

Transcrições da 51ª Audiência Pública

ADI 7.995

Responsabilidade na destinação e aplicação de emendas parlamentares

Ministro-Relator

FLÁVIO DINO

STF
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Secretaria Judiciária - SEJ
Coordenadoria de Processamento Final - CFIN
Gerência de Transcrição

Participantes

O SENHOR GRACIANO ROCHA MENDES (CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS) 6

O SENHOR OTÁVIO GONDIM PEREIRA DA COSTA (CONSULTOR LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL) 14

A SENHORA JULIANA SAKAI (DIRETORA EXECUTIVA DA TRANSPARÊNCIA BRASIL) 22

O SENHOR GUILHERME FRANCE (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL) 29

O SENHOR FERNANDO BORGES MÂNICA (INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - IBDA) 39

O SENHOR BRUNO SCHIMITT MORASSUTTI (ASSOCIAÇÃO FIQUEM SABENDO) 46

O SENHOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS - AMPCON) 53

O SENHOR CARLOS DA COSTA PINTO NEVES FILHO (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON) 60

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) 70

O SENHOR ANDRÉ ALEXANDRE NEVES DA SILVA (PROCURADOR DE CONTAS NO MPC/DFT) 88

A SENHORA JULIANA PONTES DE MORAES (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU) 97

A SENHORA ISADORA MARIA BELÉM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA (SECRETÁRIA DO CONTENCIOSO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO) 105

O SENHOR RONALD DA SILVA BALBE (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU) 118

O SENHOR JULES MICHELET QUEIROZ E SILVA (CÂMARA DOS DEPUTADOS) 122

A SENHORA GABRIELLE TATITH PEREIRA (SENADO FEDERAL) 128

A SENHORA AMANDA CASTRO NEHME (PARTIDO REDE SUSTENTABILIDADE) 141

O SENHOR ANTÔNIO EDÍLIO MAGALHÃES TEIXEIRA (PROCURADOR DA REPÚBLICA) 157

22 de setembro de 2026

A SENHORA AMANDA COSTA THOMÉ TRAVINCAS (JUÍZA AUXILIAR) - Senhoras e senhores, bom dia. Declaro aberta a audiência pública convocada pelo Ministro Flávio Dino, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.995.

Por determinação de Sua Excelência, faço a abertura dos trabalhos desta manhã e transmito os seus cumprimentos e agradecimentos ao Excelentíssimo Doutor Antônio Edílio, Subprocurador-Geral da República; à Doutora Nathalia Di Santo, Procuradora da República; a todos os expositores, representantes das instituições convidadas, partes, *amici curiae* e demais presentes que aceitaram contribuir para este debate, além dos que nos acompanham pela TV Justiça e pelo YouTube.

A presente audiência pública foi convocada com o propósito de colher elementos técnicos, jurídicos e institucionais para o exame das questões constitucionais discutidas na ADI nº 7.995, especialmente no que diz respeito à definição das responsabilidades dos diferentes agentes que participam do ciclo das emendas parlamentares.

Conforme delimitado no despacho convocatório de 10/9/2026, a questão constitucional controvertida nos autos consiste em determinar se o

parlamentar que indica a destinação de recursos oriundos de emendas parlamentares, definindo o ente público ou privado beneficiário e o objeto da programação orçamentária, deve submeter-se a regime de controle, fiscalização, prestação de contas e responsabilização, tendo em vista o poder decisório que exerce sobre a alocação de recursos públicos, especialmente no caso das emendas individuais impositivas.

Há quatro pontos correlatos que igualmente orientarão os debates desta manhã. O primeiro deles é a extensão e a natureza dos deveres de controle e responsabilização aplicáveis aos parlamentares, à luz dos princípios constitucionais que regem a gestão e a fiscalização dos recursos públicos.

O segundo ponto é a possibilidade de equiparação, para fins de controle e responsabilização, da atuação do parlamentar à figura do ordenador de despesas, considerando seu grau de participação na definição do beneficiário e do objeto da programação.

Outro ponto a ser debatido é a compatibilidade constitucional da destinação de recursos de emendas parlamentares a entidades privadas, mediante indicação do beneficiário, à vista das exigências de procedimentos públicos, objetivos, impessoais e competitivos de seleção, nos termos da Lei nº

13.019, de 2014, a Lei do MROSC, e da Lei nº 14.133, de 2021, a chamada Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos.

E o último ponto é a delimitação das responsabilidades dos diferentes agentes que participam do ciclo das emendas parlamentares, distinguindo-se a decisão alocativa do parlamentar da execução material da despesa pelos órgãos e agentes administrativos.

São esses, portanto, os principais eixos dos trabalhos desta manhã. Reforço que a finalidade desta audiência é permitir que essas questões sejam examinadas a partir de prismas diferentes, de diferentes perspectivas técnicas, acadêmicas e institucionais, contribuindo para a adequada compreensão do tema e para a deliberação posterior do mérito pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal.

Feitos esses esclarecimentos, desejo que tenhamos uma oportunidade de diálogo plural e tecnicamente qualificado. Declaro, assim, iniciados os trabalhos desta audiência pública. Muito obrigada.

Passo à primeira exposição. Teremos uma pequena mudança na ordem das apresentações. O Ministro Flávio Dino está a caminho e, logo, logo, assumirá a Presidência desta sessão e, em virtude disso, essa pequena alteração foi realizada.

De modo que chamo à tribuna o Doutor Graciano Rocha Mendes para a sua exposição.

O Doutor Graciano é Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e atual Diretor da Consultoria. Mestrando em Poder Legislativo pela Câmara dos Deputados, especialista em orçamento público, foi Auditor Federal de Controle Externo do TCU e Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. É advogado, professor e palestrante.

Doutor Graciano, muito bem-vindo. Fique à vontade.

O SENHOR GRACIANO ROCHA MENDES (CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS) - Obrigado, Excelência!

Saúdo a todos que compõem essa audiência e a todos que nos assistem. Minha apresentação diz respeito a alguns pontos levantados na petição inicial da ADI 7.995, sobre a possibilidade de equiparação entre o parlamentar que faz indicação para execução de emendas parlamentares e a atuação do parlamentar com os ordenadores de despesa. Na ADI 7.995, tivemos a expressão "ordenador anômalo".

Nesses minutos que temos, faremos um rápido roteiro. Tentaremos tratar dos pontos da viabilização da existência do parlamentar que faz

indicação, do parlamentar indicante, a partir das emendas constitucionais que trataram do orçamento impositivo e de suas alterações, dessa equiparação entre parlamentar e ordenador de despesa como um ordenador de despesa anômalo, e a responsabilização desse parlamentar indicante.

Sobre o primeiro ponto - as emendas parlamentares tiveram o condão de viabilizar a existência do parlamentar indicante? -, o que temos? A Lei nº 4.320, da década de 1960, já prevê que qualquer despesa deve ter um favorecido. Temos que partir de uma lei orçamentária, cujo tom, normalmente, é mais abstrato. A partir das despesas autorizadas na lei orçamentária, temos algumas programações que devem ser traduzidas, no final das contas, em pagamentos. Temos milhares de programações que deverão tornar-se milhões de pagamentos. Cada um desses milhões de pagamentos deve ter um favorecido.

A própria lei orçamentária dificilmente traz um favorecido. É necessário traduzir a programação orçamentária e os pagamentos dela decorrentes. É necessário ter o nome do credor na própria nota de empenho. Pergunta-se: em que momento o favorecido aparece no ciclo da execução orçamentária?

Vale lembrar que as despesas obrigatórias, normalmente, já trazem, desde antes, a definição do favorecido da despesa. É possível já ter um cadastro de credores, por exemplo, de servidores públicos, de beneficiários da

Previdência, de benefícios sociais. Já existe uma lista de credores favorecidos pelo pagamento. Nesse caso, já temos a definição de pelo menos um grupo. Se não se tem o CPF ou CNPJ do favorecido, pelo menos há como chegar-se a essa lista futuramente. Existe uma predefinição, ao menos, de requisitos, de quais são os favorecidos.

Em alguns casos, é possível ter o que chamamos de despesas carimbadas no jargão orçamentário. A despesa carimbada, uma emenda carimbada, é aquela que traz em si o próprio favorecido. A própria lei orçamentária já pode trazer consigo a definição de um CPF ou de um CNPJ que será favorecido pela despesa.

Podemos ter também as chamadas despesas genéricas, que importam bastante para esta discussão. São aquelas que dependerão de uma definição futura dos favorecidos. A despesa obrigatória não nos interessa para esta discussão, porque ela já tem favorecidos pré-definidos.

As Emendas Constitucionais nºs 85, 100, 105 e 126 viabilizaram alguma mudança nessa discussão? Não. Como vimos, na lei da década de 1960, a definição de um favorecido pela despesa é própria do sistema. É preciso chegar a um favorecido pela despesa orçamentária.

