



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL DE PARCERIAS E COOPERAÇÃO FEDERATIVA

PARECER n. 00436/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.021929/2024-16

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO GERAL DE ASSUNTOS FEDERATIVOS CAF/CGAPF/ASPAR/GM/MINC.

ASSUNTOS: EMENDAS PARLAMENTARES

EMENTA: Direito Administrativo. Parcerias com entes públicos e organizações da sociedade civil. Emendas parlamentares de execução obrigatória. Constituição Federal, art. 166. Lei Complementar nº 210/2024. Decisão do Supremo Tribunal Federal nas ações ADPF 854 e ADI 7688, 7695 e 7697. Parecer de Força Executória n. 00446/2024/SGCT/AGU. Continuidade dos trâmites referentes à celebração e execução de parcerias com recursos oriundos de Emendas Parlamentares impositivas. Recomendações.

1. DO RELATÓRIO

1. Por meio do **Ofício nº 104/2024/ASPAR/GM/MinC (2016680)**, a Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos - ASPAR/MINC solicita orientação sobre dúvidas da área técnica relacionadas à edição da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, que dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Os questionamentos são os seguintes:

- *É possível retomar a os empenhos, pagamentos e assinaturas de termos de fomento, convênios e contratos de repasse com recursos das emendas parlamentares individuais e de bancada do exercício 2024?*
- *É possível retomar a os pagamentos e alterações dos planos de trabalho com recursos das emendas parlamentares dos exercícios individuais e de bancada anteriores?*

2. Na sequência, a consulta foi complementada por meio do **Ofício nº 107/2024/ASPAR/GM/MinC (2029094)**, que faz referência ao Parecer de Força Executória n. 00446/2024/SGCT/AGU (2029086), e solicita orientações quanto aos seguintes questionamentos das áreas técnicas:

- *A consulta às informações do site das ONGs ou entidades do terceiro setor devem ser feitas antes do empenho ou antes do pagamentos dos termos de fomento?*
- *A publicação das informações no site das ONGs ou entidades do terceiro setor condiciona o pagamento e a celebração dos termos de fomento?*
- *Caso a ONG ou entidade do terceiro setor não tenha site, isso é um impeditivo para assinatura do termo de fomento?*
- *A publicação das informações solicitadas pelo STF pode ser feita exclusivamente em redes sociais?*
- *Os termos de fomento que estão em execução e que realizarão o segundo desembolso financeiro também estão incluídos na regra da publicação das informações em sites?*
- *Para a prorrogação da vigência e dos planos de trabalho dos termos de fomento já em execução também deverão observar a publicação das informações no site?*
- *Como proceder no caso das ONGs ou entidades do terceiro setor que não tenham recebido recursos de emendas anteriormente?*
- *As prorrogações também devem ser publicizadas nos sites das ONGs e entidades do terceiro setor?*
- *As emendas de comissão que tenham como beneficiários o Ministério ou uma vinculada precisam ter a informação publicada no site destas instituições?*
- *Considerando o que está determinado no Art. 2º, § 6º, II, da LC nº. 210/2024, como proceder na análise das emendas de bancada do exercício de 2024?*

3. Este é o relato do necessário.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação se dá com fundamento no art. 131 da Constituição Federal e no art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a esta Consultoria Jurídica adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito do Ministério, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

5. Quanto aos questionamentos contidos no Ofício nº 104/2024/ASPAR/GM/MinC, é preciso esclarecer, inicialmente, que a Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, foi editada e sancionada a fim de atender a

decisão do Supremo Tribunal Federal, de 14/08/2024, no âmbito da ADI 7697, que dispôs:

1. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, **de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares**;

2. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares;

3. **A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado**, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de **outras** regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue:

a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;

b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;

c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;

d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento;

e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

A execução de emendas impositivas fica sustada até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.

(...)

6. Em resumo, o STF decidiu por sustar a execução das emendas parlamentares impositivas até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulassem os novos procedimentos conforme as premissas constantes da decisão.

7. Após a referida decisão, esta Consultoria Jurídica recomendou a suspensão de todos os atos que efetivamente implicassem a execução dos recursos de emendas impositivas, e detalhou essa orientação a partir de dúvidas específicas que nos foram submetidas pelos órgãos técnicos, por meio das seguintes manifestações: NOTA n. 00162/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU e NOTA n. 00184/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU (ambas no NUP 01400.021929/2024-16), PARECER n. 00325/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU (NUP 72031.018819/2021-18), PARECER n. 00374/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU (NUP 01400.003076/2019-65) e PARECER n. 00392/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU (NUP 01400.006974/2023-51).

