elaboração destas comunicações nem da disponibilização pelas Unidades Gestoras. Enquanto o Ministério das Cidades disponibiliza os documentos recebidos em uma página específica¹² (acessada a partir do menu Assuntos > Emendas Parlamentares > Emendas de Comissão/Bancadas 2024), não é possível localizar as informações nos sites dos ministérios do Turismo e do Esporte (cujo portal traz apenas informações das extintas emendas RP 9).

Além disso, inexistente padronização das atas em que são definidas as emendas de bancada e de comissão, que majoritariamente não comprovam a adequação à Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional e ao art. 166, §3º, inciso I, da Constituição, e as mesmas não são elaboradas em um sistema eletrônico para coleta de dados estruturados e interoperabilidade com outros sistemas.

Considerando o cenário de baixa disponibilidade, indisponibilidade ou inexistência de dados essenciais relativos às emendas coletivas, como parlamentar autor, beneficiários e associação dos recursos aos interesses estaduais (RP 7) ou nacionais (RP 8), incluindo a vinculação ao Plano Plurianual,

¹¹ Disponível em:

<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-mf-mpo-mgi-sri-prno-1-de-1o-de-abril-de-2024>

¹² Disponível em

<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/emendasparlamentares/emendas-de-comissao-bancadas-2024>

recomenda-se a adoção, pelo Executivo e pelo Congresso Nacional, de medidas mínimas para garantir a produção, coleta e publicização de informações de qualidade sobre essas emendas, permitindo a sua rastreabilidade:

- o estabelecimento de um processo claro, objetivo e verificável para o exercício das competências do Comitê de Admissibilidade de Emendas, estabelecido pelo Art. 25 da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional relativamente às emendas à despesa;
- que tal processo inclua necessariamente a demonstração, pelo Comitê, de que as emendas de bancada e as emendas de comissão observam estritamente o disposto nos arts. 43 a 48 da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, e o § 3º, inciso I, do art. 166 da Constituição Federal;
- que o sistema Lexor, usado pelo Congresso Nacional para registro das emendas, seja aperfeiçoado quanto às emendas de bancada e de comissão, para incluir campos obrigatórios em que sejam inseridas as informações exigidas no art. 47, incisos II, III, IV e V da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, com publicização dos dados em formato aberto;
- que os beneficiários sejam definidos coletivamente no ato de elaboração das emendas, em sessões públicas, com votações registradas, e identificados na ata de reunião, para posterior inserção no SIOP;
- que pedidos de remanejamentos de beneficiários posteriormente à aprovação da LOA contenham justificativa expressa para a mudança, e sejam publicizados junto às atas originárias;
- que as respectivas atas descrevam a finalidade das emendas, metas e vinculação com o Plano Plurianual, e essas informações sejam inseridas em formato estruturado em sistema eletrônico interoperável com os já existentes.
- que os órgãos ministeriais definam programas e projetos prioritários de interesse nacional, de modo que a alocação das emendas coletivas, em especial as de comissão, sejam a eles associados, e que sejam coletados e disponibilizados dados estruturados dessa associação.

Estes ajustes possibilitarão o efetivo cumprimento da determinação de que as emendas de comissão sejam *“destinadas a projetos de interesse nacional ou regional”*, assim como a fiscalização deste processo.

5. Exigência de contas específicas

A constituição de contas-correntes específicas pelos beneficiários para execução de cada emenda é uma ação estratégica para ampliar a rastreabilidade dos recursos. Em havendo impossibilidade técnica da irrestrita adoção da exigência, que seja minimamente imposta para emendas de maior volume financeiro ou relativas a modalidades que favorecem a opacidade, como as transferências fundo a fundo já mencionadas no Relatório Técnico.

Neste quesito, ressalta-se que no exercício de 2024, até 29.ago, foram empenhados R\$ 7,4 bilhões de emendas de comissão para o Fundo Nacional de Saúde¹³, de uma dotação atualizada de R\$ 8,4 bilhões, que são pulverizados para milhares de entes nacionais, misturando-se em contas que recebem recursos de outras fontes.

Deve-se **adotar os meios cabíveis para a ampla transparência da movimentação dessas conta-correntes, com atualização em tempo real**, o que é tecnicamente possível, conforme ações recentemente experimentadas pelo TCU e Ministério da Gestão e Inovação¹⁴, por exemplo, nas transferências especiais.

6. Rastreabilidade ponta a ponta

É imprescindível a efetiva rastreabilidade das emendas em todas as suas fases: desde a formulação pelo Legislativo até a execução pelo destinatário final. Conforme constata o Relatório Técnico, atualmente há lacunas nesse processo,

¹³ Consulta ao SIOP em 29.ago.24

¹⁴ Conforme módulo “Gestão Financeira” do Painel “Especiais” do MGI, disponível em <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-especiais/painel-especiais.html>

além da dispersão de dados em diferentes sistemas e plataformas que nem sempre são interoperáveis ou de fácil acesso, o que prejudica - e até inviabiliza - o controle social.

Preferencialmente, deve ser viabilizada uma plataforma que centralize as informações, mediante a interoperabilidade das bases já existentes. Considerando o ID único de cada emenda, deve ser possível acessar, facilmente (rol ilustrativo e não exaustivo):

- ata da reunião que aprovou a emenda, no caso das emendas coletivas;
- relação de todos os beneficiários finais e da finalidade da emenda, com metas e associação ao Plano Plurianual;
- individualização do repasse ou do fornecimento de bens para cada beneficiário;
- utilização dos recursos pelo destinatário final (incluindo licitações, identificação dos fornecedores e movimentação da conta-corrente);
- íntegra de convênios, plano de trabalho, prestação de contas e relatórios de gestão, quando existentes;
- cronograma físico de desembolsos e execução;

Ressaltamos que embora as contribuições apresentadas versem sobre as RP 8 e as emendas do relator-geral do orçamento, também são válidas, quando cabíveis, para as demais modalidades de emendas.

7. Rastreabilidade das emendas do relator-geral cadastradas sob RP 2

Observamos que as recentes decisões desta Suprema Corte no âmbito da ADPF 854, bem como os documentos apresentados pela Comissão Técnica e sua subcomissão decorrente, não mencionam expressamente as emendas de relator-geral cadastradas como RP 2 (Plano Orçamentário A4), em que pese a manifestação destes *amici curiae* comprovando que emularam o expediente anteriormente adotado com as RP 9.

Conforme Nota Técnica¹⁵ publicada pela Transparência Brasil em 29.jul.24, **de janeiro a julho de 2024, o governo federal desembolsou R\$ 1,1 bilhão relativos a restos a pagar** de empenhos emitidos no ano anterior relativos aos Planos Orçamentários A400, A401 e A402, todos vinculados às emendas RP2 de autoria do relator-geral do orçamento, e também o Plano Orçamentário 0001, na dotação que versa sobre “outras dotações remanejadas do PO A400, para custeio da saúde”:

Tabela 1. Execução das emendas de relator da EC 126/2022 até 24.jul.2024 (em reais)

Plano orçamentário	Valor empenhado (2023)	Valor liquidado (2023)	Valor pago em 2023 + restos a pagar pagos em 2024
0001	784.732.464,44	572.766.460,10	782.562.465,64
A400	7.918.392.628,23	3.608.461.695,82	4.489.792.577,56
A401	8.838.218,00	0,00	0,00
A402	10.552.389,00	4.592.684,98	9.686.021,59
TOTAL	8.722.515.699,67	4.185.820.840,90	5.282.041.061,79

Elaboração: Transparência Brasil, com dados do SIGA Brasil e do SIOP

Há, ainda, outros **R\$ 3,4 bilhões** inscritos como restos a pagar, processados ou não processados, que podem resultar na manutenção dos desembolsos inclusive nos próximos exercícios fiscais. Pouco mais da metade (61%) do montante empenhado foi pago até agosto, e menos da metade (48%) liquidado no exercício fiscal de 2023. Essa baixa taxa de execução reforça que a EC nº 126/2022 turbinou o poder do relator-geral do orçamento sem o devido planejamento prévio.