É necessário que a programação orçamentária abstrata se torne uma definição concreta de favorecido, valor e objeto. A impositividade trazida a partir dessas emendas constitucionais não trouxe uma novidade nesse aspecto. O que tínhamos desde antes, há muito tempo, há muitas décadas, é que a indicação já era reconhecida como uma das formas de se viabilizar a transição entre programação orçamentária e definição de favorecido.

No segundo ponto, o parlamentar como ordenador de despesas anômalo, temos, como início de discussão, o ordenador de despesas como centro de um grande sistema. O ordenador de despesas não atua sozinho. Ele tem à sua volta instâncias que colaboram de alguma maneira com a sua função. Temos da unidade que seleciona o favorecido ao parecerista técnico, parecerista orçamentário, consultor jurídico, assessor de controle interno, fiscal de contrato, enfim, temos todas essas instâncias, que auxiliarão o ordenador de despesas a cumprir sua função. Ele tem a definição final de empenho da despesa, de pagamento da despesa, mas a partir de insumos fornecidos por toda essa rede de instâncias satélites, que o auxiliam, de alguma maneira, a tomar a decisão.

Nessa sequência de fases que levam ao empenho, ao pagamento, temos esse primeiro momento de seleção, que pode ser feito de várias maneiras. Muitas legislações tratam de como se pode fazer a seleção do favorecido.

Excelência, só em termos de parcerias que envolvem transferência financeira, a União tem 29. Se contabilizarmos parcerias que têm transferência patrimonial, por exemplo, superaremos 50. Muitas legislações tratam de relações da União e do poder público com favorecidos.

Nessas várias formas de parceria, é necessário se chegar aos favorecidos, e os procedimentos de seleção estão dispostos nessa variedade de legislações. Teremos as etapas de análise que fornecerão os insumos para que o empenho seja realmente realizado, e aí, sim, teremos, nesse momento, uma decisão do ordenador. A liquidação diz respeito ao recebimento dos serviços, ao cumprimento legal das condições, e o pagamento, por fim, a uma determinação do ordenador.

Quando é uma emenda parlamentar que providencia, que leva à despesa, o que temos, em termos de mudança, é que ela só é feita, entre a seleção prevista nesses vários instrumentos legais, por uma seleção a partir de uma indicação parlamentar ou de uma emenda carimbada. A própria lei orçamentária pode trazer um favorecido ou, depois, a emenda será dividida, detalhada, na forma de indicações. O restante do processo permanece igual.

Temos alguns exemplos de legislações, de contratos, de parcerias de que a União participa. Em todas elas, temos algum tipo de processo

seletivo a ser realizado, mas também temos exceções. Nem sempre o processo envolve alguma competição. Nessa variedade de legislações, temos também a possibilidade de que haja dispensa, haja uma indicação direta do favorecido, como é o caso da indicação parlamentar.

Temos alguns precedentes, tanto do Supremo quanto do TCU, dizendo ser necessário que haja, nessa fase de análise posterior à indicação, à seleção, do favorecido, seja por um procedimento dentro dessas 29 parcerias, seja por indicação parlamentar, uma análise técnica da possibilidade de que aquele favorecido seja, por fim, levado à nota de empenho, levado ao pagamento.

No terceiro ponto final, a responsabilização do parlamentar indicante, temos, em termos de jurisprudência nos Tribunais de Contas, principalmente, as razões para que um ordenador de despesas seja responsabilizado de alguma maneira por atos comissivos dolosos - nesse caso, existe uma vontade, um ímpeto, um dolo mesmo de irregularidade, de cometer irregularidades. É possível que os atos comissivos tenham culpa grave, algum tipo de negligência, por exemplo, cometida pelo ordenador. A omissão com culpa grave também é uma razão para possível condenação, responsabilização, e temos as culpas *in eligendo* e *in vigilando* por conta de atuações das instâncias que auxiliam o ordenador e pelas quais ele responde solidariamente - mas é possível afastar a

responsabilização no caso de culpabilização específica dessas instâncias que auxiliam o ordenador.

Temos uma assimetria de tratamento. Se pensarmos na responsabilização do parlamentar indicante, temos assimetria de tratamento entre o ordenador, que tem essa rede de suporte, essa rede de assessoramento, várias informações técnicas à mão, e o parlamentar, que não as tem. Ele participa do início do processo sem toda essa rede de assessoramento técnico, e não consegue, portanto, ter as mesmas condições de atuação do ordenador de despesa.

Nesse caso, se houver uma equiparação direta, como se discute na ADI, é possível que o ordenador anômalo seja responsabilizado por erros de instâncias que atuaram sempre depois dele, sobre as quais ele não tem nenhum poder de supervisão.

Temos um item adicional, que é a despesa carimbada, a responsabilização de uma emenda carimbada. No caso de emenda parlamentar, que já traz o favorecido no seu próprio corpo ou anexo à lei orçamentária - como em vários entes federados -, teríamos a responsabilização do ordenador recaindo sobre o próprio ato legislativo. A emenda que traz o favorecido responsabiliza o parlamentar pelo fato de trazer esse favorecido na programação orçamentária. Seria uma responsabilização do próprio ato legislativo de emendar o orçamento.

Para resumir, temos a figura da indicação parlamentar como algo independente dos dispositivos acrescentados pelas Emendas Constitucionais nºs 86, 100, 105, 126. É uma situação própria do sistema orçamentário de tradução de programações orçamentárias abstratas em despesas concretas, com favorecido indicado. A atuação do parlamentar indicante é um impulso inicial para a ordenação da despesa. Ela não corresponde, ela não é sinônimo da ordenação da despesa. Essa responsabilização pretendida para o parlamentar não tem vínculo entre a conduta e o resultado, já que muitas instâncias atuam posteriormente ao parlamentar indicante. A responsabilização, nesse caso, afastaria a possibilidade de responsabilizar apenas aqueles que atuaram no processo de maneira posterior à figura do parlamentar indicante.

Obrigado, Excelência!

A SENHORA AMANDA COSTA THOMÉ TRAVINCAS (JUÍZA AUXILIAR) - Muito obrigada, Doutor Graciano Mendes!

Chamo à exposição o Doutor Otávio Gondim Pereira da Costa.

Doutor Otávio é consultor legislativo do Senado na área de Assessoramento em Orçamentos. Possui pós-graduação em Planejamento e Orçamento, pela Enap, em Administração Pública, e em Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal, pela Esab, de Vitória, Espírito Santo.

Doutor Otávio, muito bem-vindo! Fique à vontade, por favor.

O SENHOR OTÁVIO GONDIM PEREIRA DA COSTA (CONSULTOR LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL) - Obrigado, Excelência! Em seu nome, cumprimento as demais autoridades e os presentes.

Minha intervenção parte de uma premissa muito simples: não há divergência quanto à necessidade de responsabilização. A questão é saber responsabilização de quem, por qual ato, em razão de qual dever e dentro de qual competência.

A ADI 7.995 se insere em uma transformação importante no processo orçamentário: a redistribuição do poder financeiro entre Executivo e Legislativo, o que Scaff nominou como parlamentarismo financeiro. Essa transformação, evidentemente, exige mecanismos igualmente sofisticados de transparência, de rastreabilidade e de responsabilização, tais como os que decorreram da ADPF 854. Mas há uma distinção fundamental: redistribuir poder orçamentário não significa redistribuir indistintamente as competências administrativas que sucedem à decisão política.

Com isso em mente, destaco duas questões que reputo fundamentais para o debate.

A primeira delas é que equiparar a participação parlamentar na indicação do gasto à atuação do ordenador de despesa significaria transformar a execução em um ato complexo, com a participação necessária de agentes que exercem funções constitucionalmente distintas. A partir daí, romper-se-ia com a desejável segregação de funções, tão cara ao controle de que o Legislativo é titular.

A segunda questão é que a vedação às subvenções ou auxílios sem chamamento público pode produzir efeitos que ultrapassem o problema que se pretende solucionar, especialmente em relação às entidades de referência que prestam relevantes serviços públicos não estatais. Mais da metade dos recursos de RP 6 - cito as emendas individuais porque estamos falando da figura do ordenador anômalo, que, evidentemente, não pode ser um colegiado - vai para a saúde e pode contribuir com instituições de referência, embora privadas, como a Rede Sarah, as Santas Casas de Misericórdia, o Hospital de Amor, em Barretos, e outras de importância regional, como o Hospital Laureano, na Paraíba, o Hospital Santa Isabel, em Salvador, ou o Hospital Mater Dei, em Curitiba. Muitas dessas instituições são credenciadas como 100% SUS. Em que pese serem entidades privadas, elas só prestam serviços à coletividade.

Em outros casos, seria impróprio, por exemplo, indicar a Confederação Brasileira de Ginástica como beneficiária para a realização da Copa

dos Quatro Continentes de Ginástica Rítmica no Brasil? Há determinadas indicações que defluem da própria natureza da despesa. É preciso ter um pouco de cuidado, na verdade, quando ponderamos a esse respeito.

Para acertar o remédio, é preciso diagnosticar bem a doença. De forma similar, a motivação expressa na matéria que mobilizou o autor da ADI importa para a busca da solução. Destaquei algumas coisas que acho que vale a pena lançar luz sobre elas.

