

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO RELATOR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
– FLÁVIO DINO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL n.º 854

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, TRANSPARÊNCIA BRASIL E TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL, devidamente qualificadas na ADPF em epígrafe, por seus advogados, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, na condição de *amici curiae*, apresentar manifestação conjunta acerca do Relatório Técnico (e-doc 624) produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU) e anexado pela Advocacia Geral da União em 2 de setembro de 2024, referente às emendas de comissão nos seguintes termos:

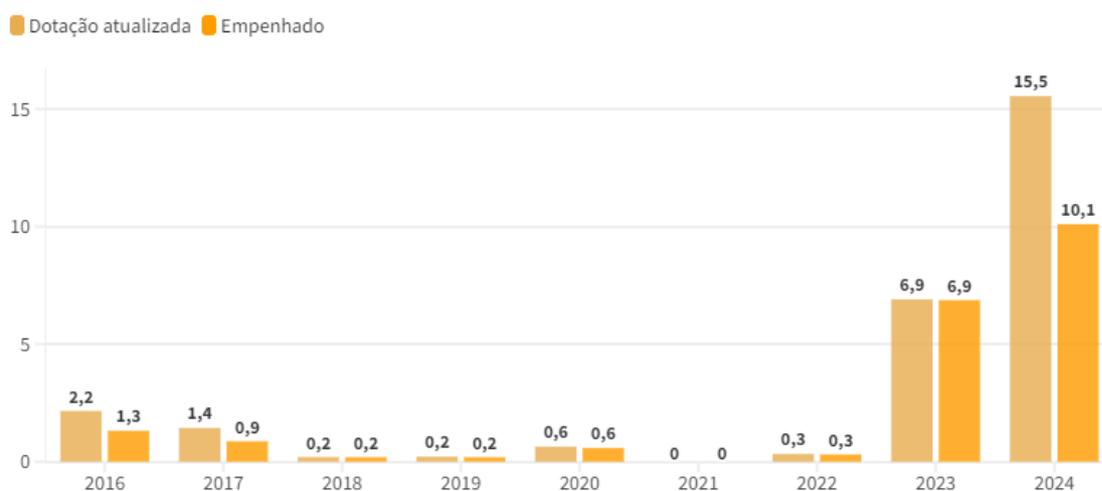
As emendas de comissão de fato estão desvinculadas de projetos prioritários, e a despeito de seu caráter coletivo têm alto grau de individualização (refletido na pulverização dos recursos para municípios específicos, notadamente os de pequeno porte) com opacidade sobre os reais autores e baixa rastreabilidade. 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). O referido estudo compõe o Anexo 1 a esta manifestação.

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



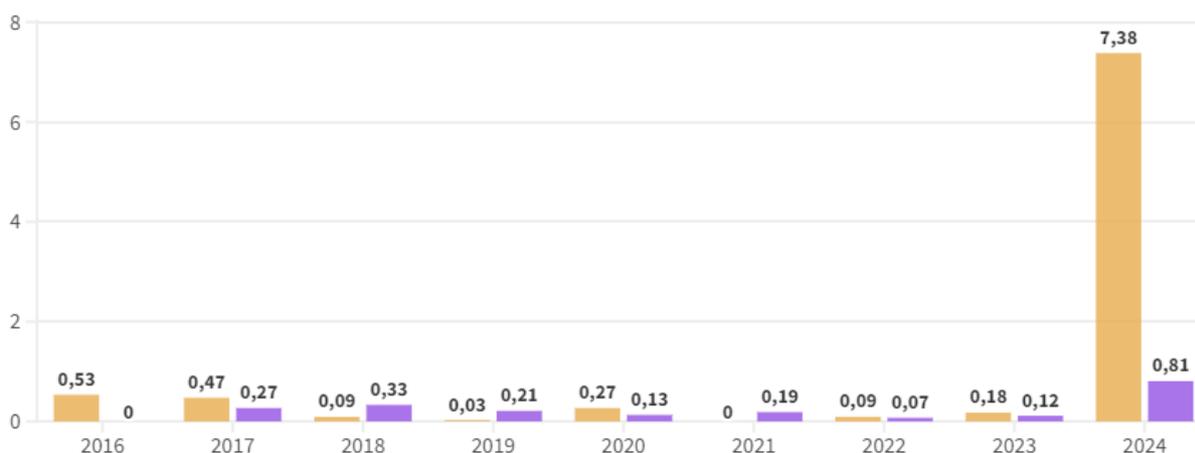
Fonte: Levantamento da Transparência Brasil no SIOP (24/7/2024) • Considerando pagamentos do Plano Orçamentário "ECOM" (identificação das emendas de comissão entre 2016 e 2019) e do Resultado Primário 8 (RP 8), identificador de 2020 em diante.

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.

Pago de empenhos no exercício Restos a pagar pago de exercícios anteriores



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 Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	1.020.861.564

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 justificação, 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 SIOP 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 2023¹)

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

¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14436.htm .

encaminhado diretamente aos Ministérios, órgãos e unidades responsáveis pela execução das programações.

(Lei 14.791/2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024²)

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 2023³, e nº 1, de 1º de abril de 2024⁴. A obrigação de divulgar ativamente as comunicações enviadas pelos presidentes das comissões aos ministérios contendo as indicações só foi 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

² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm .

³ 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>.

⁴ 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.

serão apresentadas⁵ e a que serão destinadas⁶, além de agradecimentos em redes sociais de prefeitos revelarem que há apadrinhamento das mesmas⁷.

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 80/24⁸, assinado pelo deputado Paulo Litro, presidente da Comissão de Turismo, solicitando a mudança de uma cidade beneficiária a pedido de um colega de comissão:

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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. N° 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 BENE.	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.

Como se nota, as emendas de comissão têm sua execução concentrada em alguns poucos ministérios.

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).

Sem mais, renovamos nossa disposição em colaborar com o aperfeiçoamento das emendas parlamentares, de modo a garantir a máxima eficiência, transparência e rastreabilidade.



GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA
OAB/SP 130.183



ROBERTO NUCCI RICETTO
OAB/SP 409.382



GUILHERME DE JESUS FRANCE
OAB/RJ 186.713

Pela ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS:



Francisco Gil Castello Branco Neto
Diretor-Executivo

Pela TRANSPARÊNCIA BRASIL:



Juliana Mari Sakai
Diretora Executiva

Pela TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL:



Bruno Brandão
Diretor Executivo