8. A fim de atender à determinação do STF, representantes dos três Poderes reuniram-se em 23/10/2024 e, como resultado do consenso obtido nessa reunião, o STF publicou a seguinte nota em seu sítio eletrônico [1]:

1. Os Poderes Executivo e Legislativo estão em fase de conclusão do Projeto de Lei Complementar sobre a regulação da execução das emendas parlamentares daqui para frente. O texto será finalizado até esta quinta-feira (24), com previsão de apreciação nas duas Casas Legislativas na próxima semana.

2. Após a votação, o relator no STF irá avaliar a continuidade da execução das emendas parlamentares e submeter o tema ao Plenário do Supremo Tribunal Federal.

3. Em relação aos anos anteriores, as equipes técnicas da Câmara, do Senado e do Executivo vão prestar informações nos autos, em consonância com o acórdão do Plenário do STF, proferido na ADPF 854, ora em fase de execução.

9. Assim, uma vez realizado o necessário diálogo interinstitucional entre os Poderes Executivo e Legislativo com vistas a viabilizar a implementação de mecanismos assecuratórios da transparência e da rastreabilidade da execução de emendas parlamentares, foi editada a **Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024**, que "*dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual, e dá outras providências*".

10. Após analisar as medidas adotadas pelos Poderes Legislativo e Executivo para o integral cumprimento das decisões, e aferir o cumprimento das metas delineadas em relação a cada modalidade de emenda, considerando o advento da Lei Complementar nº 210/2024, o Ministro Relator das ações no STF proferiu, em 02/12/2024, nova decisão, cujo dispositivo foi redigido nos seguintes termos:

1. O monitoramento na ADPF 854 **visando ao encerramento definitivo das práticas denominadas**

“orçamento secreto” se estenderá ao exercício financeiro de 2025, com a realização periódica de Audiências de Contextualização e Conciliação, bem como novas auditorias, quando necessárias. Este monitoramento refere-se às **emendas RP 8 e RP 9**;

2. Quanto ao cumprimento do item D do Acórdão proferido na ADPF 854 (e-doc. 373 da ADPF 854), relativo aos anos de 2020, 2021 e 2022, a execução dos restos a pagar das **“emendas de relator” (RP 9)** pode ser retomada, **DESDE QUE** o ordenador de despesas, em conjunto com o órgão de controle interno, verifique formalmente que o Portal da Transparência contém o nome do(s) parlamentar(es) autor(es) da indicação (ou “solicitadores”) - **sendo vedado que figure como substituto o Relator do Orçamento** - bem como dos beneficiários finais. Vale lembrar que o Portal da Transparência já foi reformulado, conforme Relatório da CGU (e-docs. 937 e 938 da ADPF 854). Após a publicação dos dados no Portal da Transparência, caberá ao ordenador de despesas aferir a sua suficiência em relação às determinações desta Corte, e, se for o caso, liberar a execução das emendas (caso a caso). Nas situações em que os dados não forem apresentados ou publicados, ou quando os dados apresentados forem inadequados ou insuficientes, as execuções permanecerão suspensas;

3. Do mesmo modo, o ordenador de despesas deve verificar que a execução da emenda consta da plataforma Transferegov.br. Demais requisitos técnicos devem ser examinados, nos termos da lei;

4. Sobre **“emendas de comissão” (RP 8)** até o corrente exercício, valem todas as disposições dos itens anteriores (2 e 3), inclusive quanto aos restos a pagar;

5. Quanto às **transferências especiais (“emendas PIX” - RP 6)**, reitero o quanto já decidido pelo Plenário do STF nas ADIs 7688 (e-doc.49), 7695 (e-doc. 32) e 7697 (e-doc. 32) **acerca da obrigatoriedade de apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho**, a ser inserido no Transferegov.br, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução das emendas. Desse modo, esclareço que somente é possível liberar novas **“emendas PIX” (em exercícios vindouros)** com a PRÉVIA aprovação do plano de trabalho pelo **Poder Executivo Federal (Ministério setorial)**, pois sem isso é impossível cumprir o disposto no art. 165, § 11, II, da Constituição e **art. 10, I, X, XIII e XXIII, da LC nº.210/2024**. Tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro, fixo o **prazo de 60 (sessenta) dias corridos** para que seja sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos referentes às emendas previstas para o exercício financeiro de 2024 e anteriores, o que não será, neste momento, impeditivo para a sua execução. Não havendo, contudo, a providência determinada, proceder-se-á a nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal;