O primeiro ponto é que o parlamentar não adquire, não licita ou dá ordem de serviço. Isso parece pouco, mas é importante, porque, embora inabitual, se há uma divergência entre a indicação do parlamentar e o interesse do beneficiário, é o interesse desse que prevalece na pactuação. É ele que seleciona entre os bens e serviços elencados pelos órgãos gestores.

Segundo, a pretexto de estancar os lamentáveis casos de corrupção que assolam as instituições, não se deve incorrer na falácia silogística de tomar o todo pelas partes. Com o devido respeito, os desvios não afastam a competência constitucional do Executivo para gestão superior do Estado ou do Judiciário, para a pacificação social. Por sua vez, o Legislativo é o lócus, por excelência, para as decisões plurais sobre políticas regulatórias, na acepção de Theodore Lowi.

Terceiro, a participação ou o poder de investimento dos parlamentares é superior ao de muitos municípios. Temos que lembrar que 88% dos municípios brasileiros não têm 50 mil habitantes e 44% não têm 10 mil habitantes. Estamos tratando, em muitos casos, de povoados que não detêm receita própria, capacidade de projeto ou recursos para manter políticas definidas em plano nacional.

Por fim, a ausência de avaliação *ex ante* de impacto, embora lamentável, é um problema estrutural da gestão orçamentária brasileira. Desde a edição da Portaria Interministerial nº 283, de 2007, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, o Executivo não avalia e não menciona a avaliação de viabilidade nos campos próprios do Obrasgov.

Se o Executivo não avalia, precisamos ver a participação do parlamentar nessa equação. Há situações em que o desenho uniforme de uma política nacional não se ajusta à capacidade financeira ou administrativa de pequenos municípios.

Esse estudo, realizado pela Consultoria da Câmara, denota, por outro lado, uma grande capilaridade das emendas individuais. Tratando só de RP 6, 96,4% dos municípios brasileiros foram atendidos, em 2022, por meio das emendas individuais. Isso ajuda a compreender a função política desse

instrumento: permitir que necessidades locais sejam levadas ao orçamento federal por representantes eleitos. Existe uma dimensão alocativa e territorial que precisa ser considerada quando examinadas juridicamente as emendas parlamentares.

Aqui está, a meu ver, o ponto nevrálgico dessa discussão. A decisão política orçamentária e a execução da despesa são momentos distintos; elas não se confundem. O sistema constitucional orçamentário passa pelo PPA, pela LDO e pela LOA e, por sua vez, a execução da despesa envolve programação financeira, declaração do ordenador, licitação, empenho, contratação, entrega do bem ou serviço, liquidação e pagamento. São atos sucessivos praticados por agentes que possuem competências próprias.

O parlamentar só participa da formação da decisão política alocativa. Ele não realiza a licitação, não adjudica objeto, não fiscaliza o contrato, não atesta entrega, não liquida a despesa, não efetua pagamento, não inscreve em restos a pagar.

A pergunta, portanto, não é se o parlamentar deve responder por sua própria atuação. Evidentemente, deve. A pergunta é se essa responsabilização pode ser automaticamente estendida a atos administrativos que ele não praticou e para os quais não possui competência.

Uma questão meritória foi trazida pelo Doutor Graciano: o ordenador não exerce a seleção do beneficiário de uma política pública, qualquer que seja a forma de contratação ou de parceria.

A consequência disso é que se torna imprópria a equiparação do parlamentar, por conta da indicação, que é uma forma de seleção. O impulso inicial com a indicação pouco avança além do processo legislativo-alocativo, mesmo nos casos em que a emenda não é carimbada, usando o termo que o Doutor Graciano utilizou.

Quadro do Siop, de 2026, antes do defeso eleitoral, sobre os impedimentos de ordem técnica das emendas, mostra que 548 indicações de emendas individuais apresentaram impedimento de ordem técnica e de execução. Entre esses impedimentos figuram incompatibilidade com a finalidade da programação, ilegalidade, incompatibilidade com a política pública setorial e ausência de pertinência temática do beneficiário.

A indicação do parlamentar não é uma ordem administrativa ou executiva. Ela está submetida ao direito financeiro e deve ser recusada quando incompatível com a política pública, com a legislação e com as condições técnicas de execução. O impedimento não é mera formalidade a cargo de terceiro interposto; constitui, isso sim, uma decisão denegatória da indicação.

Excelência, como o tempo está acabando, passarei bastante brevemente pelos doutrinadores, só para verificarmos se a tese que está em discussão encontra amparo em estudiosos que nos antecederam e que são mais espertos do que nós.

Primeiro, Durkheim nos lembra que a anomia está relacionada ao descompasso da norma, da regulamentação, em face das transformações das funções sociais. Evidentemente, houve uma forte transformação agora nas relações para a execução orçamentária. A resposta à anomia deve ser mais direito e menos diferenciação jurídica.

Hesse nos oferece outra premissa: a Constituição não é indiferente à realidade - a realidade mudou -, mas também não se submete passivamente a ela. A transformação real do poder orçamentário não elimina as distinções constitucionais entre uma decisão legislativa - instituto político - e a execução financeira - instituto administrativo. O parlamentar não adquiriu competências administrativas que o ordenamento não lhe conferiu.

Pularei Canotilho.

Buscarei a teoria da proporcionalidade de Alexy para dizer que a responsabilidade não deve ultrapassar desproporcionalmente o poder jurídico efetivamente exercido. Não há poder sem responsabilidade, mas tampouco

responsabilidade sem poder correspondente. O parlamentar responde pelos deveres relacionados à sua indicação, mas não é proporcional atribuir-lhe automaticamente a responsabilidade pela cadeia administrativa posterior.

Um último doutrinador de quem gostaria de trazer uma advertência, uma cautela hermenêutica, é Roxin. Para ele, posição institucional ou participação em uma cadeia decisória não significa automaticamente domínio do fato. É preciso identificar concretamente qual contribuição foi prestada e sobre qual etapa do acontecimento o agente efetivamente exercia domínio. A competência política para indicar uma despesa não se transforma automaticamente em domínio sobre licitação, fiscalização, ateste, liquidação ou pagamento.

Por tudo isso, acredito que o caminho mais rigoroso não é a equiparação; é a responsabilidade funcional diferenciada, integralmente rastreável e individualmente imputável. Isso preserva simultaneamente a *accountability* e a integridade dogmática. O parlamentar responde pela regularidade da indicação, sem conflito de interesses, sem desvio de finalidade, fraude, conluio ou participação ilícita. Para isso, o nosso ordenamento jurídico já possui meios bastantes de persecução na esfera penal, para improbidade administrativa e para os demais agentes pelos atos que praticarem.

Isso não significa proteger o parlamentar da responsabilização. Significa proteger a própria responsabilidade contra a imprecisão. No Estado de Direito, não basta assegurar que ninguém esteja acima da responsabilidade; é preciso assegurar que cada um responda exatamente pelo poder que exerceu, pelo dever que possuía e pelo ato que praticou.

Muito obrigado a todos!

A SENHORA AMANDA COSTA THOMÉ TRAVINCAS (JUÍZA AUXILIAR) - Doutor Otávio, meus cumprimentos por sua exposição.

Convido agora a Doutora Juliana Sakai, Diretora-Executiva da Transparência Brasil, para suas considerações.

A SENHORA JULIANA SAKAI (DIRETORA EXECUTIVA DA TRANSPARÊNCIA BRASIL) - Saudações a Vossa Excelência, às autoridades presentes e aos colegas da sociedade civil e da imprensa.

A Transparência Brasil é uma organização da sociedade civil que, há 26 anos, se dedica a melhorar a qualidade e a eficiência do gasto público. Desde 2020, acompanhamos com atenção as emendas parlamentares, produzindo estudos e incidindo junto aos três Poderes, inclusive como *amici curiae*, na ADPF 854, ADI 7.688, ADI 7.695 e ADI 7.697, sobre emendas, com os parceiros da Transparência Internacional Brasil e Contas Abertas.

O atual desenho institucional das emendas conferiu aos parlamentares um enorme poder sobre a alocação de recursos públicos, poder que tem sido progressivamente deslocado do Executivo para o Legislativo.

O problema é que esse poder não vem acompanhado de deveres correspondentes de controle, fiscalização e responsabilização. E essa assimetria produz consequências muito prejudiciais para a eficiência e para a qualidade do gasto público.

O que nasce como uma prerrogativa constitucional de contribuir para a elaboração da proposta orçamentária do Executivo se transformou em algo muito mais amplo.

Hoje, o Legislativo não apenas reserva para si parcelas cada vez maiores do orçamento, como também define, já durante a execução orçamentária, os beneficiários que receberão esses recursos.

Os benefícios políticos desse sistema são evidentes. O parlamentar dispõe de sua cota orçamentária, dos seus cheques, e escolhe a quem distribuí-los.