Ressalta-se que o montante empenhado nesses planos orçamentários é R\$ 1,1 bilhão inferior à dotação inicial dos mesmos e aos R\$ 9,85 bilhões previstos no art. 8º da EC nº 126/2022. A diferença ocorre em razão de remanejamentos

¹⁵ Nota técnica: opacidade nas emendas parlamentares perpetua orçamento secreto, disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/continuidadedoorcamentosecreto.pdf>

orçamentários, como o promovido pela Lei nº 14.702/2023¹⁶, que adicionaram novas camadas de opacidade na destinação desses recursos.

Nesse contexto, **é essencial que as medidas a serem adotadas para as RP 9 sejam replicadas às emendas do relator-geral inseridas na LOA 2023 sob a rubrica RP 2.**

8. Mapeamento completo de informações faltantes

Nota-se que uma das perguntas orientadoras do trabalho realizado pela Subcomissão Técnica foi “Quais dados não existem?” (p. 3). Ao detalhar especificamente a funcionalidade do Portal da Transparência, por exemplo, afirmou-se:

“São disponibilizadas as seguintes informações sobre as emendas parlamentares: ano, número, autor, tipo de emenda, localidade do gasto, função, subfunção, programa orçamentário, ação orçamentária, plano orçamentário, código, valor empenhado, valor liquidado, valor pago e valores em resto a pagar (inscritos, cancelados e pagos), bem como todos os documentos emitidos no SIAFI para cada uma das emendas”. (p. 7)

Não há, no entanto, detalhamento sobre o nível de completude de preenchimento adequado com relação a cada uma dessas categorias no Portal de Transparência. Na seção ‘2.2. Quais dados não existem?’, há referência à necessidade de migração dos dados do Fundo de Saúde e de Assistência Social e à questão do “solicitante” ou “patrocinador”, mas é importante que se reconheça que a limitação de informações disponíveis e adequadas é mais ampla.

É essencial que haja um mapeamento completo das informações que se encontram efetivamente disponíveis no Portal da Transparência, já que este foi selecionado como ferramenta centralizadora dos dados sobre emendas parlamentares, como orientação para os próximos passos do trabalho desta Subcomissão no sentido, espera-se, de buscar, junto aos órgãos responsáveis por cada uma destas informações, o detalhamento faltante.

¹⁶ BRASIL. Lei 14.702/2023. Abre créditos suplementares para ministérios. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/37733039/publicacao/37734398>. Acesso em 25.jul.2024.

Já é nesse sentido que se manifestou o Relator ao determinar que *“Quanto às informações ainda indisponíveis, a CGU deverá apontar as necessidades, a fim de que ocorram as requisições judiciais cabíveis ou eventuais providências para responsabilização dos agentes omissos.”* (decisão de 23 ago. 2024).

A tabela incluída no relatório técnico às pgs. 64-65 apresenta conclusões gerais sobre a existência ou não de informações específicas em variadas plataformas, mas não detalha a completude de cada item, seja com relação a períodos específicos, seja com relação a tipos de emendas parlamentares diferentes.

Não é apenas a ausência de informações que impede o efetivo controle social. Também o impede o fornecimento de informações genéricas ou padronizadas. Mesmo os exemplos apresentados pelo relatório da Subcomissão evidenciam a insuficiência da informação constante no Portal da Transparência. A informação de que a localidade do gasto é “Nacional” ou “Múltiplo” não oferece qualquer utilidade prática. De forma semelhante, a informação de que o “Programa Orçamentário” ou a “Ação Orçamentária” que orientam a despesa é “Múltiplo” não esclarece ao cidadão comum qual a vinculação orçamentária da emenda.

Por isso, **recomenda-se que se avance no mapeamento das informações faltantes no Portal da Transparência, considerando tanto a ausência de dados, quanto o preenchimento indevido ou insatisfatório dos campos em questão.** Adicionalmente, **recomenda-se que sejam apresentadas as proporções de informações faltantes ou inadequadas por campo de preenchimento e, adicionalmente, com a indicação dos entes legalmente responsáveis pelo fornecimento.**

9. Multiplicidade de plataformas de transparência

A descentralização das informações sobre emendas parlamentares no Brasil é um desafio significativo para a transparência e o desempenho do controle social. Atualmente, os dados relativos às emendas estão dispersos em diversos portais, muitos deles mencionados no Relatório, cada um com características próprias e informações específicas, e desprovidos de plena interoperabilidade:

1. Transfere.gov;
2. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Ministério do Planejamento);
3. Portal da Transparência (Controladoria-Geral da União);
4. Siga-Brasil (Senado Federal);
5. Painel do Fundo Nacional de Saúde (FNS);
6. Tesouro Transparente (Ministério da Fazenda);
7. Painel do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);
8. Painéis Gerenciais parceriasgov.br (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos);
9. Convênios e Emendas (Câmara dos Deputados).

Essa dispersão dificulta o acesso completo e claro às informações para cidadãos, pesquisadores, jornalistas, sociedade civil e até mesmo para órgãos de controle. Impossibilita que se garanta a consistência e a atualidade dos dados. Quando as informações estão fragmentadas, há maior risco de desatualização e de inconsistências entre as fontes, o que pode comprometer a credibilidade e a transparência do sistema como um todo.

Mesmo em um cenário de centralização das informações em plataforma única, conforme determinado pelo Min. Relator, é possível que as demais plataformas subsistam, em função de interesses ou funcionalidades específicas. Sendo este o caso, é possível que cidadãos sigam utilizando plataformas com informações parciais para consulta.

Nesse sentido, **recomenda-se que sejam oficiados os órgãos gestores de plataformas mencionadas (e outras que sejam consideradas relevantes) para que apresentem um plano de integração das informações ao Portal da Transparência e/ou de manutenção de suas plataformas, mas, nesse caso, com clara identificação das limitações ('que dados não têm') com relação ao total compilado no Portal da Transparência.**

10. Ampliação da participação social na reestruturação do Portal da Transparência

Reconhece-se que as organizações que subscrevem esta manifestação - e outras que atuam como *amici curiae* neste processo - representam apenas uma pequena parcela da sociedade civil. Nesse sentido, há grande potencial na inclusão de um número maior de organizações no processo de construção de uma plataforma centralizada de dados sobre emendas parlamentares.

