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 de dois aspectos no âmbito deste processo:

1. A Resolução nº 1/2025 promulgada pelo Congresso Nacional em 14 de março de 2025 e publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 17 de março de 2025; e
2. As providências a serem adotadas pelo Executivo federal para garantir a transparência e a rastreabilidade de emendas parlamentares.

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

1. A RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 1/2025

O Congresso Nacional e Governo Federal apresentaram ao Supremo Tribunal Federal um Plano de Trabalho conjunto com a finalidade explícita de "*formalizar e consolidar iniciativas institucionais, tanto internas a cada Poder quanto interinstitucionais, visando ao aprimoramento da transparência e da rastreabilidade das emendas parlamentares, em conformidade com as diretrizes firmadas na Constituição Federal, na Lei Complementar n. 210/2024 e nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854*".

Entre as medidas que seriam adotadas no âmbito deste plano se encontrava a apresentação de "*projeto de resolução para alterar a Resolução do Congresso Nacional n. 1, de 2006, adaptando esta norma ao quanto disposto na Lei Complementar n. 210/2024, inclusive com modelos de atas de deliberação em comissões, em bancadas partidárias e estaduais e planilhas para a proposição de emendas e para a indicação de beneficiários*".

O referido plano foi homologado, inicialmente por decisão monocrática proferida pelo Min. Relator Flávio Dino, em 26 de fevereiro, e, posteriormente, pelo Plenário do Supremo, em 5 de março, nos seguintes termos:

> DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL E AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEVIDO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO. ARTS. 163 E SEGUINTES DA CF. PLANO DE TRABALHO HOMOLOGADO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. O devido processo orçamentário requer o cumprimento dos deveres constitucionais de

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

> transparência e rastreabilidade (163-A da CF) quanto à execução de recursos oriundos de emendas parlamentares (RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9). 2. Incidência dos diálogos entre os Poderes, no âmbito destes processos estruturais, visando à solução de controvérsias e estabelecimento harmônico de novos procedimentos institucionais, alinhados com as normas aprovadas pelo Congresso Nacional. Plano de Trabalho apresentado pelos Poderes Executivo e Legislativo, com metas e prazos que resultarão em mais transparência e rastreabilidade, protegendo, por conseguinte, os princípios da probidade e da eficiência, mediante controle institucional e social. 3. Suspensão de bloqueios à execução de emendas parlamentares, cabendo ao ordenador de despesas competente a análise e deliberação motivada, caso a caso, acerca do cumprimento das determinações da Constituição Federal e da LC nº. 210/2024, interpretadas pelas decisões do Plenário do STF, para a continuidade da execução das emendas. 4. Plano de Trabalho conjunto, oriundo dos Poderes Executivo e Legislativo, homologado. Medida cautelar referendada.

Os *amici curiae*, no entanto, vêm, por meio desta manifestação, atestar que o conteúdo normativo aprovado pelo Congresso Nacional **não está em plena conformidade com as interpretações fixadas pelo Eminente Relator a respeito da Lei Complementar nº 210, de 2024** em decisão de 2 de dezembro de 2024 (e-doc 1.003), notadamente aquelas a respeito da (i) identificação nominal do parlamentar que sugerir ou indicar emenda à bancada estadual e às comissões temáticas e da (ii) incompatibilidade de uma "emenda de líder partidário" com o ordenamento constitucional.

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

Adicionalmente, após análise detalhada do seu conteúdo normativo, apontamos que **a Resolução CN nº 1 de 2025 descumpre frontalmente o acórdão proferido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 5 de março de 2025.** Afinal, aquele acórdão pressupunha que o cumprimento do Plano de Trabalho resultaria em "*mais transparência e rastreabilidade, protegendo, por conseguinte, os princípios da probidade e da eficiência, mediante controle institucional e social*".

De modo mais específico, **há uma violação a uma das condições centrais da homologação**, qual seja, que "*em relação às 'emendas de comissão' e às 'emendas de bancada', as ações planejadas pelos Poderes Executivo e Legislativo devem considerar a necessidade de autores/proponentes/apoiadores/solicitadores constarem em ata*".

Conforme será detalhado nos itens a seguir, as limitações, lacunas e deficiências da Resolução CN nº 1, de 2025, **comprometem sobremaneira a implementação integral do Plano de Trabalho conjunto apresentado pelo Congresso e pelo Executivo e homologado por esta Eg. Suprema Corte.**

1.1. Inexigência da identificação do parlamentar autor da indicação de emendas de comissão via bancada partidária e de alterações nas emendas de comissão

A Resolução nº 1, de 2025, prevê, em seu art. 44, que as emendas de comissão deverão ser apresentadas juntamente com a ata da reunião, conforme o modelo que se incluiu no Anexo I. Este formulário inclui campo para a identificação do "parlamentar proponente", onde será apontado aquele deputado/a ou senador/a que, exercendo a faculdade prevista no art. 44, §4º, da mesma resolução fez a sugestão da emenda.