6. Também fica explicitado que o ciclo completo de fiscalização e da aprovação das contas derivadas de “emendas PIX” - que deve ser prestada nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida - é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de colaborações eventuais dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, assim como que a CGU e a Polícia Federal são competentes, respectivamente, para fiscalizar e investigar a execução das referidas emendas. Fixo o **prazo de 60 (sessenta) dias corridos** para o TCU verificar se todos os planos de trabalho relativos às “emendas PIX” anteriores já foram apresentados e registrados na Plataforma Transferegov.br, após a determinação de sua obrigatoriedade pela IN - TCU nº 93/2024;

7. Sobre as **demais “emendas individuais” e “emendas de bancada” (RP 7)** de exercícios relativos a 2024 e anteriores, não remanescem obstáculos à retomada de sua execução, observadas as disposições legais e a ressalva constante do item seguinte;

8. No tocante às **emendas (todas as modalidades) destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor**, a execução pode ter seguimento, mediante deliberação motivada do ordenador de despesas competente, observadas: a inexistência de irregularidade já detectada; as regras legais e o que segue nos itens seguintes;

9. Relembro decisão proferida em Audiência de Conciliação, na ADPF 854 (e-doc. 482): “15. Assim sendo, DETERMINO que: ... III) no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data: ... B) as ONGs e demais entidades do terceiro setor, informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de emendas parlamentares (de qualquer modalidade), recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos”. Destaco, também, o decidido pelo Plenário do STF, nos autos da ADI 7688 (e-doc. 49): “7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data ... b. as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de ‘emendas PIX’ recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos”. Reitero a determinação de cumprimento das referidas decisões, com a publicação dos valores recebidos de emendas por ONGs e demais entidades do terceiro setor, em seus sítios na internet. Sem tal publicação devidamente atestada, a execução das emendas permanece suspensa. A CGU deverá aferir o cumprimento da decisão, com a apresentação de Relatório, **no prazo de 30 (trinta) dias corridos**, para novas deliberações desta Relatoria, sem prejuízo da imediata retomada da execução das emendas, uma vez atendida a condição constante no item 8 do Dispositivo, constatada pelo ordenador de despesas. Determino, ainda, o prosseguimento das auditorias, pela CGU, até atingir 100% das emendas parlamentares para ONGs e entidades do terceiro setor, conforme plano de trabalho a ser apresentado a este Relator **no prazo de 15 (quinze) dias corridos**;

10. Para o exercício de 2025, quanto às “**emendas de bancada**” (RP 7) e às “**emendas de comissão**” (RP 8), devem ser observadas as disposições da **LC nº. 210/2024, conforme delineado nesta decisão**. Em **outubro de 2025**, será realizada auditoria da **CGU** especificamente quanto à vedação de “rateio” dos valores e de fragmentação dos seus objetos, conforme plano de trabalho a ser apresentado a este Relator, no **prazo de 15 (quinze) dias corridos**. Repito: tais emendas devem ser deliberadas nas respectivas bancadas e comissões, sempre com registro detalhado em Ata, na qual deve conter, inclusive, a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” ou autor(es) da(s) proposta(s);

11. Quanto às “**emendas de comissão**” (RP 8), as indicações para a deliberação das Comissões poderão ser feitas por **qualquer parlamentar**, inclusive pelos líderes partidários, os quais não detêm monopólio de sua autoria, uma vez que isso seria incompatível com o Estatuto Constitucional dos membros do Congresso Nacional e com o devido processo legislativo;

12. Em relação às **emendas para a área da saúde (todas as modalidades)**, doravante a sua destinação está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs), com base no art. 14-A da Lei nº. 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal **PREVIAMENTE** à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do **art. 10, XXII, da LC nº. 210/2024**. **Ademais, a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG)**;

13. Uma vez que as emendas compõem o OGU (que é único), deve-se considerar que quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa, nos termos do **art. 14 da LC nº. 210/2024**;

14. Em face da equivalência entre os Poderes, prevista na Constituição e adotada pela **LC nº. 210/2024**, as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC nº. 200/2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida (RCL), **o que for menor**, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI 7697.

A presente decisão objetiva responder às solicitações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o que não exclui outras impugnações, nas ações já propostas ou a serem propostas, nos termos da Constituição Federal.

Esclareço que as liberações de emendas - observados estritamente os termos desta decisão - podem ocorrer caso a caso, mediante informações e análises que competem aos órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo. Com a publicação da **LC nº. 210/2024**, não há bloqueio judicial generalizado à execução de emendas parlamentares, mas sim trilhos constitucionais e legais a serem observados, consoante a presente decisão.

11. A decisão monocrática foi publicada no DJe de 03 de dezembro de 2024 e referendada pelo Plenário da Corte em sessão virtual extraordinária, com início às 18h do dia 02.12.2024 e encerramento às 23h59 do dia 03.12.2024.