Atualmente, o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção é instância oficial de consulta e participação nas políticas de transparência e combate à corrupção em nível federal, conforme prevê o Decreto nº 11.528, de 2023. Por isso, **recomenda-se a inclusão do Conselho como instância consultiva no processo de reestruturação do Portal da Transparência.**

11. Recomendações:

Considerando estes, apresentamos as seguintes recomendações:

1. Com relação às despesas de Execução Direta:

- a. Estabelecimento como obrigatória a inserção no Siafi das informações constantes nesses registros administrativos nas notas de empenhos dos órgãos federais de forma padronizada, incluindo minimamente a identificação dos entes beneficiados e o objetivo do gasto.
- b. Inclusão do número do Processo que gerou o Termo de Doação/Execução Direta e/ou o número do próprio Termo no Portal da Transparência.
- c. Estabelecimento de um instrumento padronizado de contratualização para recebimento de bens ou realização de serviços, com disponibilização dos dados em formato aberto e interoperabilidade com os demais sistemas.

2. Ampla transparência nas prestações de contas e relatórios de gestão inseridos no TransfereGov

- a. Sejam demandados esclarecimentos por parte do MGI com relação às diretrizes adotadas na supressão de arquivos relativos à execução de emendas parlamentares e com relação ao impacto quantitativo destas restrições, bem como sobre eventuais medidas adotadas para analisar individualmente e eventualmente tarjar informações específicas que contenham dados pessoais sensíveis.
- b. Emissão de diretriz provisória no sentido de impedir a retirada de documentos que possibilitam o controle social da execução de emendas parlamentares e não representam riscos de exposição indevida de dados sensíveis.

3. Papel estratégico do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

- a. Se oficie ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas e à Ministra de Gestão e Inovação sobre a necessidade de o PNCP se tornar ferramenta a contribuir com a transparência e a rastreabilidade das emendas parlamentares.
- b. Sejam incluídos, no PNCP, marcadores para recursos provenientes de indicações parlamentares, identificando a origem, com interoperabilidade junto aos sistemas e bases já existentes e a sua efetiva utilização obrigatória pelos beneficiários.

4. Aperfeiçoamento da coleta e disponibilização de dados na aprovação e na execução de emendas coletivas.

- a. Adoção, pelo Executivo e pelo Congresso Nacional, de medidas mínimas para garantir a produção, coleta e publicização de informações de qualidade sobre emendas coletivas.

5. Exigência de contas específicas.

- a. A constituição de contas-correntes específicas pelos beneficiários para execução de cada emenda para ampliar a rastreabilidade dos recursos.

- b. Adoção dos meios cabíveis para a ampla transparência da movimentação dessas conta-correntes, com atualização em tempo real.

6. Rastreabilidade ponta a ponta.

- a. Viabilização de uma plataforma que centralize as informações desde a formulação das emendas até a sua execução pelo beneficiário final, mediante a interoperabilidade das bases já existentes.

7. Rastreabilidade das emendas do relator-geral cadastradas sob RP 2

- a. Sejam replicadas as medidas determinadas com relação às emendas RP 9 para as emendas do relator-geral inseridas na LOA 2023 sob a rubrica RP 2.

8. Mapeamento completo de informações faltantes

- a. Se avance no mapeamento das informações faltantes no Portal da Transparência, considerando tanto a ausência de dados, quanto o preenchimento indevido ou insatisfatório dos campos em questão.
- b. Sejam apresentadas as proporções de informações faltantes ou inadequadas por campo de preenchimento e, adicionalmente, com a indicação dos entes legalmente responsáveis pelo fornecimento.

9. Multiplicidade de plataformas de transparência

- a. Sejam oficiados todos órgãos gestores de plataformas mencionadas (e outras que sejam consideradas relevantes) para que apresentem um plano de integração das informações ao Portal da Transparência e/ou de manutenção de suas plataformas, mas, nesse caso, com clara identificação das limitações ('que dados não têm') com relação ao total compilado no Portal da Transparência.

10. Ampliação da participação social na reestruturação do Portal da Transparência

- a. Inclusão do Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção como instância consultiva no processo de reestruturação do Portal da Transparência.

Sobre o 1º relatório técnico da Controladoria Geral da União (emendas de comissão)

Referência: [Relatório Técnico](#) produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU) referente às emendas de comissão

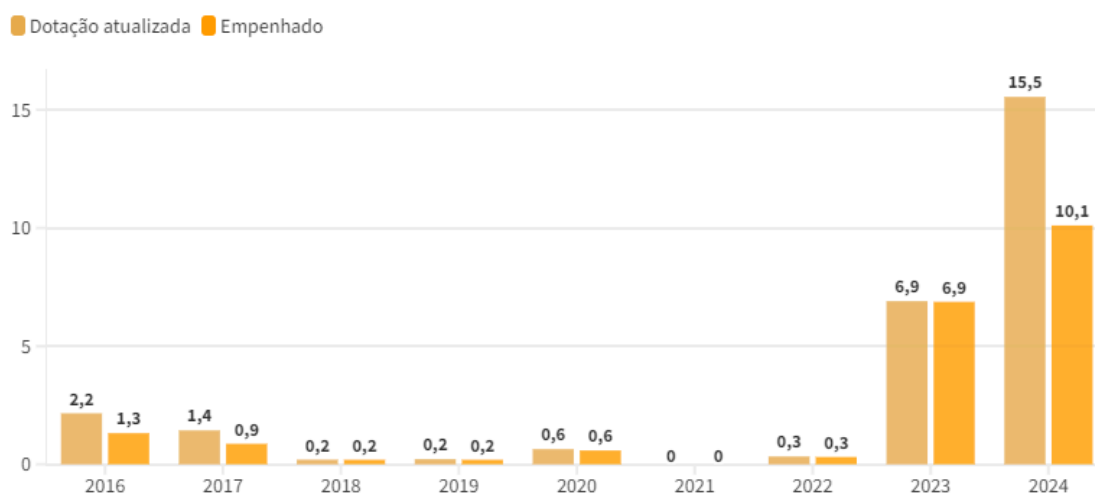
As emendas de comissão de fato estão desvinculadas de projetos prioritários, e a despeito de seu caráter coletivo têm alto grau de individualização (refletido na pulverização dos recursos para municípios específicos, notadamente os de pequeno porte) com opacidade sobre os reais autores e baixa rastreabilidade. São vinculadas a ações orçamentárias genéricas, afrontando a Constituição (art. 165, § 7º e art. 166, § 3º, I). Ademais, a verificação da observância dos impedimentos de ordem técnica para embasar a decisão pela execução das emendas é falha.

Apresentamos neste documento dados e evidências contidos em Nota Técnica publicada pela Transparência Brasil em julho do presente ano acerca das modalidades de emenda parlamentar que perpetuam o orçamento secreto – entre elas, as emendas de comissão (RP 8).

1. Ampliação da dotação orçamentária para RP 8 após a inconstitucionalidade das emendas do relator-geral do orçamento RP 9 e baixos níveis de execução.

Em 2023, o valor empenhado em emendas de comissão equivale ao dobro da somatória de empenhos entre 2016 e 2018. O aumento coincide com a decisão da Suprema Corte pela inconstitucionalidade das emendas do relator-geral do orçamento RP 9 no final de 2022, indicando fortemente a substituição de uma pela outra. Em 2024, a dotação desta modalidade de emenda mais do que duplicou em relação ao ano anterior.

Gráfico 1. Dotação e empenhos das emendas de comissão por ano (2016-2024), em bilhões de reais, em valores correntes



Fonte: Levantamento da Transparência Brasil no SIOP (24/7/2024) • Considerando pagamentos do Plano Orçamentário "ECOM" (identificação das emendas de comissão entre 2016 e 2019) e do Resultado Primário 8 (RP 8), identificador de 2020 em diante.