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

No entanto, a Resolução prevê também a possibilidade de que bancada partidária faça indicações de emendas às comissões, conforme explicitado no art. 45-A, I.

Nesse caso, o modelo de ata a que se refere o art. 45-A, I da Resolução CN nº 1/2025, para o registro das indicações das emendas de comissão feitas por bancadas partidárias (Anexo III da Resolução) **não contém campos para identificação dos parlamentares que solicitaram as indicações a serem submetidas à comissão**. O texto tampouco impõe exigência para que tal informação seja registrada. Ou seja, as indicações ficarão sob a autoria do líder da bancada, mesmo nos casos em que tenha sido outro congressista a propô-las, conforme se observa da imagem abaixo:

Imagem 1. Reprodução do Anexo III da Resolução CN nº 1/2025, evidenciando a ausência de campo para identificação do parlamentar patrocinador da indicação feita pelo líder partidário à comissão

CONGRESSO NACIONAL

LEI Nº _____/____, LEI ORÇAMENTÁRIA PARA _____
ANEXO A ATA DA REUNIÃO DO _____, REALIZADA EM ___, DE _____ DE _____

INDICAÇÕES FEITAS À COMISSÃO _____ PELA LIDERANÇA DO _____

EMENDA	Cod. Órgão	Cod. UF	Cod. Ação	Favorecido	Beneficiário Final (Execução Direta/Codevasf)	Município Indicação Vinculadas	CNPJ	UF	Município	GND	Mod	Objeto	Valor Indicado

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

Essa lacuna contraria frontalmente a determinação contida na decisão proferida por esse Relator em 2 de dezembro de 2024 (e-doc 1.003):

> *57. (...)* ***É imprescindível a identificação <u>nominal</u> do(s) parlamentar(es) ou instituição que sugerir(em) ou indicar(em) a emenda à bancada****. Ou seja,* ***<u>todo o processo orçamentário precisa estar devidamente documentado</u>*** *para o integral cumprimento das regras constitucionais de transparência e de rastreabilidade, o que inclui: o(s) parlamentar(es) "solicitante(s)" e os votos que resultaram na decisão colegiada.*

1.2. Reserva de autoria para indicação de emendas de comissão aos líderes partidários.

A Resolução nº 1, de 2025, em seu art. 45-A, I, reproduz a dinâmica de indicações de emendas de comissão estabelecida pela LC 210/2025, atribuindo a líderes partidários a competência de fazê-las. Apesar de uma sutil alteração no texto da proposta, resultado do processo legislativo[1], não há clareza sobre a manutenção (ou não) da exclusividade na competência dos líderes partidários para apresentar indicações das emendas de comissão.

Como já sinalizado em decisão do Min. Relator, de 2 de dez., "*não há fundamento constitucional para que [líderes partidários] detenham monopólio na indicação*", razão pela qual importa esclarecer a inexistência de controle absoluto das lideranças partidárias sobre este instrumento.

[1] Ao texto originalmente apresentado, foi acrescentada a palavra "quando": "Art. 45-A. As indicações das emendas de comissão: I – **quando** encaminhadas pelos líderes partidários para deliberação das comissões, constarão de ata da reunião da bancada partidária, aprovada pela maioria dos membros, conforme modelo constante do Anexo III; II – serão apreciadas pelas respectivas comissões temáticas, devendo as indicações aprovadas serem encaminhadas ao Poder Executivo, no prazo de 5 (cinco) dias, com a ata da reunião que as aprovou, conforme modelo constante do Anexo IV." (grifou-se)

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

No entanto, ainda que se entenda a possibilidade de outros parlamentares fazerem indicações, é importante que a leitura deste dispositivo seja feita em consonância com os demais e com a própria lógica política.

Explica-se: a Resolução cria dois incentivos para que se recorra à figura das "emendas de liderança". O primeiro deles é o próprio respaldo político de as sugestões de emendas contarem com o apoio de um grupo mais amplo de parlamentares (toda a bancada do partido). O segundo é, nos casos em que houver esta intenção, a impossibilidade de se identificar o proponente, como já apontado no item 1.2.

Desta forma, desenha-se cenário em que, mesmo não havendo exclusividade formal para que líderes partidários apresentem as sugestões de emendas, isso se configurará na prática legislativa.