12. Na sequência, e com fundamento no art. 6º da Portaria AGU nº 1.547, de 29 de outubro de 2008, a Secretaria-Geral de Contencioso - SGCT/AGU, por meio do Parecer de Força Executória n. 00446/2024/SGCT/AGU (2029086), atestou a eficácia imediata da decisão monocrática proferida em 02/12/2024 pelo Ministro Flávio Dino, *ad referendum* do Plenário, no âmbito da ADPF nº 854 e das ADI's nº 7688, 7695 e 7697, desde a sua publicação (03/12/2024). O Parecer de Força Executória destacou uma série de aspectos da decisão do STF que devem ser observados pelos gestores ao dar continuidade ao processo de análise e celebração de instrumentos com recursos oriundos de emendas parlamentares.

13. A decisão e o Parecer de Força Executória foram comunicados aos órgãos técnicos do Ministério da Cultura por meio da NOTA n. 00241/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU (NUP 00730.000246/2024-12).

14. Dito isso, e já passando aos questionamentos apresentados pela ASPAR/MINC no **Ofício nº 104/2024/ASPAR/GM/MinC (2016680)**, conclui-se que, após a publicação da LC n. 210/2024 e da decisão do STF subsequente, é possível retomar a emissão dos empenhos, o pagamento e celebração de instrumentos de parceria com recursos das emendas parlamentares do exercício 2024, assim como retomar os pagamentos e alterações dos planos de trabalho com recursos das emendas parlamentares dos exercícios anteriores, **desde que observado o disposto na Lei Complementar n. 210/2024, na decisão do STF de 02/12/2024 (anexa) e no Parecer de Força Executória n. 00446/2024/SGCT/AGU (2029086)**.

15. Dito isso, passamos à análise dos questionamentos constantes do **Ofício nº 107/2024/ASPAR/GM/MinC (2029094)**, transcritos no relatório deste Parecer.

16. Com exceção da última questão, todas as demais dizem respeito ao item 9 do dispositivo da Decisão de 02/12/2024, que estabelece:

9. Relembro decisão proferida em Audiência de Conciliação, na ADPF 854 (e-doc. 482): “15. Assim sendo, DETERMINO que: ... III) no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data: ... B) as ONGs e demais entidades do terceiro setor, informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de emendas parlamentares (de qualquer modalidade), recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos”. Destaco, também, o decidido pelo Plenário do STF, nos autos da ADI 7688 (e-doc. 49): “7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data ... b. as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de ‘emendas PIX’ recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos”. **Reitero a determinação de cumprimento das referidas decisões, com a publicação dos valores recebidos de emendas por ONGs e demais entidades do terceiro setor, em seus sítios na internet. Sem tal publicação devidamente atestada, a execução das emendas permanece suspensa.** (...) (destaques nossos)

17. A este respeito, o Parecer de Força Executória n.00446/2024/SGCT/AGU esclarece:

28. Nos **itens 8 e 9**, o dispositivo da decisão condiciona o seguimento da execução de **emendas de todas as modalidades**, destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, à **deliberação motivada do ordenador de despesas competente**. Cumpra enfatizar que o ordenador deverá aferir, dentre outros aspectos, a observância das regras legais pertinentes, a inexistência de irregularidade já detectada e se as ONGs e demais entidades do terceiro setor efetivamente publicaram os valores recebidos de emendas em seus sítios na internet. Caso não haja a devida publicação, devidamente atestada, no sítio na internet, não poderá haver liberação, nem das antigas, nem das futuras. Uma vez constatado, **pelo ordenador de despesas**, o atendimento da condição constante do item 8 do dispositivo da decisão, a execução das emendas poderá ser retomada imediatamente. (grifos nossos)

18. Dito isso, passo a comentar cada uma das questões apresentadas pela ASPAR/MINC no Ofício nº 104/2024/ASPAR/GM/MinC.

- A consulta às informações do site das ONGs ou entidades do terceiro setor deve ser feita antes do empenho ou antes do pagamentos dos termos de fomento?

19. A divulgação das informações referentes às emendas no sítio eletrônico da OSC é um requisito para a liberação da execução das emendas, conforme consta do item 9 da Decisão do STF, acima transcrito.

20. Portanto, o requisito deve ser averiguado num momento em que ainda seja possível ao órgão público responsável suspender (ou manter suspensa) a execução da emenda. Se o empenho ainda não foi emitido, a consulta às informações/publicação deve ser realizada antes da sua emissão, e este é o momento mais adequado para a conferência, pois o empenho é o último requisito para a celebração do instrumento. Por outro lado, se o empenho já foi emitido, o requisito deve ser conferido no momento em que a proposta/parceria se encontra.