O aumento dos recursos destinados às RP 8 contrasta com os baixos níveis de execução das emendas de comissão: dos R\$ 6,9 bilhões de emendas de comissão empenhados em 2023, apenas R\$ 188 milhões foram pagos naquele exercício, resultando em uma taxa de execução de apenas 2,7%. A maior parte do montante foi inscrita em restos a pagar, demonstrando a ausência de planejamento na alocação desses recursos.

Gráfico 2. Emendas de comissão pagas por ano (2016-2024), em bilhões de reais

Somatória de pagamentos de empenhos daquele exercício e de restos a pagar pagos de exercícios anteriores. Valores em bilhões de reais, sem correção inflacionária.



Fonte: Levantamento da Transparência Brasil no SIOP (24/7/2024) • Considerando pagamentos do Plano Orçamentário "ECOM" (identificação das emendas de comissão entre 2016 e 2019) e do Resultado Primário 8 (RP 8), identificador de 2020 em diante.

Neste mesmo sentido se manifestou a CGU, ao apontar que “o aumento expressivo das despesas inscritas em restos a pagar é um alerta que pode indicar que tais recursos apresentam um alto risco de não resultarem em ações que estejam gerando valor à sociedade.”

Apesar deste cenário preocupante, no entanto, não há uma compreensão sobre os riscos específicos enfrentados no processo de execução das emendas de comissão, inclusive de não efetiva execução.

2. Pulverização dos recursos e dissociação do Plano Plurianual

As emendas de comissão aprovadas a partir de 2023 estão em conflito com o disposto no art. 165, § 7º e no art. 166, § 3º, I da Constituição Federal, pois não há como assegurar que são compatíveis com o Plano Plurianual. Afinal, no momento da incorporação à Lei Orçamentária Anual (LOA), a maioria era direcionada a ações orçamentárias genéricas que não possibilitam a verificação de sua adesão ao PPA ou a outro instrumento de planejamento, conforme se verifica na alocação de 2024:

Tabela 1. Cinco ações orçamentárias com maiores dotações atualizadas de emendas de Comissão em 2024

Ação Orçamentária	Dotação atual RP 8 (em reais)
2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	4.699.378.760
2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	3.234.400.000
00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	2.342.800.000
10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	1.350.040.000
00T1 - Apoio à Política Nacional de	1.020.861.564

Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	
--	--

A destinação a ações orçamentárias e objetos genéricos, somada ao fato de que a maior parte dos recursos de emendas de comissão empenhados tem a “transferência a municípios” como modalidade de aplicação (Tabela 2 abaixo), viola o disposto na Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional. O texto determina que emendas de comissão devem representar interesse nacional e determinar sua aplicação com base em critérios objetivos e em função da população beneficiada pela política pública à qual se destina:

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;

II - **ter caráter institucional e representar interesse nacional**, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;

III - **conter, na sua justificção, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.** (grifos nossos).

Tabela 2. Modalidade de aplicação das emendas RP 8 empenhadas em 2023 e 2024

Destinatário do recurso RP 8	Valor empenhado	Percentual sobre o total empenhado
------------------------------	-----------------	------------------------------------

Municípios	R\$ 13.231.646.017,64	78%
Estados e Distrito Federal	R\$ 2.282.154.938,97	13%
Governo Federal (aplicação direta)	R\$ 1.260.804.804,12	7%
Terceiro setor	R\$ 133.516.603,28	1%
Outros	R\$ 67.392.744,36	0,4%

Dados levantados pela Transparência Brasil no SIOF em 24.jul.2024

Nota-se que, apesar da existência de normas regimentais definindo o escopo de aplicação das emendas de comissão, estes critérios, considerada a sua abstração, não têm sido capazes de impedir a pulverização e individualização das destinações de recursos por este instrumento.

3. Apadrinhamento de beneficiários e opacidade dos parlamentares autores

O direcionamento dos recursos das emendas de comissão para beneficiários específicos é feito por congressistas no momento da execução, por meio de indicação feita diretamente aos ministérios responsáveis, conforme se verifica nas duas últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO):

Art. 79. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas:

I - no caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, previstas nos itens 1, 2 e 3 da alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º, pelos respectivos autores

(Lei 14.436/2022, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023¹⁷)

Art. 85.

.....

§ 2º Para viabilizar a execução das dotações ou programações incluídas por emendas de comissão, as indicações e a priorização pelos autores serão realizadas por meio de ofício encaminhado diretamente aos Ministérios, órgãos e unidades responsáveis pela execução das programações.

(Lei 14.791/2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024¹⁸)

Trata-se de uma usurpação de poderes do Executivo federal por parte do Congresso, em uma prática similar à aplicada no direcionamento das emendas RP 9. É o Legislativo que passa a definir prioridades e ritmo de execução de políticas públicas em lugar do governo federal, o que pode ter graves consequências, como tornar alguns programas integralmente dependentes de emendas.

No caso das emendas de comissão, as indicações são feitas pelos presidentes dos colegiados, por determinação das Portarias Interministeriais MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 3 de março de 2023¹⁹, e nº 1, de 1º de abril de 2024²⁰. A obrigação de divulgar ativamente as comunicações enviadas pelos presidentes das comissões aos ministérios contendo as indicações só foi

¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14436.htm .

¹⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm .

¹⁹ Disponível em:

<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-mpo-mgi-sri-pr-no-1-de-3-de-marco-de-2023>.

²⁰ Disponível em:

<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-mf-mpo-mgi-sri-pr-no-1-de-1o-de-abril-de-2024>. Acesso em 25.jul.2024.

introduzida na normativa de 2024 (art. 42). Ainda assim, é descumprida e, nos casos em que é observada, não apresenta padrão – conforme já exposto por estes *amici curiae* na manifestação protocolada em 5.set.24 (e-doc 642).

Tampouco há clareza sobre o real demandante da indicação (se o próprio presidente do colegiado, outros congressistas ou atores externos, como membros de Executivos municipais ou da sociedade civil). Reportagens veiculadas na imprensa mostram indícios de que há negociações informais no âmbito das comissões para definir quais emendas serão apresentadas²¹ e a que serão destinadas²², além de agradecimentos em redes sociais de prefeitos revelarem que há apadrinhamento das mesmas²³.

Análise dos ofícios encaminhados pelos presidentes das comissões aos ministérios demonstra a opacidade do instrumento inclusive na fase de indicação de beneficiários e a apropriação dos recursos para demandas individuais dos parlamentares. É o caso do Of. Pres – nº 80/24²⁴, assinado pelo deputado Paulo Litro, presidente da Comissão de Turismo, solicitando a mudança de uma cidade beneficiária a pedido de um colega de comissão:

²¹ DANTAS, Dimitrius. Emendas de comissão repetem falta de transparência e distribuição desigual do orçamento secreto; entenda. O Globo, 16.fev.2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/02/16/emendas-de-comissao-repetem-falta-de-transparencia-e-distribuicao-desigual-do-orcamento-secreto-entenda.ghtml>. Acesso em 24.jul.2024.

²² REZENDE, Constança; VARGAS, Mateus. Comissão da Câmara favorece Lira e indica a Alagoas mais emendas do que a 19 estados juntos. Folha de S.Paulo, 4.jul.2024. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/07/comissao-da-camara-favorece-lira-e-indica-a-alagoas-mais-emendas-do-que-a-19-estados-juntos.shtml>. Acesso em 25.jul.2024.