1.3. Inexigência da identificação do parlamentar autor da indicação e de alterações nas emendas de bancada estadual

Há também lacunas quanto à exigência de identificação dos proponentes das indicações e das alterações nas emendas de bancada estadual. O art. 47, I, da Resolução prevê regras de apresentação das emendas de bancada estadual, incluindo a apresentação do formulário constante no Anexo VI, que inclui tabela a ser preenchida onde há, de fato, campo para a identificação do parlamentar proponente.

Todavia, sabe-se que a Lei Complementar nº 210, de 2025, prevê a possibilidade de que a programação da emenda de bancada seja divisível. Há uma restrição no sentido de que cada parte independente[2] não poderá ser inferior a 10%

[2] Conforme prevê a lei, define-se parte independente como "I - a compra de equipamentos e material permanente por um mesmo ente federativo; II - a compra de equipamentos e material permanente,

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

do valor da emenda, exceto no caso de emendas direcionadas a ações e serviços públicos de saúde onde não há restrição. Ganha importância, portanto, além do processo de elaboração e aprovação das emendas em si, a aprovação das indicações específicas que determinarão a destinação específica dos recursos.

Este processo está regulamentado pelo art. 48-A da Resolução, o qual prevê que as indicações serão feitas pela bancada, mediante registro em ata, e encaminhadas ao Poder Executivo pelos coordenadores das bancadas.

Determina-se que seja utilizado o modelo constante no Anexo VIII, o qual não inclui, todavia, campo para a identificação do parlamentar proponente da indicação.

Imagem 2. Reprodução do Anexo VIII da Resolução, evidenciando a ausência de campo para identificação do parlamentar autor da indicação de cada emenda de bancada estadual

desde que possa ser executada na mesma ação orçamentária; III - as despesas com custeio, desde que possam ser executadas na mesma ação orçamentária" (art. 2º, §5º).

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

CONGRESSO NACIONAL

LEI Nº _____/____, LEI ORÇAMENTÁRIA PARA _____
ANEXO A ATA DA REUNIÃO DA BANCADA _____, REALIZADA EM __, DE _____ DE_____

INDICAÇÕES FEITAS PELA BANCADA

EMENDA	Cod. Órgão	Cod. UO	Cod. Ação	Favorecido	Beneficiário Final (Execução Direta/Codevasf)	Município Indicação Vinculadas	CNPJ	UF	Município	GND	Mod	Objeto	Valor Indicado

Merece destaque, ainda, dispositivo introduzido pela Resolução nº 1, de 2025, que contraria a Lei Complementar nº 210, de 2024, e amplia ainda mais a possibilidade de divisão, sem transparência, das emendas de bancada:

> § 7º No caso de aquisição de equipamentos e materiais permanentes por um único ente, o percentual referente a partes divisíveis abrange todos os equipamentos e matérias possíveis de serem adquiridos no âmbito da ação orçamentária, independentemente do seu tipo e dos destinatários da doação ou cessão dos mesmos."

Vislumbra-se um cenário não muito diferente daquela já noticiado no passado[3]: um ente federativo (a União, por intermédio de seus órgãos, como, por exemplo, a Codevasf) adquire equipamentos e material totalizando 10% do valor da

[3] https://www.estadao.com.br/politica/tratoraco-recebeu-verbas-publicas-destinadas-por-30-parlamentares/?srsltid=AfmBOoqTECgzPRzqXw664selYWUjGoow5XtZZBMQgFCOT1DzsRVDUfUF

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

emenda de bancada e, depois, os distribui para diversos destinatários (municípios), a partir das orientações de parlamentares que não serão identificáveis. Seria um cenário absolutamente incompatível com o espírito e a letra das decisões do Supremo desde 2021 sobre o tema.

