

**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 583/589) apresentado em 21 de agosto de 2.024 pela
subcomissão técnica constituída em 06 de agosto de 2.024, 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), nos seguintes
termos:

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 “OOTO - 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 2023NE570374	Última atualização 07/11/2023	Descrição NOTA DE EMPENHO (NE)
Fase EMPENHO	Espécie/tipo de documento NÃO SE APLICA	Valor atual do documento 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

Nº do documento 2022NE550224	Última atualização 23/11/2022	Descrição NOTA DE EMPENHO (NE)
Fase EMPENHO	Espécie/tipo de documento NÃO SE APLICA	Valor atual do documento R\$ 12.265.733,00
Observação do documento ATENDENDO SNE 550450/2022.		

Exemplo 3: Emenda 202371050006³, da bancada do Amapá, ação orçamentária “00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, que não informa os beneficiários e a finalidade.

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

Detalhamento do documento de Empenho

Nº do documento 2023NE471446	Última atualização 29/12/2023	Descrição NOTA DE EMPENHO (NE)
Fase EMPENHO	Espécie/tipo de documento NÃO SE APLICA	Valor atual do documento R\$ 5.570.000,00
Observação do documento AQUISICAO DE 20 VEICULO TIPO VAN PARA O ESTADO DO AMAPA EDITAL 10/2023 ITEM 1 - EMENDA 71050006AP7		

Exemplo 4: Emenda 202450480001⁴, da Comissão de Desenvolvimento Regional e Integração Nacional, ação orçamentária “00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, que não informa os municípios beneficiados nem as demandas.

³ Disponível em
<https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/empenho/195006112012023NE471446>

⁴ Disponível em
<https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/empenho/195011112012024NE560161>

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 2010⁵, 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 planilhas⁶. 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.

⁵ Disponível em

<https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/doacoes/doacoes-2010-a-2023>

⁶ 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/AGU⁷, que foi seguido pelo Comunicado nº 8 pelo Ministério da Gestão e Inovação (MGI).⁸

Em resposta a pedido de informação⁹ cadastrado pela Transparência Brasil no âmbito da Lei Federal nº 12.527/11, o MGI justificou que “*entes e entidades 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 (...)*”.

⁷ Disponível em <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/arquivos-e-imagens/parecer-n-00001-2024.pdf>

⁸ 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-lqpd-aos-convenios-e-instrumentos-con-generes>

⁹ Pedido SIC nº: 18002.006899/2024-03, respondido em 23.ago.24, com recurso respondido em 3.set.24

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 parlamentar¹⁰: os arquivos, anteriormente disponíveis para download, agora são apenas listados.

The screenshot shows the TransfereGov web application. At the top, there is a navigation menu with options like 'Cadastro Entidade', 'Programas', 'Propostas', 'Instrumentos', and 'Execução'. Below this, there is a breadcrumb trail: 'Principal > Consultar Instrumento > Prestação de Contas'. The main content area is titled 'Prestação de Contas' and includes a sub-section 'Anexos da Prestação de Contas'. A table lists various documents with columns for 'Arquivo' and 'Data/Hora'. The table contains 10 rows of document entries, including 'DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS', 'Esclarecimento Convênio', and 'Ofício Encerramento de Conta Convênio'. A note at the bottom of the table reads: '* Para ver a descrição de um anexo, passe o cursor do mouse sobre o nome dele.'

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

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.¹¹

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

¹⁰Instrumento 882359, tendo como beneficiária a Associação de Pais e Amigos Excepcionais do Município de Arapiraca, emenda de autoria do parlamentar Arthur Lira.

¹¹ 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: <https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/3442/relatorio-gestao>

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.

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 2024¹² 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**

¹² § 3º, art. 83, da LDO 2024.

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 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 2024¹³, 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

¹³ 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>

disponibiliza os documentos recebidos em uma página específica¹⁴ (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, **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;

¹⁴ Disponível em

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

- 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 Saúde¹⁵, 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.

¹⁵ Consulta ao SIOP em 29.ago.24

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 Inovação¹⁶, 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, 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;

¹⁶ Conforme módulo “Gestão Financeira” do Painel “Especiais” do MGI, disponível em <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-especiais/painel-especiais.html>

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 Técnica¹⁷ 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

¹⁷ Nota técnica: opacidade nas emendas parlamentares perpetua orçamento secreto, disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/continuidadedoorcamentosecreto.pdf>

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 orçamentários, como o promovido pela Lei nº 14.702/2023¹⁸, 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

¹⁸ 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.

“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.

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 para continuidade do trabalho da Subcomissão e de

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.

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



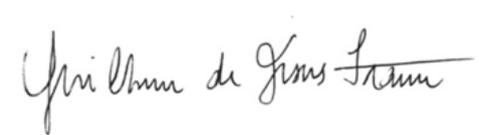
Francisco Gil Castello Branco Neto
Diretor-Executivo

Pela TRANSPARÊNCIA BRASIL



Juliana Mari Sakai
Diretora Executiva

Pela TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL



Guilherme France
Gerente do Centro de Conhecimento Anticorrupção TI Brasil