Essa destinação favorece vínculos políticos com prefeitos e outros beneficiários, que podem ser convertidos em apoio eleitoral, independentemente da qualidade do resultado produzido pela emenda.

O sistema também permite que a alocação de recursos federais seja convertida em capital político pessoal. E quem não dispõe desses mesmos instrumentos precisa competir em condições desiguais para construir sua base política.

Não se trata de afirmar que todo beneficiário de emenda atuará como um cabo eleitoral, mas de reconhecer que o desenho institucional cria esse incentivo e permite que recursos públicos sejam associados diretamente à imagem e à atuação eleitoral de quem os indicou, tornando renovações políticas extremamente custosas para quem quiser entrar no jogo.

Como mostram investigações, o volume alcançado pelas emendas se tornou tão desproporcional que há recursos suficientes até mesmo para terceirizar indicações a políticos poderosos que estão fora do Congresso e que, portanto, não possuem direito nem legitimidade para fazê-las.

Esse é o tamanho da distorção que as emendas parlamentares provocam hoje no orçamento público.

Contudo, voltando para o ponto central, o que acontece quando o aumento de poder não vem acompanhado de custos e responsabilidades correspondentes? Se o parlamentar não precisa demonstrar que os recursos que destinou produziram bons resultados para ter ganhos eleitorais, o parlamentar

tampouco terá incentivos para planejar a destinação dos recursos, para decidir, de maneira fundamentada no interesse público, para quem, quanto, onde e com qual finalidade aquele cheque será entregue.

Os dados analisados pela Transparência Brasil mostram que, ao contrário, o incentivo predominante é maximizar o número de beneficiários, sejam eles entes públicos ou privados.

O resultado é a pulverização das emendas em dezenas de milhares de indicações. Essa pulverização contraria a lógica dos recursos da União, que deveriam financiar políticas estruturantes e contribuir para a redução das desigualdades regionais do país.

Nos últimos três anos, nós avaliamos que 63% das mais de 29 mil emendas Pix resultaram em indicações inferiores a R$ 500 mil. Somente em 2026, 3.057 municípios receberam as tais emendas Pix, o que representa mais da metade das prefeituras brasileiras.

Esses números demonstram que o modelo privilegia a quantidade de destinações, inviabilizando o controle, já que torna pouco plausível um acompanhamento substantivo de cada resultado pelo autor da emenda. Se o sistema recompensa a multiplicação de beneficiários e a ampliação das redes de

apoio político, mas não recompensa, na mesma medida, o acompanhamento dos resultados, os incentivos para a fiscalização são absolutamente insuficientes.

Embora esta audiência esteja concentrada nas emendas individuais impositivas, eu não posso deixar de dimensionar que a forma como as emendas de comissão são implementadas atualmente acaba se transformando, na prática, em uma extensão das emendas individuais.

A experiência das emendas de comissão ajuda a revelar os efeitos sistêmicos de um modelo em que as decisões individualizadas de alocação não são acompanhadas de responsabilidade individual.

Como a Transparência Brasil demonstrou em um relatório publicado em julho deste ano, em 2025, os quase R$ 12 bilhões destinados às emendas de comissão foram pulverizados em mais de 16 mil indicações. Desse total, 10% chegaram a valores inferiores a R$ 100 mil.

A Lei Complementar nº 210 proíbe que uma emenda de bancada seja pulverizada em mais de 10 partes. Para as emendas de comissão, contudo, não existe um limite semelhante. Na prática, o parlamentar pode repartir os recursos entre quantos beneficiários desejar.

É importante lembrar que essas indicações são realizadas durante a execução orçamentária. Já não se trata apenas de apresentar emendas no

momento da elaboração da Lei Orçamentária Anual; ou seja, trata-se de uma prerrogativa do Poder Executivo usurpada pelo Legislativo.

E como vemos, não se trata de um Legislativo que debate exaustivamente o melhor uso do dinheiro para os resultados do país; trata-se de 594 indivíduos que repartem seus cheques e os subdividem como melhor lhes interessar.

A Constituição assegura ao Legislativo o direito de discutir, alterar e aprovar o orçamento, mas elaborar o orçamento não é o mesmo que executá-lo. E a execução exige avaliar necessidades, estabelecer prioridades, comparar projetos, verificar a capacidade dos beneficiários e coordenar as despesas com as políticas públicas nacionais.

O papel do parlamentar deixou de se limitar à elaboração do orçamento e passou a alcançar sua execução concreta, inclusive indicando, já durante a execução, qual CNPJ receberá o recurso.

Quando essas decisões se tornam impositivas, resta ao Executivo, que precisa do Legislativo para aprovar suas propostas, uma margem bastante reduzida para avaliar prioridades e recusar destinações inadequadas.

Temos, assim, um Legislativo com poder sobre a execução orçamentária, sem assumir integralmente os deveres administrativos e as

responsabilidades que acompanham esse poder, uma excelente receita para a má aplicação de recursos públicos.

É urgente criar incentivos legais para que esses recursos deixem de funcionar como fundos eleitorais individualizados. O parlamentar que decide para quem, onde e com qual finalidade o dinheiro público será destinado deve ter o dever de planejar essa escolha, motivá-la, dar transparência à decisão, acompanhar seus resultados e responder pela destinação realizada.

Não é possível reconhecer ao parlamentar o poder de decidir sobre a alocação de bilhões de reais e, ao mesmo tempo, tratá-lo como alguém inteiramente estranho às consequências dessa decisão.

Por fim, queria lembrar que o art. 70 da Constituição não limita o dever de prestar contas ao ordenador formal da despesa. Ele alcança quem utiliza, gerencia ou assume responsabilidade por recursos públicos.

Na visão da Transparência Brasil, aqueles que definem beneficiário e objeto de gasto público não podem permanecer completamente fora dessa cadeia de responsabilidade.

Obrigada.

A SENHORA AMANDA COSTA THOMÉ TRAVINCAS (JUÍZA AUXILIAR) - Agradeço, Doutora Juliana Sakai.

Convido o Doutor Guilherme France, advogado e gerente de pesquisa da Transparência Internacional Brasil, mestre em História, Política e Bens Culturais pela Fundação Getúlio Vargas, para a sua exposição.

O SENHOR GUILHERME FRANCE (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL) - Bom dia a todos. Bom dia, Doutora Amanda, todas as autoridades, colegas da sociedade civil, da academia e da imprensa.

Primeiro, gostaria de agradecer e reconhecer esta importante iniciativa de diálogo liderada pelo Ministro Flávio Dino, no âmbito desta ação, mas também das demais ações que têm tratado do tema das emendas parlamentares, para ouvir a sociedade civil, a academia e, a partir desses insumos, tomar decisões tão importantes nesse tema.

Nós estamos aqui porque existe uma incompatibilidade clara entre o crescimento dos volumes de verbas orçamentárias sob controle de deputados e senadores - e é bom que se lembre de deputados estaduais e vereadores - e a estrutura existente para administrar e fiscalizar esses recursos. Isso é verdade em todos os níveis.

Os recursos recebidos por pequenos e médios municípios, ao longo dos últimos seis anos, não se traduziram em aprimoramento, de modo compatível, das suas estruturas de transparência, fiscalização e integridade. Isso foi

diagnosticado extensivamente pelo Conselho Nacional de Controle Interno, pelo Banco Mundial e por diversas organizações, inclusive a Transparência Internacional, nas suas avaliações do Índice de Transparência e Governança Pública.

No âmbito dos Ministérios, responsáveis pela execução dos recursos no nível federal, a situação se tornou tão discrepante, ou seja, os volumes administrados estão incompatíveis com as estruturas existentes para administrá-los, que alguns Ministérios passaram a cobrar taxas de administração com relação às emendas por eles executadas.

No âmbito do Congresso Nacional, essa situação não é diferente. A incompatibilidade é evidente quando se analisa a própria estrutura dos gabinetes de deputados e senadores. Com verbas e, consequentemente, equipes limitadas, parlamentares passaram a administrar orçamentos milionários com grande discricionariedade e, portanto, com grandes riscos.

Eu fui buscar o orçamento dos gabinetes da Câmara dos Deputados para a contratação de servidores. É em torno de R$ 165 mil por mês, muitas vezes divididos entre 25 secretários parlamentares, que é o limite máximo. Na prática, quem acompanha o Poder Legislativo e conversa com assessores parlamentares de deputados e senadores sabe que, normalmente, é um assessor

parlamentar em cada gabinete que é responsável pela atuação com o orçamento público, considerando tanto a análise do orçamento quanto a apreciação das emendas.

Parece-nos que uma pessoa não é suficiente para cuidar da responsabilidade que esses recursos impõem. Eu não digo isso para justificar as más práticas, os desvios e os malfeitos. Pelo contrário, como estamos discutindo aqui, eles devem ser responsabilizados e investigados. Mas é importante reconhecer que a captura do orçamento pelo Legislativo é incompatível não só com a Constituição, mas com a própria estrutura operacional do Congresso Nacional, como temos hoje.