1.4. Opacidade das emendas Pix na origem

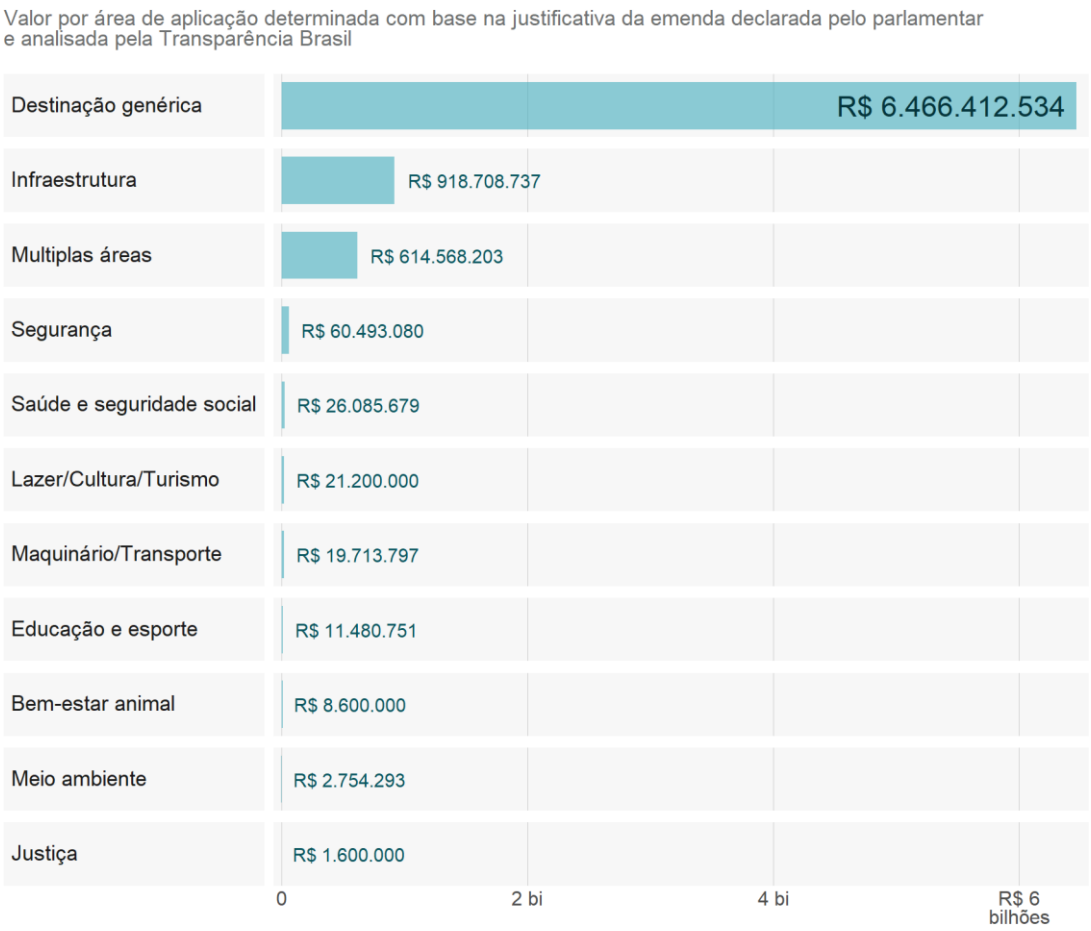
A LC 210/2024 determina que os autores de emendas de transferências especiais (Pix) devem indicar o objeto da transferência, sem estabelecer um grau mínimo de detalhamento para tal indicação (art. 7º). Na prática, perdeu-se uma excelente oportunidade para preencher essa lacuna e transferir transparência às emendas Pix no momento de sua aprovação: afinal, **o Congresso Nacional não incluiu na Resolução nº 1/2025 dispositivo especificando um grau mínimo de detalhamento que parlamentares devem incluir sobre o objeto de tais emendas.**

Desta forma, essa informação deve continuar sendo pouco útil para fins de controle social, como são as poucas fornecidas atualmente. Estudo publicado pela Transparência Brasil em junho de 2024[4] mostra que 79% das emendas Pix aprovadas no Congresso para este ano, o correspondente a R$ 6,4 bilhões, não têm nenhuma transparência sobre a área e/ou objeto à qual o recurso deve se destinar.

[4] Menos de 1% das emendas Pix aprovadas no Congresso identificam o destino dos recursos. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/emendaspix2024.pdf

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

Gráfico 1. Classificação das emendas Pix de 2024 quanto à transparência sobre seu objeto



Fonte: *SIOP - Congresso Nacional e LEXOR - Câmara dos Deputados*
Elaboração: *Transparência Brasil*

Como exemplos, pode-se apontar a emenda 23760008-2024, do senador Jayme Campos (União-MS), no valor de R$ 34,3 milhões, e a emenda 44620004-2024, no valor de R$ 900 mil da deputada Roberta Roma (PL-BA). Em ambos os casos, a justificativa – único campo destinado à indicação do objeto da despesa no sistema Lexor, usado pelo Congresso Nacional para gerenciar as emendas – é pouco específica:

> *"A PRESENTE EMENDA TEM POR OBJETIVO A TRANSFERENCIA DE RECURSOS ESPECIAIS AO MUNCIPIOS (SIC) OU AO ESTADO DO MATO GROSSO". Emenda 23760008-2024, senador Jayme Campos (União-MS)*