²³ CAMPOREZ, Patrik; DANTAS, Dimitrius. Congresso omite autores de repasses de emendas de comissão, alvo de queda de braço com o governo. O Globo, 14.fev.2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/02/14/congresso-omite-autores-de-repasses-de-emendas-de-comissao-alvo-de-queda-de-braco-com-o-governo.ghtml>; Acesso em 25.jul.2024.

²⁴ Documento disponibilizado no pedido de acesso à informação 72020001559202413, disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=7433842>

Imagem 1. Reprodução parcial do Of. Pres - nº 80/24, assinado pelo presidente da Comissão de Turismo da Câmara

Brasília, 8 de abril de 2024.

A Sua Excelência o Senhor
CELSO SABINO DE OLIVEIRA
 Ministro de Estado
 Ministro-Chefe do Ministério do Turismo
 Esplanada dos Ministérios, Bloco U

Assunto: Retificação de beneficiário emenda de Comissão

Senhor Ministro,

Investido da condição de Presidente desta Comissão de Turismo, dirijo-me a Vossa Excelência para solicitar, conforme ofício anexo do deputado Nicoletti (UNIÃO/RR), a alteração de beneficiário de emenda de comissão de acordo com os dados abaixo:

	ÓRGÃO	AÇÃO	GND	MA	OBJETO	BENEFICIÁRIO	UF BENEF.	CNPJ	VALOR
DE	MTUR	10V0	4	40	INFRAESTRUTURA TURÍSTICA NO MUNICÍPIO	IRACEMA RR	RR	1613028000167	RS 7.000.000,00
PARA	MTUR	10V0	4	40	INFRAESTRUTURA TURÍSTICA NO MUNICÍPIO	NORMANDIA RR	RR	04056222000187	RS 7.000.000,00

A solicitação tem como referência o Ofício nº79/2024, enviado dia 5 de abril de 2024 por essa Comissão ao Ministério do Turismo.

Sem mais para o momento, renovo meus votos de mais alta estima.

O mencionado ofício recebido pelo presidente da comissão, que originou o pedido de remanejamento ao ministério, é desprovido de justificativa para a troca:

Imagem 2. Reprodução parcial do Ofício 037/2024/GDNICOLETTI.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado NICOLETTI

Of. Nº 037/2024/GDNICOLETTI

Brasília, 04 de abril de 2024.

A Vossa Excelência o Senhor
Deputado Paulo Litro

Assunto: Retificação de beneficiário emenda de Comissão

Ao cumprimentá-lo cordialmente venho solicitar alteração de beneficiário de emenda de comissão conforme dados abaixo:

	ORGÃO	AÇÃO	GND	MA	OBJETO	BENEFICIÁRIO	UF BENEFE.	CNPJ	VALOR
DE	MTUR	10V0	4	40	INFRAESTRUTURA TURÍSTICA NO MUNICÍPIO	IRACEMA RR	RR	16130280001 67	R\$ 7.000.000,00
PARA	MTUR	10V0	4	40	INFRAESTRUTURA TURÍSTICA NO MUNICÍPIO	NORMANDIA RR	RR	04056222000 187	R\$ 7.000.000,00

Certo de contar com vossa compreensão, renovo meus votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

A referida Nota Técnica da Transparência Brasil também aborda (pp. 32-35) como os ofícios das comissões repartem as emendas para centenas de beneficiários com ações e programas genéricos, identificados como, por exemplo, “obra”, “infraestrutura” e “infraestrutura urbana”, sem detalhamento do que se referem.

Nota-se que os ofícios aqui apresentados foram obtidos pelos *amici curiae* por meio de pedidos de acesso à informação. A sua disponibilização, no entanto, deveria, em acordo com os princípios da publicidade e em respeito ao direito constitucional de acesso à informação, ser realizada por transparência ativa.

4. Falha na verificação de impedimentos de ordem técnica para execução das emendas

A execução das emendas de comissão a despeito das condições expostas até aqui – destinação de recursos a ações e programas genéricos, mediante indicações dos presidentes dos colegiados que sequer contêm justificativa para as priorizações de beneficiários ou demonstração de vinculação a políticas públicas específicas – evidencia também a falha do Executivo federal em cumprir seu dever de verificar a presença de impedimentos de ordem técnica, definidos nas LDOs e nas regulamentações do próprio governo sobre a liberação de recursos de emendas.

Conclusões

Estes *amici curiae* consideram que a forma atual de proposição, aprovação e execução das emendas de comissão as deforma e as torna vulneráveis à apropriação por interesses particulares. Especialmente nos últimos dois anos, tornaram-se instrumentos incompatíveis com os princípios da publicidade, da moralidade e da eficiência na administração pública.

Considerando este cenário problemático, também identificado pela CGU, recomenda-se a adoção das seguintes medidas:

1. determinação para a realização de auditorias (aleatórias, mas representativas das variadas comissões) sobre a execução de emendas de comissão.
2. a adoção de critérios técnicos mais específicos, tanto para a definição do que seria “representação institucional” e “caráter nacional”, quanto para a definição das emendas adotadas para objetos específicos e alinhados com o PPA, considerando o grave risco em curso, consubstanciado na continuidade das execuções de emendas de comissão no modelo já identificado como profundamente deficiente de controles e prejudicial à implementação de políticas públicas;
3. que a indicação e priorização de emendas de comissão por congressistas seja limitada à fase da tramitação legislativa;
4. que sejam intimados os Presidentes de Comissão do Congresso Nacional, nos períodos em análise, para que apresentem ao Supremo Tribunal Federal todos os ofícios por meio dos quais foram feitas indicações de execução de emendas parlamentares - tanto os ofícios enviados por estes parlamentares aos ministérios, quanto os ofícios recebidos de outros parlamentares com requerimento de indicações;
5. que sejam realizadas oitivas dos ministérios executores de emendas de comissão nos períodos em análise para que possam indicar os mecanismos adotados para cumprir o dever de verificar a presença de impedimentos de ordem técnica para a execução das emendas, e para que indiquem quais têm sido os padrões ou problemas recorrentes que incidem nesta modalidade de execução orçamentária, considerando as suas áreas temáticas específicas de atuação.

Nesse sentido, reforçamos, ainda, as recomendações apresentadas em manifestação protocolada em 5.set.24 (e-doc 642), em especial, no tema das

emendas de comissão, aquelas elencadas no item 4 (*Aperfeiçoamento da coleta e disponibilização de dados na aprovação e na execução de emendas coletivas*, disponível nas páginas 9-11 do referido documento).

Sobre 2º relatório técnico da Controladoria Geral da União (melhorias no Portal da Transparência) e Plano de Ação do MGI para novo módulo do Transferegov

Referência: [Plano de Ação](#) sobre o módulo Transferências Fundo a Fundo do Transferegov, produzido pelo Ministério da Gestão e Inovação (MGI), e sobre o [Relatório de propostas de aprimoramento](#) da transparência de emendas parlamentares no Portal da Transparência produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU).

1. SOBRE O PLANO DE AÇÃO APRESENTADO PELO MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (MGI)

Em que pesem a objetividade e o detalhamento do referido Plano, faz-se necessário pontuar que as etapas nele previstas parecem satisfazer apenas parcialmente a determinação do Exmo. Ministro Relator para o “pleno atendimento aos requisitos de transparência e rastreabilidade”.