Multiplicaram-se, nos últimos anos, os casos de assessores parlamentares atuando como facilitadores ou corretores para a obtenção de recursos de emendas parlamentares. Há, ainda, inúmeros casos de parlamentares, seus familiares e assessores que são sócios ou beneficiários finais de empresas contratadas com recursos de emendas, em clara afronta aos princípios da Administração Pública.

Decisões do Ministro Dino vêm reconhecendo e impondo limites adicionais que deveriam ser óbvios com relação, por exemplo, ao nepotismo. Mas a forma de investigação da distribuição desses recursos e as

dificuldades para a identificação desse tipo de irregularidade continuam muito grandes.

Voltando à incompatibilidade da estrutura que nós temos hoje, olhando para todos esses exemplos de malfeitos, é de surpreender que a estrutura tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, e mais ainda das Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, não pareça adequada para fiscalizar esse tipo de atividade.

Como os colegas que me antecederam notaram, a estrutura que existe para os ordenadores de despesa no âmbito do Executivo é bastante mais considerável e capaz de acompanhar esses gastos. No âmbito do Congresso Nacional - e repito, situação ainda mais grave deve ser encontrada nos estados e municípios - a situação é mais preocupante.

Por isso, perguntamo-nos se existe monitoramento da declaração de bens e da evolução patrimonial de parlamentares e assessores. Há mecanismos efetivos de prevenção e combate ao conflito de interesses? São cruzadas as informações sobre os assessores e funcionários das Casas quanto aos beneficiários finais de emendas parlamentares?

Parece-nos que a resposta para essas perguntas não é adequada, não é suficiente, pelo menos com relação aos resultados que temos encontrado. Isso

não tem impedido, no entanto, que parlamentares tenham adotado boas práticas na distribuição desses recursos, e isso também é importante ser reconhecido.

Um estudo recente do Insper, liderado pelo Professor Marcelo Marchesini, mostrou que 21 parlamentares realizam processos de consulta aos eleitores na definição das suas prioridades na alocação de recursos de emendas parlamentares. Prática importante, mas realizada apenas por 3,5% dos parlamentares no Congresso Nacional. Apesar do reconhecimento dessas boas ideias e dessas boas práticas, não podemos ficar reféns dessas decisões individuais para garantir a boa alocação dos recursos.

Temos visto, rotineiramente, maus exemplos que comprometem a legitimidade do Congresso Nacional e diminuem a confiança da população nas instituições democráticas.

Exemplos recentes, como a Doutora Juliana mencionou, são as instâncias de terceirização das decisões para presidentes de partido e ex-parlamentares. Situação claramente incompatível com o arranjo constitucional que temos no país, o que já foi reconhecido pelo Ministro Dino e pelo Supremo Tribunal Federal. A ausência de responsabilização de parlamentares desestimula a adoção de cuidados mínimos na seleção de beneficiários das emendas parlamentares. Se os parlamentares não têm o que temer com relação a eventuais desvios que

aconteçam, quais os incentivos para não delegar parte da decisão sobre esses recursos para terceiros?

O Doutor Otávio trouxe aqui algumas citações e alguns doutrinadores importantes. Eu queria trazer algo um pouco mais do cotidiano e mais conhecido, talvez, da população. O tio do Homem-Aranha já dizia que, com grande poder, vem grande responsabilidade. Nós não temos visto essa realidade de forma compatível no Congresso Nacional.

Eu queria também trazer alguns aspectos mais práticos que me parecem precisar ser endereçados conjuntamente com o enquadramento jurídico da atuação dos parlamentares, para assegurar que uma eventual decisão sobre a responsabilidade dos parlamentares seja efetiva.

Temos desafios estruturais no Brasil. Eles não se referem estritamente à questão das emendas parlamentares, mas me parece que impactam de forma significativa qualquer eventual processo de investigação e responsabilização.

A opacidade dos beneficiários finais - e aqui me refiro às pessoas físicas por trás do CNPJ, não aos beneficiários das emendas parlamentares diretamente: nós não temos no Brasil, ainda, apesar das boas práticas e das recomendações internacionais, um registro de acesso público que permita à

população, aos jornalistas, à sociedade civil e aos órgãos de investigação identificar os beneficiários finais por trás de cada CNPJ. Sem isso, continua sendo difícil cruzar bases de dados e identificar eventuais irregularidades.

As emendas parlamentares também se tornaram elementos de barganha política com diferentes órgãos públicos, criando riscos e conflitos de interesse. Hoje, já temos notícia de emendas parlamentares sendo destinadas a órgãos de investigação, como a Polícia Federal. Há algumas semanas, foi sancionada uma lei que autoriza a destinação de recursos de emendas parlamentares para um fundo do Ministério Público da União.

Não se trata de presumir intenções equivocadas, mas de reconhecer que essas situações geram potenciais conflitos de interesse que podem prejudicar os esforços de investigação ou mesmo criar percepções de parcialidade.

Mesmo nos casos em que são identificados os responsáveis por desvios, há uma dificuldade histórica do sistema de Justiça brasileiro em punir poderosos que se aproveitam do sistema de recursos, prescrições e diferentes instrumentos processuais para postergar qualquer sanção.

O único caso de sanção que temos atualmente foi uma decisão do Supremo Tribunal Federal, de março, condenando alguns deputados. Mesmo

essa decisão ainda não transitou em julgado, e a sanção não foi efetivamente aplicada a muitos deles.

Preciso, antes de encerrar, chamar a atenção para um grande desafio que também foi mencionado pela Doutora Juliana, que é a responsabilização no caso das emendas coletivas.

Como aferir a responsabilidade nos casos de desvios em emendas de bancada e emendas de comissão? Não há dúvida de que o direito penal exige a individualização das condutas. No entanto, nós temos acompanhado práticas reiteradas de resistência às orientações tanto da Lei Complementar nº 210 quanto das decisões do Supremo Tribunal Federal, no sentido de impedir a individualização, a fragmentação e o rateio das emendas de comissão e de bancada.

A Transparência Internacional fez uma avaliação das emendas de bancada do orçamento de 2025 e identificou que pelo menos 21 bancadas estaduais aprovaram 28 emendas, totalizando R$ 1,66 bilhão. É o que chamamos de emendas-bolsão, uma referência às contas-bolsão que foram utilizadas pelo crime organizado nas *fintechs*.

Nesse caso, as emendas-bolsão se referem à prática de uma emenda com definição genérica que, posteriormente, é individualizada e destinada a centenas, milhares de beneficiários individuais. Essas emendas acabam

produzindo uma dificuldade de rastreio sobre o qual nós avançamos recentemente, com uma determinação da criação de um indicador específico, também a partir do consentimento e do apoio da própria Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da União, mas esse é um passo ainda inicial nessa direção.

Se esses problemas que eu menciono aqui são identificados no nível federal, preocupam-nos ainda mais as questões relacionadas aos níveis estadual e municipal, onde a transparência e o escrutínio público são ainda menores.

Gostaria de encerrar com uma breve reflexão sobre o desafio de comunicação que nós enfrentamos como organizações da sociedade civil que atuamos nesse tema. Falo só por mim, mas imagino que os colegas enfrentem realidades semelhantes.

Somos, com frequência, vistos como organizações contra emendas parlamentares, como se não quiséssemos que os pequenos municípios do Brasil recebessem recursos para a saúde e a educação, ou como se não quiséssemos que entidades sem fins lucrativos oferecessem serviços importantes, como a Santa Casa, e recebessem recursos por isso.

Na verdade, nós só queremos que esse recurso vá para quem mais precisa e que seja utilizado com eficiência e efetividade, gerando serviços

públicos de qualidade e que não sejam capturados por lógicas político-eleitorais que dificultam o processo necessário à democratização dos espaços de poder no Brasil.

Para que essa realidade se materialize, parece-nos essencial que a questão das responsabilidades dos parlamentares com relação às emendas seja equacionada; que os bônus dos parlamentares sejam acompanhados dos respectivos ônus; que os grandes poderes que receberam nos últimos anos sejam finalmente acompanhados de grandes responsabilidades.

Muito obrigado.

A SENHORA AMANDA COSTA THOMÉ TRAVINCAS (JUÍZA-AUXILIAR) - Doutor Guilherme, muito obrigada.

Doutor Guilherme, o senhor fez referência a um estudo do Insper. Ele foi enviado junto com a apresentação para juntada? É possível? Eu lhe agradeço. Então, acho que vai ser de bom uso se nós pudermos juntá-lo aos autos.

Agradeço-lhe pela apresentação e chamo agora o Doutor Fernando Borges, que representa o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo.

Doutor Fernando é doutor em Direito do Estado, pela USP, mestre em Direito do Estado pela UFPR, pós-graduado em Terceiro Setor pela

Escola de Administração de Empresas da FGV São Paulo, advogado, consultor e procurador do Estado.

Fique à vontade, Doutor Fernando. Meus cumprimentos e muito prazer.

O SENHOR FERNANDO BORGES MÂNICA (INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - IBDA) - Senhora Presidente, Doutora Amanda Thomé, Doutor Antônio Edílio, Doutora Nathalia Di Santo, caríssimos colegas, senhoras e senhores.