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

> *"A PRESENTE EMENDA INDIVIDUAL VISA GARANTIR RECURSOS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO, TRANSFERIDOS PARA O MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DE JESUS, NO ESTADO DA BAHIA, PARA CUSTEIO E REALIZAÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA E OUTROS INVESTIMENTOS" Emenda 44620004, deputada Roberta Roma (PL-BA).*

1.5. Ausência de dados estruturados

O texto da Resolução nº 1/2025 não menciona a **obrigatoriedade de coleta e disponibilização dos dados** das atas de proposição e indicação das emendas coletivas **em formato estruturado** – o que, como aponta a Controladoria-Geral da União (CGU) em Relatório Técnico (e-doc 1.031) e no próprio Plano de Trabalho conjunto, **inviabiliza a integração de dados do Legislativo ao Portal da Transparência federal e, portanto, inviabiliza a rastreabilidade sistemática dos recursos**.

O normativo abre, inclusive, brecha para que os dados não sejam coletados nesse formato, ao estabelecer que as atas serão elaboradas no sistema de apresentação de emendas apenas "sempre que possível" (art. 37-A, I).

Consequentemente, descumpriu-se parcialmente o disposto no Plano de Trabalho em seu item 2.1, no trecho "Ações do Poder Legislativo e prazos de desenvolvimento e implementação" - Etapa 1 de responsabilidade da Mesa do Congresso Nacional (grifo nosso):

> *a Mesa do Congresso Nacional apresentará proposta de alteração da Resolução do Congresso Nacional n. 1/2006, para sua atualização em relação à Lei Complementar n. 210/2024 e para a definição de modelos padronizados de atas de deliberação em comissões, em bancadas partidárias e estaduais* ***e planilhas*** *para a proposição de emendas e indicação para execução.*

Tabelas no formato dos documentos anexos às atas de proposição, indicação e alteração de emendas, como as determinadas nos anexos da Resolução,

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

não configuram dados estruturados. Afinal, o próprio Plano de Trabalho elenca as características dos dados estruturados, quais sejam:

- Organização fixa: Segue um esquema definido, com definição de atributos;
- Facilidade de processamento: Pode ser facilmente acessado, alterado e registrado por algoritmos e sistemas de gestão de banco de dados (Structured Query Language - SQL1, por exemplo); e
- Formatos comuns: Comma Separated Values (.csv), tabelas estruturadas contidas em instâncias de bancos de dados (MySQL, PostgreSQL, etc.), planilhas eletrônicas.

Resta prejudicada, portanto, a implementação das Etapas 1 de responsabilidade das comissões permanentes do Congresso Nacional e de suas Casas e das bancadas, indicadas nos itens 2.1 e 2.2 do Plano de Trabalho (pp 7 e 10 do e-doc 1.704).

Afinal, os dados a serem enviados pelo Congresso ao Executivo não serão passíveis de inclusão adequada em plataformas como o Portal da Transparência e o Transferegov.br, que possibilitam o controle social sobre a aplicação dos recursos. Com isso, há prejuízo para a implementação de várias das ações de responsabilidade do Executivo federal.

1.6. Redução de exigências de informações na justificação de emendas de bancada estadual

Ao alterar o art. 47 da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006, a Resolução nº 1/2025 reduziu a exigência de informações mínimas que a justificação das emendas de bancada estadual devem conter.

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

Na versão anterior, o inciso V do caput determinava que deveriam constar:

> *a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;*
>
> *b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;*
>
> *c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.*

Com a nova redação, a exigência é apenas uma (inciso VI):

> *(...) elementos que permitam identificar a relevância social e econômica da proposta, e os benefícios gerados para a população afetada.*

A redução das exigências de informação na justificação compromete a verificação da adequação das emendas de bancada ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, e de sua equidade, conforme determina a Constituição Federal (art. 166, § 3º, I e § 19, respectivamente).

1.7. Opacidade e arbitrariedade nas 'alterações' das emendas e das indicações

A Resolução nº 1, de 2025, regulamenta também os procedimentos para que sejam solicitadas alterações nas programações orçamentárias de emendas de comissão (art. 44, §6º) e de emendas de bancada estadual (art. 47, §4º).

Nesse caso, os formulários indicados para a apresentação destas solicitações, respectivamente os Anexos II e VII, não incluem campos para identificar o parlamentar solicitante da emenda original e o solicitante das alterações, como se

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

evidencia abaixo, e o texto da Resolução tampouco exige a prestação de tais informações.