21. Vale notar que a obrigação de publicação dos valores recebidos no sítio eletrônico oficial da OSC relaciona-se aos princípios da publicidade e transparência, e já constava da Lei n. 13.019/2014, do Decreto n. 8.726/2016 e do Decreto nº 7.724/2012, não constituindo propriamente uma *novidade* da decisão do STF, como se verifica abaixo:

Lei n. 13.019/2014

Art. 11. A **organização da sociedade civil deverá divulgar na internet** e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;

II - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

III - descrição do objeto da parceria;

IV - **valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso;** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

VI - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Decreto n. 8.726/2016

Art. 80. **As organizações da sociedade civil divulgarão nos seus sítios eletrônicos oficiais** e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerçam suas ações, **desde a celebração das parcerias até cento e oitenta dias após a apresentação da prestação de contas final, as informações de que tratam o art. 11 da Lei nº 13.019, de 2014, e o art. 63 do Decreto nº**

7.724, de 16 de maio de 2012 .

Parágrafo único. No caso de atuação em rede, caberá à organização da sociedade civil celebrante divulgar as informações de que trata o caput, inclusive quanto às organizações da sociedade civil não celebrantes e executantes em rede.

Decreto nº 7.724/2012

Art. 63. As entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações:

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.

§ 1º As informações de que trata o caput serão divulgadas em sítio na Internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede.

§ 2º A divulgação em sítio na Internet referida no §1º poderá ser dispensada, por decisão do órgão ou entidade pública, e mediante expressa justificativa da entidade, nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos que não disponham de meios para realizá-la.

§ 3º As informações de que trata o caput deverão ser publicadas a partir da celebração do convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congênere, serão atualizadas periodicamente e ficarão disponíveis até cento e oitenta dias após a entrega da prestação de contas final.

22. Portanto, como as OSC já devem publicar em seus sítios eletrônicos oficiais os valores recebidos do Poder Público, bastaria acrescentar à publicação "os valores oriundos de emendas parlamentares (de qualquer modalidade), recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos" e "os valores oriundos de 'emendas PIX' recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos".

- A publicação das informações no site das ONGs ou entidades do terceiro setor condiciona o pagamento e a celebração dos termos de fomento?

23. Como dito acima, a divulgação das informações sobre emendas no sítio eletrônico da OSC é um requisito para a liberação da execução das emendas, conforme consta do item 9 da Decisão do STF, acima transcrito. Portanto, caso o requisito não seja atendido, a execução da emenda permanece suspensa, não importa se ela esteja em fase de celebração ou pagamento.

- Caso a ONG ou entidade do terceiro setor não tenha site, isso é um impeditivo para assinatura do termo de fomento?

24. Conforme mencionado acima, a obrigação de publicação dos valores recebidos no sítio eletrônico oficial da OSC relaciona-se aos princípios da publicidade e transparência, e já constava da Lei n. 13.019/2014, do Decreto n. 8.726/2016 e do Decreto nº 7.724/2012, não constituindo propriamente uma novidade da decisão do STF.

25. Por outro lado, a publicação no site foi estabelecida pelo STF como um requisito para a liberação da execução das emendas, conforme consta ao final do trecho da Decisão, acima transcrito.

26. Portanto, deve-se concluir que **a inexistência de um site é impeditivo** para a execução da emenda e, portanto, para a celebração do instrumento.

- A publicação das informações solicitadas pelo STF pode ser feita exclusivamente em redes sociais?

27. Inicialmente, observo que não existe, no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014), em seu decreto regulamentador ou qualquer outro instrumento legal, um conceito oficial de "sítio eletrônico" (ou "sítio na internet", conforme consta do item 9 da decisão do STF, acima transcrito).

28. Assim, o conceito deve ser interpretado de acordo com os princípios aplicáveis à matéria, levando em conta, ainda, a razão subjacente às ações judiciais em tela, que é a necessidade de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares, em consonância com o disposto no art. 163-A da Constituição Federal:

*Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a **garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)*

29. De fato, a finalidade da divulgação das informações sobre as emendas no sítio eletrônico da OSC é conferir publicidade e transparência ao uso dos recursos públicos transferidos. Nesse sentido, cabe questionar se um perfil em rede social é suficiente para garantir a observância desses princípios.

30. Nesse ponto, cabe fazer menção à Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), que estabelece, em seu art. 8º que é dever dos órgãos e entidades públicas divulgar, no âmbito de suas competências, as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, utilizando, para tanto, todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo **obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores** (internet), conforme caput e § 2º do dispositivo.

