

**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
Plano de Ação juntado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços
Públicos (MGI) (e-doc 706) e do Relatório de propostas de aprimoramento da
transparência de emendas parlamentares no Portal da Transparência produzido pela
Controladoria-Geral da União (CGU) (e-doc 707), conforme deliberado no item 37 do
despacho exarado por V. Exa. em 30 de setembro de 2024.

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”.¹

¹ 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 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)”². 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;
- 3) Análise da viabilidade da disponibilização dos dados de forma estruturada (Câmara e Economia - SIAFI);
- 4) Estruturação (leiaute);

² 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>

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 vigor³ 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.

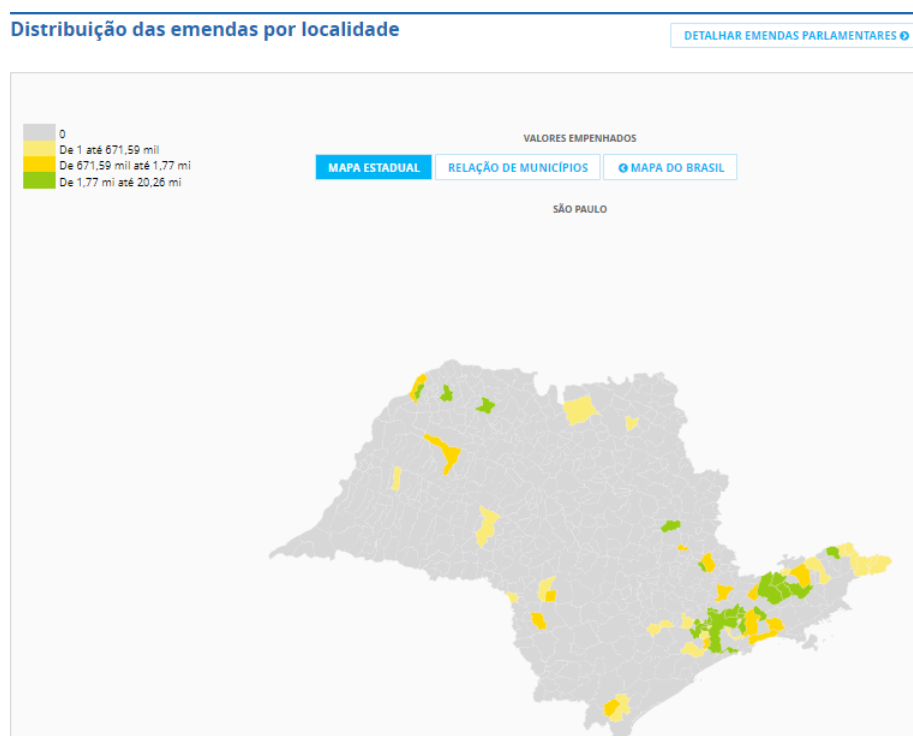
A despeito do trabalho paralisado, é possível que haja um histórico de conhecimento e de possíveis soluções acumulado no âmbito da própria CGU relativo à execução das atividades listadas anteriormente. Esta breve experiência reforça, ainda, a possibilidade e a importância de se ampliar a participação 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 limitações dos dados disponíveis e das possibilidade e ferramentas para superá-las.

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

³ Disponível em:
<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/arquivos/folder-cticc-1-2.pdf>

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

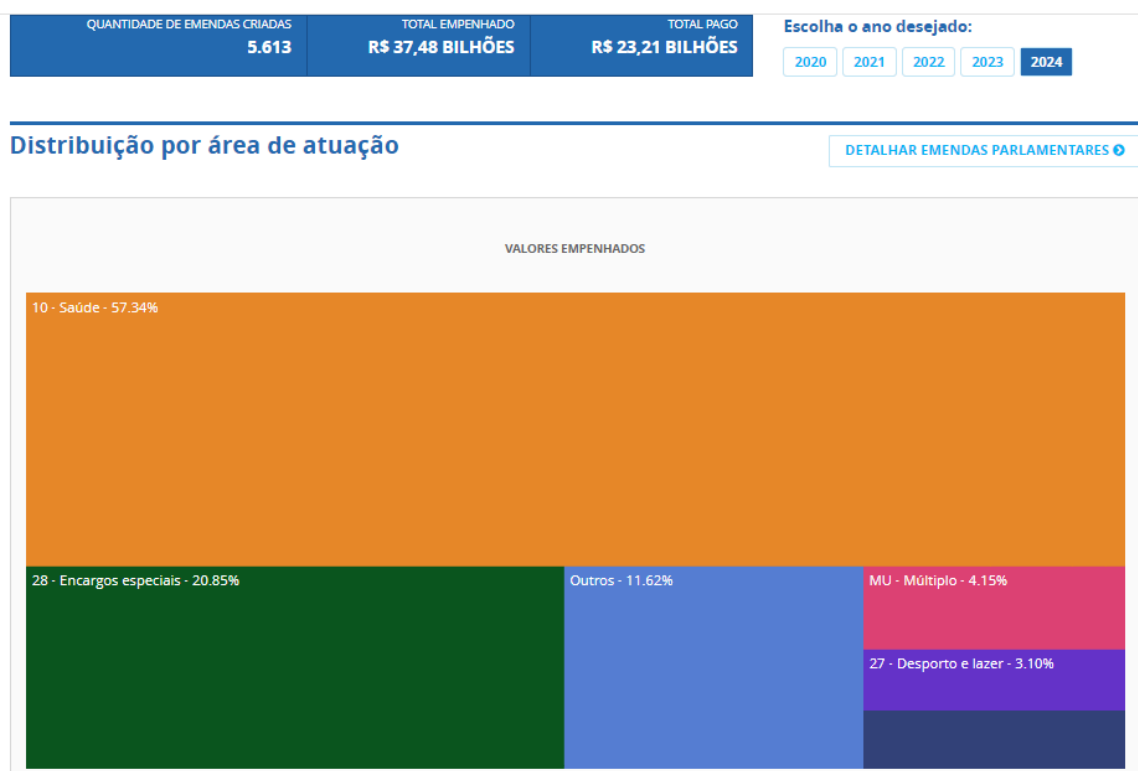
Os painéis agregam a localidade da emenda a partir dos campos subtítulo/localizador da execução orçamentária, não identificando os beneficiários finais das emendas. Na reprodução abaixo, uma quantidade ínfima de municípios do estado de São Paulo é listada como destinatária de recursos em 2024, em que pese 459 prefeituras terem recursos de Emendas Pix empenhados no presente exercício, conforme constatado pela Transparência Brasil em análise recém-publicada.⁴



A agregação por área de atuação traz agrupamentos genéricos ou que não observam os conceitos de linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão

⁴ 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

(exigência da Lei Federal nº 14.129/21). Na reprodução abaixo, que exibe 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.



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 top right of the dialog. Below the dialog, the interface shows a section titled "Tabela de dados" with a table of public expenditure records.

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.