Imagem 3. Reprodução do Anexo II da Resolução, evidenciando a ausência de campos para identificação de solicitantes de alterações de programação de emenda de comissão

CONGRESSO NACIONAL

LEI ORÇAMENTÁRIA nº _____/____
ANEXO A ATA DA REUNIÃO DA COMISSÃO _____, REALIZADA EM ___, DE _____ DE_____

ALTERAÇÃO DE PROGRAMAÇÃO DE EMENDA

ITENS ALTERADOS:

DE:

EMENDA	Cod. Órgão	Cod. UO	Funcional Programática	GND	Valor Solicitado

PARA:

EMENDA	Cod. Órgão	Cod. UO	Funcional Programática	GND	Valor Solicitado

JUSTIFICATIVA:

Imagem 4. Reprodução do Anexo VII da Resolução, evidenciando a ausência de campos para identificação de solicitantes de alterações de programação de emenda de bancada

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br



CONGRESSO NACIONAL

LEI ORÇAMENTÁRIA nº _____/____
ANEXO A ATA DA REUNIÃO DA BANCADA _____, REALIZADA EM ___, DE _____ DE_____

ALTERAÇÃO DE PROGRAMAÇÃO DE EMENDA

ITENS ALTERADOS:

DE:

EMENDA	Cod. Órgão	Cod. UO	Funcional Programática	GND	Valor Solicitado

PARA:

EMENDA	Cod. Órgão	Cod. UO	Funcional Programática	GND	Valor Solicitado

JUSTIFICATIVA:

Esta configuração vai de encontro ao disposto por V. Exa. na mesma decisão referida acima:

> *67. (...) Para o devido controle social, é imprescindível que* ***qualquer modificação relacionada à execução das "emendas de comissão"*** *- p. ex. com vistas à destinação a uma ação específica - seja aprovada pelas comissões e* ***devidamente registrada em Ata.*** *Novamente, friso a necessidade de documentação de <u>todo</u> o processo orçamentário para o atendimento das regras constitucionais de transparência e de rastreabilidade. Por essa razão, a execução de "emendas de comissão" exige* ***a apresentação de ofícios e Atas com todas as informações mencionadas[5], inclusive o destino específico do recurso, sob pena da caracterização de impedimento de ordem técnica (...)***

[5] • Número da Emenda • Ano emenda • Autor da Emenda • Tipo de Emenda • Nome do Solicitante/Indicante da Emenda (parlamentar ou usuário externo que indicou a emenda para a Comissão) • CPF e/ou CNPJ do Solicitante/Indicante da Emenda (parlamentar ou usuário externo que indicou a emenda para a Comissão) • Tipo do Solicitante/Indicante da Emenda (parlamentar ou usuário externo) • CNPJ Beneficiário • Nome do Beneficiário • UF do Beneficiário • Código do Órgão • Nome do
Órgão • Código da UO • Nome da UO • Código da Ação • Valor da Solicitação • Número completo da Nota de Empenho." (Relatório apresentado por Subcomissão Técnica, recomendação nº 3. e-docs. 584 a 589 da ADPF 854)

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

As emendas de comissão e de bancada alteradas sob a vigência da Resolução nesta forma incompleta terão, assim, impedimento de ordem técnica inerente, levando à ineficiência de sua execução.

O procedimento de alteração das indicações também está sujeito à opacidade acima referida (Anexos V e IX), com o problema adicional de atribuir aos presidentes das comissões (art. 45-A, § 3º) e aos coordenadores de bancadas estaduais (art. 48-A, § 3º) a competência para solicitar estas alterações "caso necessário", sem definir ou limitar o que configura tal necessidade. Desta maneira, abre-se margem para que vontades individuais se sobreponham a decisões coletivas, comprometendo a legitimidade do processo legislativo orçamentário.

1.8. Descumprimento do Plano de Trabalho quanto à exigência de atendimentos a critérios técnicos

A Lei Complementar nº 210, de 2024, prevê, em seu art. 2º, §6º, e art. 4º, §2º, que serão elaboradas pelos órgãos e unidades executores de políticas públicas, portarias com critérios e orientações para a execução de ações e projetos prioritárias, que "deverão ser observados em todas as programações discricionárias do Poder Executivo".

No Plano de Trabalho apresentado pelos poderes Executivo e Legislativo houve um compromisso de que "*o projeto de resolução das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que visa alterar a Resolução do Congresso Nacional n. 1/2006, reforçará a necessidade de que as emendas de bancada observem as portarias dos órgãos executores (Ministérios), que fixam critérios e orientações para*

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

execução das despesas discricionárias, inclusive que indicam as projetos e ações estruturantes e ações prioritárias.".