A partir do título do Plano e das informações constantes em sua coluna “Observação”, depreende-se que as ações são voltadas à operacionalização do módulo ‘Fundo a Fundo’ do Transferegov.br somente no que se refere à gestão dessa modalidade de transferências, com a consequente a inserção e edição de

dados e informações relativos a elas. Sem dúvidas, o Plano estabelece uma fundação para a garantia da rastreabilidade e da transparência.

Não se faz menção direta, entretanto, ao desenvolvimento de ambiente de acesso livre a tais dados e informações, nem de painéis gerenciais públicos. Tampouco se menciona se e como se dará a disponibilização dos dados em formato aberto, ou de uma API para consumo público da base. Uma integração mínima ao Portal da Transparência, a exemplo do que a CGU se propõe a fazer em relação às transferências que envolvem convênios e instrumentos congêneres, também não aparece no Plano.

Ou seja, falta a concretização da rastreabilidade e da transparência pela perspectiva do cidadão, essenciais para possibilitar o exercício do controle social. A ausência da sociedade civil entre os atores envolvidos na elaboração do Plano reforça a impressão de que as ações se restringem ao gerenciamento do módulo.

2. SOBRE O RELATÓRIO DE PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

2.1. Dos detalhes da superação de limitações na transparência e propostas de aperfeiçoamentos no portal (Item 3 do Relatório da CGU)

2.1.1. Integração da emenda parlamentar com a relação de convênios associados

A sugestão proposta pela CGU no item 3.1. representa um significativo avanço na rastreabilidade, considerando o contexto de implementação imediata, e está alinhada com as sugestões anteriormente ofertadas por estes *amici*.

Entretanto, trata-se de uma solução que cobre apenas parte das emendas parlamentares. Conforme já abordado por estas organizações e pontuado em relatório final (e-doc 583/589) pela Comissão Técnica constituída por determinação do Exmo. Ministro Relator, duas modalidades de emendas dentre as que são objeto desta ADPF não são lastreadas por convênios ou instrumentos congêneres: as Transferências Fundo a Fundo e as Despesas de Execução Direta. Os detalhes e documentos sobre a execução das emendas via Transferências Fundo a Fundo ainda não estão integrados ao Transferegov – e, portanto, não é possível integrá-las ao Portal da Transparência em curto prazo. As Despesas de Execução Direta, por sua vez, nem sempre são formalizadas em instrumento específico, e os detalhes de sua execução ficam diluídos nos dados do órgão responsável.

2.1.2. Criação de uma nova consulta “Por Favorecido” da emenda

A criação de uma consulta específica para essa finalidade é benéfica, na medida em que os meios atuais disponíveis para identificar o beneficiário demandam várias etapas de navegação.

2.1.3. Criação de uma nova consulta “Por Documentos de Despesa” associados à emenda

A implementação favorecerá a rastreabilidade, podendo ser efetivada, também, com a incorporação dos novos filtros e campos sugeridos na atual consulta de “Documentos de Execução da Despesa Pública”.²⁵

²⁵ Acessado por meio da URL:

<https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/favorecido?ordenarPor=valor&direcao=desc>

2.1.4. Da preparação do Portal para receber a informação acerca dos patrocinadores/apoiadores da emenda

A “inexistência de dados sobre os patrocinadores/apoiadores de emendas (RP8 e RP9)” apenas será endereçada com o fornecimento destes dados pelos próprios patrocinadores/apoiadores e/ou pelos órgãos do poder Executivo responsáveis pela execução das emendas. Neste sentido, é inadmissível a morosidade tanto dos parlamentares responsáveis pelas indicações, quanto dos titulares dos ministérios executores no cumprimento às ordens judiciais proferidas no âmbito deste processo.

No caso das RP8, os Presidentes das Comissões desempenham papel central neste processo, motivo pelo qual poderiam ser intimados diretamente para fornecer as informações pendentes. Os próprios parlamentares patrocinadores/apoiadores necessariamente detêm as informações sobre as emendas que se buscam, já que foram eles/elas que as apresentaram. Prova disto é que há exemplo de parlamentar apresentando estas informações de modo voluntário nos autos desta ADPF 854 (e-doc 713).

Quanto à completude das informações já (e futuramente) prestadas, sabe-se que muitos dos parlamentares publicam, em suas redes sociais, informações sobre emendas parlamentares, buscando auferir os benefícios eleitorais, direta ou indiretamente, dos recursos alocados às suas bases. Podem constituir, portanto, importante repositório de dados, ainda que não estruturados, para se verificar esta completude.

Em que pesem os esforços realizados pela CGU e, igualmente, pelo MGI, faz-se necessária a participação mais ativa, no âmbito deste processo estrutural, dos órgãos federais responsáveis pela execução dos recursos. O eventual fornecimento direto dos dados (completos) mesmo que por apenas um órgão, assim como a adoção de medidas de alinhamento com relação às determinações judiciais, por exemplo, no sentido de assegurar um foco dos recursos em obras inacabadas, pode servir de boas práticas e exemplo para os demais.

Em relação a este item, julgamos também conveniente recuperar um histórico próximo relacionado às emendas do relator-geral (RP9): em setembro de 2022, o então Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), colegiado consultivo vinculado à CGU que a Transparência Brasil integrava, elaborou um Plano de Trabalho que incluía a ação “Abertura de dados para monitoramento das emendas do relator-geral (RP9)”²⁶. Ela seria desenvolvida de outubro de 2022 a outubro de 2023, no âmbito de um grupo de trabalho composto pela própria CGU, pelo então Ministério da Economia e por três representantes da sociedade civil: a própria Transparência Brasil, a Open Knowledge Brasil e o grupo de pesquisa Politeia, vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

A ação envolveria as seguintes atividades:

- 1) Estudo de dados disponibilizados (Câmara e Economia - SIAFI);
- 2) Interlocução com a Câmara;

²⁶ Comunicação eletrônica e documentos relacionados anexos a esta manifestação. A ata da reunião a que se refere a comunicação eletrônica não foi publicizada pela CGU, como se verifica em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/arquivo-ctpcc>

- 3) Análise da viabilidade da disponibilização dos dados de forma estruturada (Câmara e Economia - SIAFI);
- 4) Estruturação (leiaute);
- 5) Especificação, construção e homologação da consulta.

Até dezembro de 2022, observou-se concretamente um resultado parcial referente aos itens 4 e 5: a inclusão de um filtro específico na consulta sobre emendas parlamentares no Portal da Transparência, viabilizando a visualização de dados referentes às emendas do relator-geral (RP9).

Com a reformulação do CTPCC para o atual Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC), o mencionado Plano de Ação não chegou a ser formalmente aprovado e foi integralmente substituído por outro, atualmente em vigor²⁷ e cujo escopo não envolve a conclusão das ações iniciadas a respeito da melhoria de transparência sobre as emendas do relator-geral (RP9) no Portal da Transparência.

A despeito do trabalho paralisado, é possível que haja um histórico de conhecimento e de possíveis soluções acumulado no âmbito da própria CGU relativo à execução das atividades listadas anteriormente. Esta breve experiência reforça, ainda, a possibilidade e a importância de se ampliar a participação da sociedade civil nos processos de reformulação do Portal da Transparência e demais plataformas, como sugerido previamente por estes *amici*. Como a principal usuária destes dados, é conhecedora das lacunas e das

²⁷ Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/arquivos/folder-cticc-1-2.pdf>

limitações dos dados disponíveis e das possibilidades e ferramentas para superá-las.