31. O § 3º do art. 8º da LAI estabelece, ainda, que os sítios eletrônicos deverão atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

32. Faço notar que esses requisitos aplicam-se não somente aos sítios eletrônicos de órgãos públicos, mas também aos de entes privados que recebam recursos públicos, tendo em vista o disposto no art. 2º da LAI:

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

33. Assim, com o objetivo de adotar uma linha de ação que seja a mais próxima possível do espírito da decisão do STF, há que se avaliar se um perfil de rede social seria suficiente para atender aos requisitos estabelecidos no art. 8º, § 3º, da LAI.

34. Com efeito, não nos parece que esse tipo de plataforma garanta a transparência, a rastreabilidade, e o acesso objetivo à informação por qualquer pessoa, em qualquer momento, e aparentemente não atende aos requisitos aplicáveis do art. 8º, § 3º da LAI (acima transcritos).

35. Assim, é recomendável que a interpretação desse item da decisão seja a mais literal possível, de modo a não se admitir como meio de publicidade exclusivo as redes sociais das OSC beneficiadas.

- Os termos de fomento que estão em execução e que realizarão o segundo desembolso financeiro também estão incluídos na regra da publicação das informações em sites?

36. Sim, todos os instrumentos derivados de emendas parlamentares estão incluídos na regra e estão sujeitos à publicidade das informações em sítio eletrônico como requisito para a continuidade da execução da emenda correspondente.

- Para a prorrogação da vigência e dos planos de trabalho dos termos de fomento já em execução também deverão observar a publicação das informações no site?

37. A Decisão de 02/12/2024 inclui todos os instrumentos derivados de emendas parlamentares, que encontravam-se suspensos pela decisão de 14/08/2024, motivo pelo qual deve-se interpretar que todos esses instrumentos estão sujeitos à publicidade das informações em sítio eletrônico como requisito para a continuidade da execução da emenda correspondente.

- Como proceder no caso das ONGs ou entidades do terceiro setor que não tenham recebido recursos de emendas anteriormente?

38. Caso alguma OSC não tenha recebido recursos anteriormente, o Ministério da Cultura pode levar em consideração essa situação ao analisar a aplicação da decisão recente do STF sobre esse caso específico, atestando nos autos que verificou nas plataformas oficiais a inexistência de transferências anteriores para a OSC.

39. No entanto, permanece quanto a esta a obrigatoriedade de divulgação das novas emendas no sítio

eletrônico, conforme determina a Decisão do STF, o art. 11 da Lei n. 13.019/2014 e o art. 80 do Decreto n. 8.726/2016.

- As prorrogações também devem ser publicizadas nos sites das ONGs e entidades do terceiro setor?

40. De acordo com o art. 11 da Lei n. 13.019/2014 (acima transcrito), a OSC deve divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública. O parágrafo único determina que, entre as informações da parceria, deve constar a data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável. Com efeito, o dispositivo indica as informações mínimas que devem constar do sítio eletrônico, e entre estas *não* se encontra a data final de vigência. Esta informação também não é mencionada na decisão judicial em tela.

41. Portanto, entendo não ser estritamente obrigatório divulgar no sítio eletrônico da OSC as prorrogações de vigência. Assim, a falta da informação sobre o prazo final de vigência não pode ser entendida como um impedimento à continuidade da execução.

42. No entanto, observo que o art. 63, § 3º, do Decreto nº 7.724/2012 (acima transcrito) estabelece a necessidade de atualização periódica dos dados divulgados no sítio eletrônico da OSC. Portanto, é recomendável que as OSCs sejam estimuladas a publicar todas as informações referentes a alterações do instrumento originalmente celebrado e divulgado, inclusive sobre o prazo de vigência.

- As emendas de comissão que tenham como beneficiários o Ministério ou uma vinculada precisam ter a informação publicada no site destas instituições?

43. A decisão judicial em tela trata explicitamente apenas da divulgação de emendas destinadas a entidades privadas sem fins lucrativos ("ONGs") em seus sítios eletrônicos.

44. No entanto, caso o beneficiário seja o Ministério ou uma vinculada, os princípios da publicidade e da transparência continuam valendo, como regra geral, a ser modulada em cada caso, nos termos da legislação específica que rege o instrumento celebrado para a execução dos recursos. Caso seja um contrato, por exemplo, a obrigação de publicidade dos editais e contratos no sítio eletrônico consta em diversos dispositivos da Lei n. 14.133/2021.

45. Especificamente quanto à questão das emendas parlamentares destinadas a entes públicos, o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 210/2024 estabelece que a publicidade se dará da seguinte forma:

Parágrafo único. O Poder Executivo do ente beneficiário das transferências especiais, a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas estaduais ou municipais, no prazo de 30 (trinta) dias, o valor do recurso recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, do que dará ampla publicidade.