No entanto, **a Resolução CN nº 1, de 2025, não faz qualquer referência a este ponto, deixando de cumprir, portanto, o compromisso assumido pelo Congresso Nacional com o Supremo Tribunal Federal.**

1.9. Empoderamento de instâncias sem transparência ou espaço de participação social.

A Resolução CN nº 1, de 2025, alterou também o art. 25 da Resolução nº 1, de 2006, que tratava das competências do Comitê de Admissibilidade de Emendas. Determinou que caberá a este comitê a divulgação de "*orientações e diretrizes a respeito da avaliação de admissibilidade antes da abertura do prazo para a apresentação de emendas*" (art. 25, §2º). Não há maiores detalhes sobre o nível de especificidade destas diretrizes e orientações, mas se afiguram como, possivelmente, importantes instrumentos de controle sobre a aprovação de emendas parlamentares.

Acontece que as reuniões deste Comitê não são registradas ou divulgadas, como se nota a partir de análise do site da CMO do Congresso Nacional.[6] As únicas informações divulgadas com relação a este comitê, bem como aos demais comitês permanentes da CMO, são os produtos finais de sua deliberação (relatórios, análises, etc.), sendo impossível rastrear a discussão e votação que os antecederam necessariamente.[7]

Dessa forma, não é possível garantir que haverá transparência ou espaço de participação social nem sobre o processo de definição destas orientações e diretrizes, nem sobre as decisões que serão tomadas a partir delas.

[6] https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo

[7] https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/comites-permanentes/comites-2024

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

2. DAS OBRIGAÇÕES DO EXECUTIVO FEDERAL PARA O CUMPRIMENTO DO PLANO DE TRABALHO, DA LC Nº 210/2024 E DA RESOLUÇÃO CN Nº 1/2025

O integral cumprimento do Plano de Trabalho, da Lei Complementar nº 210/2024 e da Resolução CN nº1/2025 também depende de providências do poder Executivo federal que ainda não foram concretizadas.

Como é cediço, a LCP nº 210/2024 impõe que as emendas de bancada "somente poderão destinar recursos a projetos e ações estruturantes" (art. 2º, *caput*) e estabelece que são considerados projetos e ações estruturantes "aqueles (...) registrados nos termos do § 15 do art. 165 da Constituição Federal". Entretanto, o sistema que hoje funciona como o registro centralizado de projetos de investimento a que se refere o art. 165, § 15 da Constituição Federal (o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, CIPI[8]) é insuficiente para garantir que a diretriz legal seja observada.

Conforme aponta a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados no estudo 'Individualização e caráter estruturante das emendas de bancada estadual'[9], "*os registros (estudos, obras, projetos, entre outros) são efetuados pelos órgãos de políticas públicas [no CIPI] a partir do empenho, sem uma análise crítica de sua importância estratégica (caráter estruturante) e viabilidade*". Ou seja, o CIPI não atende ao propósito de servir como insumo para que as emendas de bancada sejam destinadas a projetos e ações de caráter estruturante.

É impossível, ainda, verificar se as emendas de bancada apresentadas se referem, eventualmente, a projetos e ações que constam no CIPI. Não há um elo que conecte esta base de dados com o conjunto de informações das

[8] https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/investimento-acesso-livre/consulta-acesso-livre

[9] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/estudo-5-2025-versao-final-individualizacao-e-carater-estruturante-das-emendas-de-bancada-estadual, p.4

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

emendas. O CIPI não exibe, por exemplo, a classificação funcional programática de cada obra ou projeto (dados que identificam o destino do recurso nos espelhos das emendas). As emendas, por sua vez, não trazem dados que evidenciem sua relação com o CIPI (como, por exemplo, o número de identificação do projeto ou obra no cadastro).

Ademais, resta pendente a edição de regulamentação de procedimento administrativo a ser realizado por órgãos executores para verificação de impedimento de ordem técnica para execução de emendas, determinada pelo Exmo. Relator, em 2 de dezembro de 2024. Se elaborada em consonância com as decisões desta Corte sobre as hipóteses que devem ser consideradas impedimentos técnicos para a execução das emendas coletivas, tem o potencial de impelir o Congresso Nacional a registrar a identificação dos parlamentares responsáveis pela indicação nos colegiados mesmo que se mantenha a omissão desse dever na Resolução nº 1/2025.

Deste modo, o Executivo estará apto a assumir a responsabilidade – que também lhe cabe – de dar publicidade à informação sobre a autoria ou patrocínio das emendas que executa.