Sou Fernando Borges Mânica, falo em nome do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, do qual tenho a honra de ser Presidente da Comissão de Estudos sobre Fomento e Terceiro Setor.

O Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, entidade com mais de 50 anos, congrega membros da Academia voltados ao estudo do direito administrativo e que têm como compromissos a defesa da legalidade, da transparência, da responsabilidade e da boa administração.

A ADI objeto desta audiência pública traz duas questões que interessam diretamente ao terceiro setor.

Este é o recorte e o contexto que gostaria de compartilhar com os senhores, com Vossa Excelência: de um lado, a definição das responsabilidades

do parlamentar que indica o destinatário final de uma emenda; de outro, a exigência de um procedimento público, objetivo, impessoal e competitivo para seleção de entidade parceira destinatária desses recursos públicos.

Concentro-me, Excelência, na segunda parte da questão posta em juízo. Para isso, na minha opinião, é importante destacar, de início, que a Lei nº 14.133 não se aplica a parcerias com o terceiro setor. Isso está previsto no art. 2º da própria lei, no art. 3º da própria lei e no art. 184, que faz referência, inclusive, a uma regulamentação federal das hipóteses em que caberia, em tese, a aplicação da Lei nº 14.133. O decreto que trata do assunto não se refere nem regulamenta essa questão.

Em segundo lugar, a Lei nº 13.019 não disciplina todas as parcerias com o terceiro setor, apenas uma parte delas - veremos isso na sequência.

Por terceiro, a Lei nº 13.019, trazida pela inicial como de necessária aplicação para a destinação de emendas com destinatário final indicado pelo parlamentar, traz hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de realização do processo de chamamento público.

Guardadas essas três premissas, é importante destacar que a Lei nº 13.019 integra o microssistema jurídico do terceiro setor. Esse microssistema jurídico é integrado pela normatização dos convênios, pela normatização dos

contratos de gestão, pelos termos de parceria com as Oscips - em desuso e em vias de extinção - e por algumas outras parcerias previstas em legislações próprias, cada qual com sua racionalidade e sua própria regulamentação.

Trazendo a nossa colaboração para o campo do direito administrativo, destaque-se que hoje o convênio com o terceiro setor se destina exclusivamente à aplicação, à atuação na área da saúde e na participação complementar ao SUS. Sua disciplina é dada, em primeiro lugar, pelo art. 184 da Lei nº 14.133 - mera referência legal a essa parceria -, mas, sobretudo, pelo Decreto nº 11.531, pela Portaria nº 33 e pela Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 1, de 2017, ou seja, encontra-se pulverizada na normatização do Direito brasileiro.

É importante destacar que essa normatização traz vários critérios relacionados ao tempo de existência da entidade, à experiência, à capacidade, ao impedimento dos dirigentes, à regularidade, ao plano de trabalho e à análise técnica da proposta. Tudo isso é tratado e previsto na própria regulamentação dos convênios. Falo da regulamentação geral desse tema. Não há previsão expressa e específica, nem na lei nem na regulamentação dos convênios, da realização de chamamento público, muito menos de licitação pública.

Isso não significa ausência de seleção ou de controle. Por quê? Porque a seleção pode assumir uma forma distinta da competição comparativa típica, que, na própria Lei de Licitações, por vezes, é muito questionada. O mercado que se cria na própria Lei de Licitações, muitas vezes, traz efeitos nocivos para a própria contratação pública. O que dizer da seleção de uma parceria do terceiro setor, que tem critérios, quesitos e referências muito distintos da mera troca ou da mera compra, como é o tema tratado na Lei de Licitações?

Existem, sim, nos convênios, previsão de publicidade, elegibilidade, análise técnica, análise da aderência à política pública, habilitação e decisão administrativa relacionada à aceitação ou não da proposta, à celebração ou não do convênio, de forma motivada.

Além dos convênios, os contratos de gestão vieram da Lei nº 9.637, lei federal da década de 1990, muito mais concisa, muito mais sintética do que a Lei nº 13.019, que já destacaremos. Uma lei que só teve sua interpretação efetivamente consolidada em 2015, a partir do julgamento da ADI 1.923, que exigiu, *ipsis litteris*, Excelência, que haja tanto o processo de qualificação de uma entidade como organização social quanto o processo de seleção e que ambos ocorram de forma pública, objetiva e impessoal.

Muitas leis locais de organizações sociais já preveem esses critérios. Existe um projeto em trâmite para a alteração da lei federal, mas as leis locais incorporaram essa exigência, trazida justamente por este Supremo Tribunal Federal.

Chegamos, então, à Lei nº 13.019. A Lei nº 13.019 trata de todas as outras parcerias com o terceiro setor em que haja interesse público e recíproco. Traz, de modo muito detalhado, cinco fases no processo de uma parceria: planejamento, seleção, execução, monitoramento e prestação de contas.

São 416 dispositivos de uma lei superdetalhada - trata de impedimentos relacionados à habilitação, à experiência prévia, exigências de transparência com publicação em sítio eletrônico, plano de trabalho, parecer técnico, parecer jurídico, prestação de contas -, que traz para o direito administrativo uma série de requisitos que antes eram previstos exclusivamente na legislação de direito orçamentário e de direito financeiro.

A regra, Excelência, na Lei nº 13.019, é o chamamento público, disciplinado com critérios próprios, mas a própria traz uma série de hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de realização do chamamento.

A dispensa, por exemplo, ocorre nos casos de calamidade, hipótese de paralisação dos serviços, proteção de pessoas ameaçadas e, detalhe

importante, entidades de educação, assistência e saúde previamente credenciadas pelo órgão gestor da política, ou seja, havendo adequação à política pública, não é necessário que haja o chamamento público nos termos da Lei nº 13.019.

Além disso, há hipótese de inexigibilidade em relação à singularidade do objeto. A emenda parlamentar não é hipótese de inexigibilidade nem de dispensa, mas está prevista na Lei nº 13.019, no art. 29, com disposição expressa.

Na sequência, no art. 32, Excelência, há previsão de que, mesmo no caso de emenda parlamentar, não se afaste uma série de exigências bastante intensas da Lei nº 13.019, em relação à avaliação e à escolha da entidade que celebrará a parceria.

Mais do que isso, em relação à dispensa e à inexigibilidade, a Lei nº 13.019 prevê a publicação do ato de escolha da entidade. Não há chamamento, mas há publicação do ato de escolha, com prazo para impugnação e eventual revogação dessa escolha.

Excelência, é importante destacar, portanto, esta contribuição do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo: a fase competitiva, dentro de um processo de escolha de uma entidade do terceiro setor, é importante nos casos em que houver condições e for necessário esse processo competitivo.

Existem outros fatores, outros critérios, especialmente a adequação à política pública e às características dela, que são, sim, avaliados em um processo prévio e que devem ser avaliados no caso das emendas parlamentares indicadas com destinação dada pelo próprio parlamentar.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 210, quando relaciona hipóteses e questões de ordem técnica impeditivas da celebração da parceria, traz justamente não só a adequação aos princípios do art. 37 da Constituição, mas também a adequação à própria política pública.

Essa adequação, essa avaliação, feita após a indicação, envolve necessariamente a análise da motivação da escolha, da motivação da indicação, essenciais para que esse controle seja realizado.

Nessa medida, Excelência, gostaria de concluir dizendo que a ponderação que propomos, que o Instituto traz como colaboração ao debate, é justamente a ponderação entre o que é a competição em si e o que é a exigência da política pública.

Não podemos menoscabar ou desrespeitar a política pública em prol da competitividade, como se ela fosse um valor em si mesma. Mais do que ela, são os direitos fundamentais, são as políticas públicas, tão bem executadas pelas entidades do terceiro setor, que devem prevalecer nesse jogo.

Muito obrigado!

A SENHORA AMANDA COSTA THOMÉ TRAVINCAS (JUÍZA AUXILIAR) - Doutor Fernando, agradeço suas ponderações e convido o Doutor Bruno Schimitt Morassutti, representando a Associação Fiquem Sabendo.

O Doutor Bruno é advogado, especialista e mestre em Direito Público, membro do Conselho de Transparência Pública, Integridade e Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União e do Conselho de Transparência da Administração Pública do Estado de São Paulo.

Fique à vontade, Doutor Bruno, para as suas considerações.

O SENHOR BRUNO SCHIMITT MORASSUTTI (ASSOCIAÇÃO FIQUEM SABENDO) - Obrigado, Presidente! Bom dia a todos. Agradeço a presença dos colegas.

Chamo-me Bruno Morassutti. Sou cofundador e Diretor de *Advocacy* da Fiquem Sabendo. A Fiquem Sabendo é uma entidade especializada no uso e na promoção da Lei de Acesso à Informação no país. Nossa prática e nossa experiência são a utilização e a instrumentalização da Lei de Acesso à Informação para que o cidadão possa efetivamente exercer seu direito de questionar como a Administração Pública utiliza os recursos públicos e como os agentes públicos estão atuando no exercício de suas funções.