46. Por sua vez, os dispositivos da decisão do STF de 02/12/2024 estabelecem o que se segue quanto às **emendas de comissão**:

*2. Quanto ao cumprimento do item D do Acórdão proferido na ADPF 854 (e-doc. 373 da ADPF854), relativo aos anos de 2020, 2021 e 2022, a execução dos restos a pagar das "emendas de relator" (RP 9) pode ser retomada, **DESDE QUE** o ordenador de despesas, em conjunto com o órgão de controle interno, verifique formalmente que o Portal da Transparência contém o nome do(s) parlamentar(es) autor(es) da indicação (ou "solicitadores") - sendo vedado que figure como substituto o Relator do Orçamento - bem como dos beneficiários finais. Vale lembrar que o Portal da Transparência já foi reformulado, conforme Relatório da CGU (e-docs. 937 e 938 da ADPF 854). Após a publicação dos dados no Portal da Transparência, caberá ao ordenador de despesas aferir a sua suficiência em relação às determinações desta Corte, e, se for o caso, liberar a execução das emendas (caso a caso). Nas situações em que os dados não forem apresentados ou publicados, ou quando os dados apresentados forem inadequados ou insuficientes, as execuções permanecerão suspensas;*

3. Do mesmo modo, o ordenador de despesas deve verificar que a execução da emenda consta da plataforma Tranferegov.br. Demais requisitos técnicos devem ser examinados, nos termos da lei;

4. Sobre "emendas de comissão" (RP 8) até o corrente exercício, valem todas as disposições dos itens anteriores (2 e 3), inclusive quanto aos restos a pagar:

(grifos nossos)

47. Observo que o item 4 (que trata das emendas de comissão) remete às regras dos itens 2 e 3, que exigem publicidade no Portal da Transparência e na plataforma Transferegov (para os instrumentos que tramitam nesta).

48. Observo, ainda, que o art. 82, inciso III, e o art. 83 da LDO/2024 (Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023) exigem publicidade das propostas em sítio eletrônico do órgão público e no Transferegov (quando cabível).

49. Portanto, a publicidade das emendas de comissão deve se dar nos termos da legislação específica aplicável a cada instrumento, da LDO/2024, da Lei Complementar n. 210/2024 e da Decisão do STF.

- Considerando o que está determinado no Art. 2º, § 6º, II, da LC nº. 210/2024, como proceder na análise das emendas de bancada do exercício de 2024?

50. O dispositivo em questão determina:

§ 6º Os órgãos e unidades executores de políticas públicas publicarão em portarias dos respectivos órgãos, até 30 de setembro do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual:

(...)

II - os critérios e as orientações para a execução dos projetos e das ações prioritárias, que deverão ser observados em todas as programações discricionárias do Poder Executivo.

51. Portanto, o dispositivo em questão exige que os órgãos e unidades executores de políticas públicas publiquem em portarias, até 30 de setembro do exercício anterior, os critérios e as orientações para a execução dos projetos e das ações prioritárias, que deverão ser observados em todas as programações discricionárias do Poder Executivo.

52. Sobre as emendas do ano corrente, a decisão de 02/12/2024 determina:

82. Com a publicação da LC nº. 210/2024, constato que não remanesce obstáculo à retomada da execução das “emendas individuais” (incluindo as “emendas PIX”) referentes aos anos de 2024 e anteriores, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico e todos os registros estejam no Portal da Transparência e no Transferegov.br. Excepcionalmente, tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro, fixo o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para que seja sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos - que não será, neste momento, impeditivo quanto às emendas previstas no orçamento de 2024. Não havendo, contudo, a providência determinada, proceder-se-á a nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal.

83. Para as “emendas de individuais” (incluindo as “emendas PIX”) relativas ao exercício de 2025 e seguintes, devem ser observadas as disposições da LC nº. 210/2024, conforme itens acima expostos, inclusive quanto à apresentação e à aprovação prévias dos planos de trabalho, no âmbito do Poder Executivo Federal.

84. Com a publicação da LC nº. 210/2024, ficam superados os obstáculos à retomada da execução dos restos a pagar das “emendas de relator”, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico e todos os registros estejam no Portal da Transparência e no Transferegov.br, incluído a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)”, vedada a substituição pelo Relator do Orçamento. Isso vale para todos os exercícios (pretéritos e futuros), conforme decidido em 2022. Atendendo aos requerimentos da Câmara e do Senado, os dados parciais apresentados sobre RP 9 devem ser publicados no Portal da Transparência, cabendo ao ordenador de despesas aferir a sua suficiência em relação às determinações desta Corte, e, se for o caso, liberar a execução das emendas. Isto é, se houver identificação e publicação da origem e do destino das emendas, no tocante ao ano de 2024 e anteriores, a execução é possível, cabendo ao Poder Executivo as providências pertinentes. Consequentemente, nas hipóteses em que não houver informações adequadas, a suspensão continuará vigente.