3. CONCLUSÕES E PEDIDOS

A Resolução do Congresso Nacional nº 1/2025 era um dos elementos centrais do Plano de Trabalho apresentado pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo ao Supremo Tribunal Federal com objetivo de remover os empecilhos à execução das emendas parlamentares de 2025 e dos anos anteriores.

No entanto, conforme demonstrado, a resolução criou mais uma nova modalidade de "Orçamento Secreto", ao não exigir a identificação dos parlamentares proponentes de emendas coletivas e indicações, além de criar mais

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

uma camada de opacidade às emendas de comissão, com as indicações de líderes partidários. Viola, portanto, os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade que devem orientar o processo orçamentário e as próprias decisões emanadas por esse Supremo Tribunal Federal.

O Executivo federal tem também uma cota de providências a serem tomadas para a consecução do referido Plano de Trabalho.

Impõe-se, portanto, a determinação de, configurado o descumprimento do Plano de Trabalho, restabelecimento das restrições à execução das emendas parlamentares de 2025 e dos anos anteriores. Com relação a este último ponto, vale ressaltar que foi sancionada a Lei Complementar nº 215, de 2025, que estende o prazo de execução das emendas parlamentares de 2019 a 2022. Também foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Orçamentária Anual de 2025 que, com a sanção presidencial, autorizará, com os problemas aqui elencados, a execução de emendas em volume inédito no Brasil.

Diante do exposto, as organizações vêm, na condição de *amici curiae*, requerer o reconhecimento por esse Supremo Tribunal Federal de que a Resolução CN nº 1, de 2025, descumpre frontalmente compromissos assumidos pelo Congresso Nacional no âmbito do Plano de Trabalho homologado pelo Supremo Tribunal Federal e, nesse contexto, que seja reinstituído o bloqueio à execução de emendas parlamentares até a reparação das deficiências a partir das seguintes medidas de correção:

1. Os modelos de atas constantes dos Anexos II, III, V e VIII da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2025 passem a incluir campos de identificação dos parlamentares autores ou patrocinadores de emendas, indicações e alterações;

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

2. Sejam estabelecidos os seguintes elementos mínimos a serem informados por parlamentares autores de emendas individuais para transferências especiais em relação ao objeto:
    a. Elemento de despesa;
    b. Subelemento de despesa;
    c. Unidade(s) a ser(em) diretamente beneficiada(s) pela emenda, no caso de obras e instalações e equipamentos e material permanente;
    d. Tipo de equipamento ou material permanente ao qual a emenda se destina, se for o caso.
3. Retome-se a redação original do art. 47, inciso V, da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006 relativa às informações exigidas na justificação de emendas de bancada;
4. Incluam-se critérios para estabelecer com precisão as hipóteses admissíveis de necessidade de alterações das emendas coletivas pelos seus respectivos presidentes e coordenadores;
5. Torne-se obrigatória a elaboração das atas das emendas no sistema de apresentação de emendas;
6. Determine-se a obrigatoriedade de coleta e disponibilização dos dados das atas de proposição e indicação das emendas coletivas em formato estruturado;

Ademais, requer a intimação da Controladoria-Geral da União e do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, com as seguintes finalidades:

a. Seja a Controladoria-Geral da União (CGU) intimada a se manifestar sobre a adequação do formato de apresentação das emendas, das indicações e das alterações, constantes nos Anexos da Resolução CN nº 1, de 2025, especialmente à luz do compromisso assumido pelo Poder Executivo de

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br

assegurar a ”Integração, *pela CGU, dos dados recebidos do SIAFI e do Transferegov.br para identificação das solicitações/apoiamentos de execução e indicação de beneficiários por parlamentares em campo específico*.”;

b) Seja o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) intimado para se manifestar sobre planos de adequação do Cadastro Integrado de Projetos de Infraestrutura (CIPI) para que seja efetivamente uma ferramenta para garantir que as emendas coletivas atendam aos critérios estabelecidos pela LC nº 210/2024 e pela Resolução CN nº 1/2025;

Nesses termos pedem deferimento.

De São Paulo para Brasília, 24 de abril de 2025

GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA
OAB/SP 130.183

ROBERTO NUCCI RICCETTO
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

ROBERTO JOSE NUCCI RICCETTO JUNIOR:39445834852

Assinado de forma digital por ROBERTO JOSE NUCCI RICCETTO JUNIOR:39445834852
Dados: 2025.04.02 13:27:19 -03'00'

Avenida Paulista, 2073 / Conjunto Nacional / Horsa II / 19º Andar / 01311 940 / São Paulo / SP / Brasil
+55 11 3076 3131 / contato@rnsj.com.br / www.rnsj.com.br