É nesse sentido que venho contribuir para esta audiência pública. Hoje, com a evolução do ordenamento jurídico brasileiro e com os novos moldes que temos de relação entre Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, percebemos que o Poder Legislativo avançou de forma muito significativa na execução orçamentária e tem-se tornado, cada vez mais, na prática, um efetivo administrador do dinheiro público. Entretanto, não observamos a mesma qualidade, o mesmo avanço de transparência que percebemos e constatamos no Poder Executivo desde a Constituição de 1988.

Com a Constituição de 1988, tivemos, principalmente após a Lei nº 12.527, de 2011, a consagração de que qualquer agente público é obrigado a prestar informações, na ponta, ao cidadão, não apenas aos órgãos de controle externo, como Tribunal de Contas, Ministério Público e outros. Isso significa que o cidadão deve ter o direito fundamental de fazer demandas de acesso à informação não apenas ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário, enquanto entidades e órgãos, abstratamente, mas também diretamente aos agentes públicos.

Se, no Poder Executivo, tivemos um avanço muito significativo, em especial no Poder Executivo Federal, onde temos um sistema que funciona, claro, com os seus problemas e os seus desafios, no âmbito do Poder Legislativo,

em especial, o mesmo cenário é extremamente deficitário. Para que possamos ter uma ideia, nos últimos cinco anos, no Poder Legislativo, em especial no Senado Federal, órgão legislativo tão importante, tivemos apenas oitocentos pedidos de acesso à informação protocolados, em média.

Em comparação, no Poder Executivo Federal, tivemos mais de 100 mil pedidos de acesso à informação protocolados e respondidos. De modo geral, no âmbito do Poder Executivo, em média, 30% dos casos que geram recursos e questionamentos avançam às instâncias superiores.

Comparativamente, no Senado Federal, apenas 5% das demandas geram recursos. Isso chega a mais ou menos quarenta pedidos de acesso à informação que efetivamente geram recursos no Senado Federal. Não é mera coincidência. Isso demonstra como não temos uma prática, enquanto sociedade civil, de fazer demandas de acesso à informação para o Poder Legislativo. Isso ocorre porque há uma percepção de que o Poder Legislativo não é obrigado a prestar contas perante a Lei de Acesso à Informação. Precisamos modificar esse cenário, em especial agora, quando vemos que, cada vez mais, parlamentares efetivamente deliberam, de forma muito mais abrangente e muito mais significativa do que anteriormente, sobre a destinação dos recursos públicos.

A primeira proposta que a Associação Fiquem Sabendo gostaria de apresentar é que seja permitido que cidadãos possam realizar pedidos de acesso à informação diretamente para deputados, senadores, vereadores e deputados estaduais, direcionando essas demandas por meio dos canais adequados, evidentemente. Porém, em vez de o pedido ser abstratamente direcionado para o órgão do Poder Legislativo, que o cidadão tenha o direito de indicar, se assim desejar, qual parlamentar deseja, eventualmente, que responda ao pedido de acesso à informação, para que ele preste informações a respeito não apenas do exercício de suas funções legislativas, mas também sobre a utilização de recursos públicos.

O Supremo Tribunal Federal já entendeu, em outras oportunidades, que o parlamentar tem o dever de prestar contas a respeito de recursos públicos, em especial no caso das cotas parlamentares. As cotas parlamentares eram anteriormente uma forma pela qual alguns parlamentares direcionavam recursos para suas bases. Hoje em dia, as emendas parlamentares se tornaram um recurso muito mais interessante, muito mais volumoso do que as cotas para o exercício da atividade parlamentar.

Precisamos evoluir esse entendimento para que o dever de acesso à informação, o dever de prestação de contas, melhor dizendo, seja incluído

perante o próprio parlamentar e não apenas perante o Poder Legislativo em abstrato.

Para além disso, precisamos ter transparência na divulgação de compromissos e atividades parlamentares, para além da simples divulgação de pautas de plenários e comissões ou agendas de plenários e comissões. É direito da sociedade civil saber e ter acesso, por transparência ativa, independentemente de requerimentos, às agendas de compromissos dos parlamentares e, assim, entender como ocorre a atividade de representação de interesses no âmbito do Poder Legislativo.

Além disso, temos que ter direito de poder acessar informações sobre registro de entrada em um prédio público tão importante como o Congresso Nacional.

Hoje, temos um entendimento equivocado das Casas, em especial do Senado Federal, que não divulga o registro de entrada nos prédios públicos por ele administrados. Uma Casa que deveria servir ao povo entende, com base no privilégio e na imunidade parlamentar, que essas informações não deveriam ser acessíveis. É um entendimento, com o devido respeito, equivocado e que não merece prosperar, se observarmos o art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal

e o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que determina que todos têm o dever de prestar contas.

Para além disso, precisamos também aprimorar a transparência das próprias equipes dos parlamentares.

Hoje, claro, temos um cenário um pouco melhor no âmbito do Poder Legislativo Federal, mas, no âmbito dos estados e municípios, frequentemente, é difícil saber quem compõe os gabinetes parlamentares.

Isso não é mero acaso. Esse é o sistema pelo qual se permite a ausência de controle e a partir do qual o uso abusivo de recursos públicos acaba ocorrendo e sendo permitido.

Recentemente, temos avançado com relação à divulgação dessas informações de despesas orçamentárias no âmbito do Poder Legislativo, mas temos ainda muito o que melhorar.

Exemplificativamente, no Senado Federal, até hoje, não temos a possibilidade de acompanhar a tramitação de pedidos de acesso à informação e não temos quaisquer esclarecimentos sobre como apresentar recursos de acesso à informação. Não é à toa que temos um cenário tão diferente no Poder Legislativo, se compararmos com o Poder Executivo.

Ainda que não entremos no mérito de o sistema brasileiro estar adotando o melhor modelo, no mínimo, precisamos ter maior responsabilização e mais acesso, enquanto sociedade civil, às informações sobre o exercício das atividades parlamentares e sobre o processo de tomada de decisão na destinação de recursos.

Apenas com o fortalecimento do dever de prestação de contas - não apenas um dever de prestação de contas exercido *interna corporis*, que também é legítimo, mas um dever de prestação de contas que possa ser acionado pela própria sociedade civil, pelos próprios cidadãos, utilizando a Lei de Acesso à Informação, por meio dos canais dos Serviços de Informação ao Cidadão - acreditamos que conseguiremos avançar em um cenário de maior percepção de controle, maior percepção de responsabilização, sem ser diretamente relacionado à necessária responsabilização e sanção no momento adequado, mas também à prevenção de desvios.

Agradeço, Presidente, a oportunidade, e a Associação Fiquem Sabendo agradece aos colegas presentes hoje.

Obrigado!

A SENHORA AMANDA COSTA THOMÉ TRAVINCAS (JUÍZA AUXILIAR) - Agradeço, Doutor Bruno Schmitt.

Chamo para a exposição o Doutor Marcílio Corrêa de Mello, Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas, atual Procurador-Ouvidor do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

Doutor Marcílio, seja bem-vindo! Fique à vontade.

O SENHOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS - AMPCON) - Bom dia a todos e a todas! Quero cumprimentar a mesa, na pessoa da Doutora Amanda Thomé, e agradecer a oportunidade de estar aqui neste Plenário. Também quero cumprimentar o Ministério Público, na pessoa do Doutor Antônio Edílio. Muito obrigado por esta audiência pública!

Eu sou Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Contas, que atua perante as 31 unidades em que temos atuação e capilaridade no Brasil, seja na União, seja no âmbito dos estados ou dos tribunais de contas dos municípios brasileiros. E aqui, na qualidade de representante da categoria, queria cumprimentar, em especial, os nossos colegas André Alexandre, do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, e Élida Graziane, do Ministério Público de Contas de São Paulo, que farão a exposição a tempo e modo.

A nossa contribuição, na audiência pública de hoje, na ADI 7.995, vai estar adstrita ao controle concentrado em tese. Portanto, traremos aqui contribuição para a tese jurídica que venha a se formar, sem nos atermos aos fatos.

Ouvindo as exposições que nos antecederam, pude ter certeza de que falamos de algo, um fato comum, que já está posto inclusive no âmbito da teoria da responsabilidade civil, da responsabilidade objetiva e subjetiva do Estado. E a gente traz também ideias de responsabilidade daqueles que participam da cadeia de custódia de formação do orçamento público ou da execução da política pública em si, seja financeiramente.

Mas eu não poderia deixar de trazer também a ideia de que o fato de terceiro é excludente da responsabilidade subjetiva. Então, não se quer, em momento nenhum, trazer o parlamentar ordenador das emendas impositivas, sejam elas individuais ou de bancada, como uma responsabilidade objetiva aberta, mas sim subjetiva. E o fato de terceiro é suficientemente capaz de afastar qualquer ato que não seja praticado por ele nessa cadeia de formação do orçamento público e da execução da despesa.