2.2. Dos aprimoramentos no Painel de emendas parlamentares (Item 4 do Relatório da CGU)

Conforme exposto pela CGU, há necessidade de adequação do painel para a ampliação das informações disponibilizadas e sua devida precisão, conforme ilustramos a seguir.

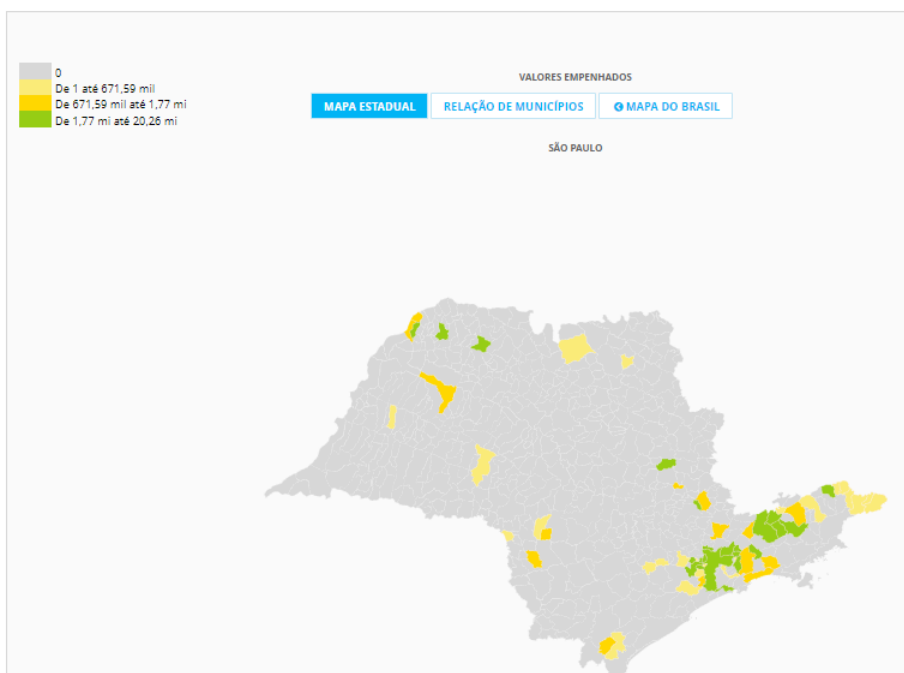
Os painéis agregam a localidade da emenda a partir dos campos subtítulo/localizador da execução orçamentária, não identificando os beneficiários finais das emendas. Na reprodução abaixo, uma quantidade ínfima de municípios do estado de São Paulo é listada como destinatária de recursos em 2024, em que pese 459 prefeituras terem recursos de Emendas Pix empenhados no presente exercício, conforme constatado pela Transparência Brasil em análise recém-publicada.²⁸

²⁸ Cidades com até 10 mil habitantes representam 6% da população, mas 25% das emendas 'Pix', disponível em :

https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/emendapix_pixpercapita2024.pdf

Distribuição das emendas por localidade

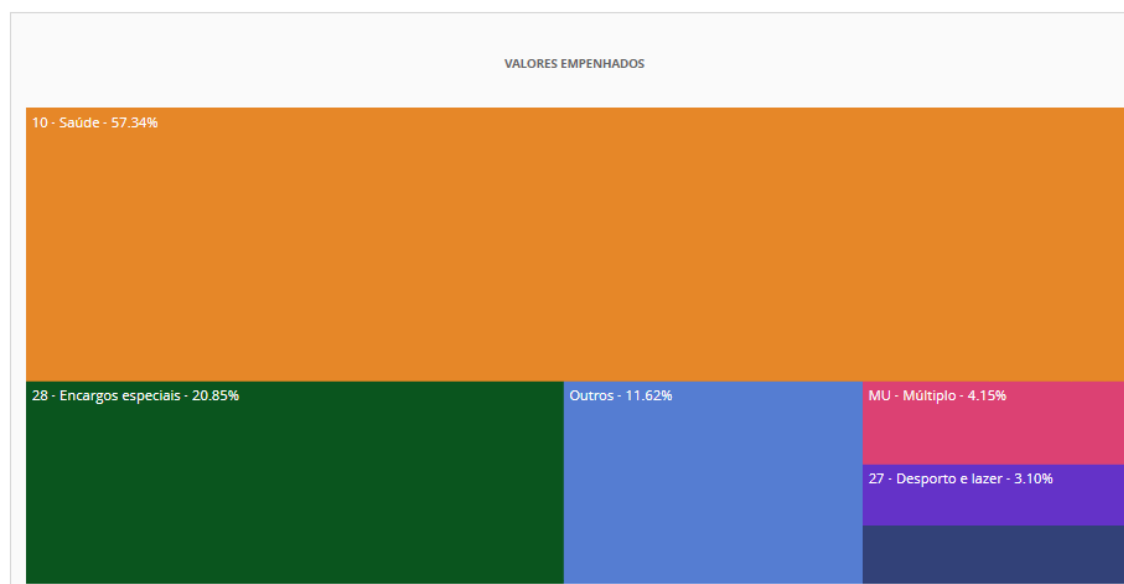
DETALHAR EMENDAS PARLAMENTARES



A agregação por área de atuação traz agrupamentos genéricos ou que não observam os conceitos de linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão (exigência da Lei Federal nº 14.129/21). Na reprodução abaixo, que exhibe os empenhos de 2024, há o agrupamento por “encargos especiais”, sem qualquer explicação adicional de que se tratam das Emendas Pix. Ocorre, ainda, o agrupamento de considerável montante em “Outros” e “Múltiplos”, sem que as ferramentas do próprio painel expliquem a que se referem.

QUANTIDADE DE EMENDAS CRIADAS 5.613	TOTAL EMPENHADO R\$ 37,48 BILHÕES	TOTAL PAGO R\$ 23,21 BILHÕES	Escolha o ano desejado:
			2020 2021 2022 2023 2024

Distribuição por área de atuação

[DETALHAR EMENDAS PARLAMENTARES](#)


Atualmente, os painéis também não permitem visualizar (rol exemplificativo e não exaustivo):

- evolução histórica de cada modalidade de emenda parlamentar, considerando correção inflacionária e sua representatividade nas despesas discricionárias da União;
- o perfil de cada beneficiário de emenda parlamentar (incluindo organizações do terceiro setor), incluindo monitoramento histórico de valores, modalidade de emenda, autores e áreas de aplicação;
- percentual de valores empenhados, liquidados e pagos, com detalhamento por autor, modalidade, beneficiário e área temática;
- quantitativo de convênios firmados, iniciados, em execução, concluídos e atrasados para cada modalidade de emenda, autor e localidade, cuja implementação necessitaria de maior integração junto ao Transferegov.

3. RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, as organizações subscritas sugerem a adoção das seguintes medidas para assegurar o pleno cumprimento das decisões judiciais tomadas por este Eg. Supremo Tribunal Federal.