(...)

DISPOSITIVO

5. (...) Tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro, fixo o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para que seja sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos referentes às emendas previstas para o exercício financeiro de 2024 e anteriores, o que não será, neste momento, impeditivo para a sua execução. Não havendo, contudo, a providência determinada, proceder-se-á a nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal;

7. Sobre as demais “emendas individuais” e “emendas de bancada” (RP 7) de exercícios relativos a 2024 e anteriores, não remanescem obstáculos à retomada de sua execução, observadas as disposições legais e a ressalva constante do item seguinte:

8. No tocante às emendas (todas as modalidades) destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, a execução pode ter seguimento, mediante deliberação motivada do ordenador de despesas competente, observadas: a inexistência de irregularidade já detectada: as regras legais e o que segue nos itens seguintes:

(...)

Esclareço que as liberações de emendas - observados estritamente os termos desta decisão - podem ocorrer caso a caso, mediante informações e análises que competem aos órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo. Com a publicação da LC nº. 210/2024, não há bloqueio judicial generalizado à execução de emendas parlamentares, mas sim trilhos constitucionais e legais a serem observados, consoante a presente decisão.

(grifos nossos)

53. Desses trechos e outros da decisão, observa-se que o Supremo Tribunal Federal considerou que a LC 210/2024 é integralmente válida para o exercício financeiro de 2025, mas, para os exercícios anteriores, ela será aplicada com modulações.

54. Quanto ao disposto no art. 2º, § 6º, II, da LC nº 210/2024, ressalto que este não poderia ser cumprido no

ano corrente, já que exigiria a publicação de portaria com os critérios e as orientações para a execução dos projetos e das ações prioritárias em data pretérita (até 30 de setembro do exercício anterior, ou seja, 2023).

55. Desse modo, aos recursos de emendas de bancada do exercício de 2024 aplicam-se os itens 7 e 8 do Dispositivo da Decisão em tela, que determinam quem sobre as “emendas individuais” e “emendas de bancada” (RP 7) de exercícios relativos a 2024 e anteriores, não remanesçam obstáculos à retomada de sua execução”, desde que, no “tocante às emendas (todas as modalidades) destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, haja deliberação motivada do ordenador de despesas competente, observadas: a inexistência de irregularidade já detectada; as regras legais e o que segue nos itens seguintes” da decisão.

56. No entanto, vale ressaltar que a regra constante do art. 2º, § 6º, II, da LC nº 210/2024, em tese, é válida para o próximo exercício (2025). Como o prazo para este também já transcorreu, recomendo que a SGCT/AGU seja instada a adotar providências, a exemplo da apresentação de embargos declaratórios, para esclarecer como se dará a aplicação do dispositivo da LC 210/2024 ao próximo exercício.

3. CONCLUSÃO

57. Os questionamentos formulados nos autos em tela foram respondidos, um a um, ao longo da presente manifestação. Assim, submeto este Parecer à consideração superior, sugerindo o encaminhamento à ASPAR/MINC, para ciência e providências cabíveis.

DANIELA GUIMARÃES GOULART
Advogada da União
Coordenadora-Geral

Notas:

[1] <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/nota-conjunta-relativa-a-reuniao-entre-o-stf-camara-senado-e-executivo-sobre-emendas-parlamentares/>

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400021929202416 e da chave de acesso 762a9eb8



Documento assinado eletronicamente por DANIELA GUIMARÃES GOULART, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1777512751 e chave de acesso 762a9eb8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA GUIMARÃES GOULART, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 06-12-2024 18:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
GABINETE

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00294/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.021929/2024-16

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO GERAL DE ASSUNTOS FEDERATIVOS CAF/CGAPF/ASPAR/GM/MINC.

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. De acordo com o PARECER n. 00436/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU.
2. Encaminhem-se, com urgência, à ASPAR, ao Gabinete Ministerial, à SE e a todas as Secretarias Finalísticas.

Brasília, 06 de dezembro de 2024.

KIZZY COLLARES ANTUNES
Advogada da União
CONSULTORA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400021929202416 e da chave de acesso 762a9eb8



Documento assinado eletronicamente por KIZZY COLLARES ANTUNES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1780033725 e chave de acesso 762a9eb8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KIZZY COLLARES ANTUNES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 06-12-2024 18:31. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