3.1. Quanto ao Plano de Ação do MGI

- Que o plano inclua expressamente:
 - o desenvolvimento de instância de acesso livre sobre dados e informações constantes do módulo Transferências Fundo a Fundo do Transferegov.br;
 - o desenvolvimento de painéis gerenciais de acesso livre para visualização e análise de dados e informações constantes do módulo Transferências Fundo a Fundo do Transferegov.br;
 - a apresentação das ferramentas descritas nos itens anteriores ao Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC) da Controladoria-Geral da União antes de sua publicação, para coleta de sugestões e impressões.

3.2. Quanto às propostas da CGU para o Portal da Transparência

3.2.1. Quanto a emendas cuja execução não envolve convênios ou instrumentos congêneres

- Estabelecer, a curto prazo, a padronização das informações exigidas no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) para emissão de notas de empenhos dos órgãos federais, para que seja obrigatório informar, minimamente: a identificação dos entes beneficiados; o objetivo

do gasto; e a identificação dos processos administrativos internos relacionados ao gasto;

- Estabelecer, a longo prazo, instrumentos de formalização de transferências e cessão de bens e serviços que contemplem os destinatários finais de todas as emendas parlamentares, e que os mesmos sejam disponibilizados no Transferegov e, a exemplo do que a CGU pretende implementar em relação aos convênios, associados no Portal de Transparência.

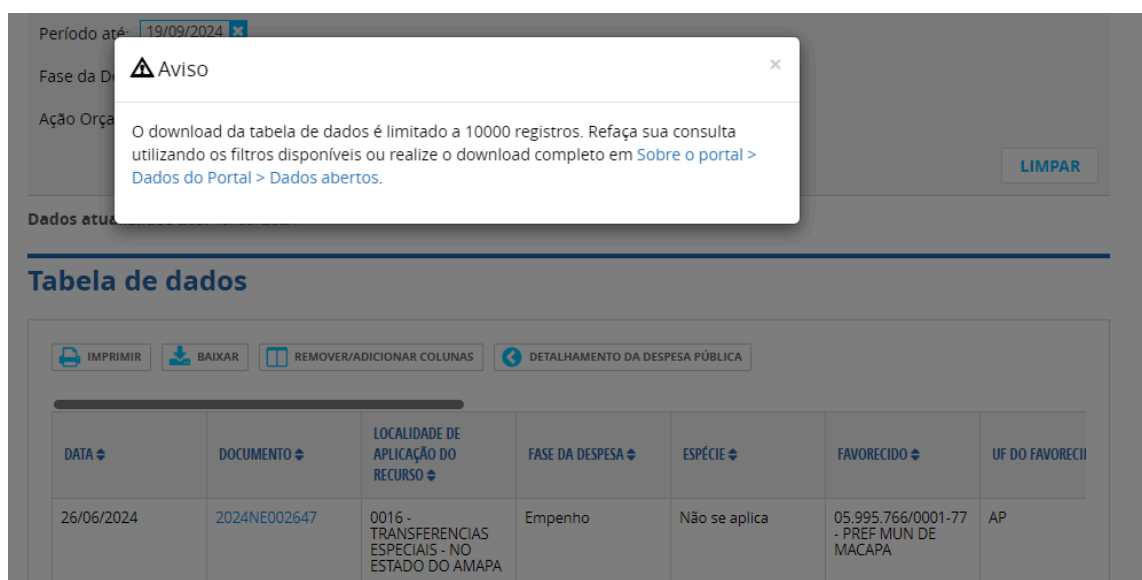
3.2.2. Quanto à consulta “Por favorecido”

- Os campos “favorecido” e “município”, sugeridos pela CGU, devem versar sobre o destinatário final da emenda, não se confundindo com o campo subtítulo/localizador da execução orçamentária da emenda, que majoritariamente é preenchido com um estado para o agrupamento de emendas genéricas, depois pulverizadas para diversos beneficiários.

3.2.3. Quanto à consulta “Por Documentos de Despesa”

- Que a CGU inclua, nas consultas no Portal da Transparência relativas a emendas parlamentares, o filtro e/ou a coluna de dados “Partido”, para possibilitar análises sobre a distribuição de recursos entre diferentes siglas e federações;
- Que os novos filtros e campos sugeridos para a consulta de emendas sejam implementados também na atual consulta de “Documentos de Execução da Despesa Pública” (não específica para emendas).
- Que a CGU, na condição de responsável pelo Portal da Transparência, providencie a ampliação ou a remoção do atual limite de download de conjunto de dados (10.000 registros) a partir de consultas específicas

(como as consultas “Por favorecido” ou “Por documentos de despesa”), que restringe a realização de análises de maior abrangência das emendas parlamentares. A título de exemplificação, de janeiro a agosto de 2024 foram realizados 11.671 empenhos de transferências especiais. Para manusear informações acima desse limite, é necessário utilizar os arquivos da seção Dados Abertos, o que envolve elevado conhecimento de softwares de análises de dados e de acesso a APIs. Não há justificativa técnica para o teto nesse patamar, considerando que outros portais do governo federal permitem o download de milhões de registros.



The screenshot shows a web interface with a warning dialog box. The dialog box contains the following text: "Aviso", "O download da tabela de dados é limitado a 10000 registros. Refaça sua consulta utilizando os filtros disponíveis ou realize o download completo em [Sobre o portal >](#) [Dados do Portal >](#) [Dados abertos.](#)" There is a "LIMPAR" button in the background. Below the dialog, the "Tabela de dados" section is visible, featuring a table with the following columns: DATA, DOCUMENTO, LOCALIDADE DE APLICAÇÃO DO RECURSO, FASE DA DESPESA, ESPÉCIE, FAVORECIDO, and UF DO FAVORECIDO. A single row of data is displayed.

DATA	DOCUMENTO	LOCALIDADE DE APLICAÇÃO DO RECURSO	FASE DA DESPESA	ESPÉCIE	FAVORECIDO	UF DO FAVORECIDO
26/06/2024	2024NE002647	0016 - TRANSFERENCIAS ESPECIAIS - NO ESTADO DO AMAPA	Empenho	Não se aplica	05.995.766/0001-77 - PREF MUN DE MACAPA	AP

3.2.4. Quanto à preparação do Portal para receber a informação acerca dos patrocinadores/apoiadores da emenda

- Que a CGU recupere registros de reuniões eventualmente produzidos e entregáveis de atividades eventualmente realizadas no âmbito do Plano de Trabalho 2022-2023 do então Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) relativos à ação “Abertura de dados para monitoramento das emendas do relator-geral (RP9)”, para avaliação e

possível agregação às propostas de aprimoramento feitas pela CGU órgão no Relatório ao qual esta manifestação se refere;

- Que, em caso de não juntada dos instrumentos de destinação ou solicitação de mudanças de destinação das RP8 no prazo conferido pelo Exmo Relator, em decisão de 03/10, sejam intimados pessoalmente os Presidentes das Comissões para que apresentem estes documentos, sob as penas cabíveis em caso de descumprimento de ordem judicial.
- Que, também como condição à nova deliberação judicial sobre emendas RP8, o Congresso Nacional institua medidas regimentais e de solução tecnológica para assegurar completa transparência e rastreabilidade às discussões e às decisões relativas às RP8.
- Que os órgãos competentes do Executivo federal sejam intimados a apresentar os ofícios encaminhados por congressistas aos órgãos executores para indicação da aplicação das emendas.
- Que a documentação obtida a partir das recomendações anteriores seja analisada e estruturada pela CGU, com objetivo de se verificar sua completude e adequação, para posterior disponibilização no Portal da Transparência.