Sob essa ótica também, temos que remontar a ideia da culpa na responsabilidade civil e o nexo de causalidade. E aqui nos importa, como controle, chamar a atenção para a culpa *in vigilando* e a culpa *in eligendo*. A partir do momento

que a emenda individual é colocada, e ela elege o destinatário pelo qual vai ser executado o orçamento em si, há a combinação da culpa *in vigilando*, até porque entendemos que essas regras de Direito Privado também devem ser trazidas para o Direito Público, porque para nós, do controle, a LINDB nos trouxe uma circunscrição de atuação sob responsabilidade, quando ela fala de dolo ou erro grosseiro, afastando a culpa como mote de responsabilidade no âmbito da nossa atuação de controle. Então nós temos que buscar essa ideia de culpa grave, seja ela *in eligendo*, quando ele indica quem vai receber, mas, sobretudo, combinada com a culpa *in vigilando*.

Entendemos que a ideia de indicação em si - e aqui se fala muito de poder de fiscalização - está englobada em um poder de fiscalização muito maior que esse, que é o poder-dever de fiscalizar, ou seja, ele não só tem o poder, ele tem o dever de fiscalizar, e, ao ponto que indica, também passa a ter a responsabilidade sob a ótica da culpa *in vigilando*, sobretudo porque entendemos que, a partir do ponto de indicação na culpa *in eligendo*, se houver dano decorrente da atuação, ele passa a ter um poder-dever de fiscalização, Doutora Amanda, qualificado, e não mais simplesmente um poder de fiscalização como função típica do Poder Legislativo. Essa é a primeira contribuição que queria trazer.

Queria trazer também, como foi falado aqui do púlpito, a ideia do domínio do fato. Então, se ele tem um poder-dever qualificado de fiscalização, ele passa a ter esse domínio do fato e ele pode ser responsabilizado por isso, se houver algum desvio. Então, não só um poder de fiscalização abstrato ou discricionário até para o modo do Poder Legislativo.

Sob essa ótica também, queria chamar a atenção sobre fatos que são conexos à ADPF 854, também de controle concentrado, mas que são importantes para essa discussão na fixação dessa tese. Primeiro é a utilização da Lei nº 13.019. O Doutor Fernando Mânica trouxe aqui detalhes importantes da aplicação da 13.133 e da 13.019, que é o marco das organizações civis. Primeiro queremos falar sobre política pública, Doutora Amanda. Muito tem se utilizado o art. 199, § 1º, da Constituição da República, e se esquece de que a política pública de saúde, quando ela é indicada para uma entidade filantrópica ou sem fins lucrativos, através de uma emenda, ela tem que ter um regime de subsidiariedade ou complementariedade, ou seja, na área de atuação daquele ente, o Poder Público tem o dever de prestar saúde complementarmente, através de uma emenda, e isso pode ser realizado através de organizações civis, filantrópicas ou sem fins lucrativos.

Mas aqui também há um problema, que se liga à ADPF 854 com a conexão materialmente posta, que é a utilização dessas emendas para pagamento de despesas de pessoal continuado, ou seja, acabei de ver agora de manhã no jornal, no GDF, só um relatório fático rápido, de que a assistência social, através das suas colaboradoras sem fins lucrativos, a Secretaria de Assistência Social não tem o orçamento suficiente, já suplementado agora, no mês de setembro, para que faça o repasse para fazer face a essa despesa de pessoal continuado. Ou seja, se se utilizar as emendas com essa finalidade, que também são temporais, esporádicas e pontuais, pode se pôr em risco a execução da política pública, seja ela de qualquer outra natureza aqui colocada, que deve ser avaliada sob a ótica da complementariedade. Pelo volume de recursos, muitas vezes, no âmbito de aplicação de um município, nós temos observado, e estou falando de Minas Gerais, numa realidade de 853 municípios, que a emenda Pix suplanta o valor inclusive do que o próprio ente municipal aloca como recursos públicos para aquela política pública. Então, há, na verdade, uma deficiência e uma não complementariedade, mas, sim, uma substituição, e isso tem que ser avaliado também sob a ótica da fiscalização e do controle.

Quero chamar a atenção também para uma fuga, um subterfúgio. Muitas vezes, a emenda é alocada para o ente público; o ente público o faz pela lei de parceria e entrega a uma associação sem fins lucrativos ou

filantrópica; essa, por sua vez, deveria ter especialidade, mas não tem; contrata uma pessoa jurídica; essa pessoa jurídica não tem o corpo técnico necessário para a implementação da política pública e contrata um particular que, muitas vezes, não tem o regime adequado de contratação, seja um celetista, e o contrata de forma precária.

Então, temos um regime de quarteirização, que agora já é mais rastreável, diante da ADPF 854, mas que, com certeza, impõe um dever de fiscalização qualificado do parlamentar que indicou, nessa cadeia de custódia, sob pena de poder ser responsabilizado, se se omitir nessa situação.

Então, a ótica do ordenador de despesa anômalo deve ser vista, sim, sob a perspectiva da responsabilidade pela edificação do ato, quando o indica no orçamento, com esse poder-dever de fiscalização adequado.

Para encerrar, quero chamar a atenção também dos senhores para essa ideia que coloquei. Nós, do controle, em nome dos tribunais de contas, temos essa dificuldade de utilizar a culpa como procedimento de responsabilização. A LINDB nos colocou em uma caixinha de dolo e erro grosseiro. E quando falamos de dolo e erro grosseiro, alguns tribunais já têm admitido a culpa grave, ou seja, isso já é suficientemente capaz para afastar uma culpa leve ou uma culpa média.

Então, se houver algum receio de um parlamentar ser responsabilizado de forma genérica, ampla e abstrata, no que se propõe regulamentar com essa tese, que é a ação de controle concentrado, isso já não acontece no controle, por uma própria limitação da legislação que nos é imposta.

Então, com essas considerações, queria agradecer mais uma vez a participação e dizer que a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Contas do Brasil vai continuar atenta ao andamento do processo. Agradece a oportunidade de fala nesta audiência pública e, sobretudo, vai trazer contribuições escritas para que essa tese possa se desenvolver de forma qualificada, em tese, em abstrato, como o próprio rito procedimental exige.

Muito obrigado.

A SENHORA AMANDA COSTA THOMÉ TRAVINCAS (JUÍZA-AUXILIAR) - Doutor Marcílio, muito grata pelas suas considerações.

Eu chamo agora o Doutor Carlos da Costa Pinto Neves Filho, que representa a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon. O Doutor Carlos é mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa e membro do Tribunal de Contas de Pernambuco. Com a palavra, Doutor Carlos.

O SENHOR CARLOS DA COSTA PINTO NEVES FILHO (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON) - Obrigado! Bom dia.

Bom dia a todos e a todas. Cumprimentando Vossa Excelência, em nome do Ministro Flávio Dino, Doutora Amanda Thomé, Juíza responsável por este procedimento, o caro representante do Ministério Público, Doutor Edílio, a quem tenho sempre boas lembranças do tempo em que atuamos, eu na condição de advogado e ele de Procurador Eleitoral, no Estado de Pernambuco, todos os demais, Doutora Nathalia e todos os presentes.

Em nome dos Tribunais de Contas, que são muitos e amplos, com variedade, inclusive, de interpretações sobre a matéria, tenho que me ater exclusivamente a um posicionamento que os tribunais têm adotado.

Primeiro, cumprimento os colegas do sistema de contas - aqui há diversos: Barenco, Élida, André e tantos outros -, tendo em vista ser um sistema complexo.

A primeira complexidade é a própria função constitucional de verificação das contas públicas. O desenho constitucional, muitas vezes, impede-nos de ir além da verificação apresentada documentalmente nos autos do processo, a partir de auditorias, de levantamentos. Impede-nos, por exemplo, de usar

mecanismos que o Poder Judiciário, o Ministério Público e outras agências de controle têm a capacidade de utilizar, como quebrar sigilo e trazer informações privadas daqueles que atuaram em um processo de despesa.

Essa limitação é importante neste tema porque, dificilmente, no âmbito dos tribunais de contas, temos condições de trazer à responsabilização aquele que, muitas vezes, indicou um gasto público. Nos autos do processo de despesa, não consta sequer uma informação sobre aquele deputado. Como faríamos essa responsabilização? Como o traríamos ao processo, tendo em vista que não temos mecanismos suficientes para quebrar sigilo, determinar busca e apreensão, fazer atuações que trariam, sim, a comprovação de uma atuação extra-autos daquele processo de despesa?

É importante destacar essa limitação. O Ministério Público de Contas, conselheiros, TCU, CGU, todos temos essa limitação, e essa limitação importa para a própria lógica que o caro colega Barenco trouxe: atuamos muito baseados no elemento da culpa, que permite uma verificação a partir de um contraditório limitado, o contraditório documental, o contraditório que não traz esses elementos extra-autos.

As próprias emendas parlamentares têm essa característica. O ordenador de despesa clássico, que está lá na ponta, que recebe a emenda e opera

a despesa, é quem vai constar na prestação de contas perante os tribunais de contas. Dificilmente estará na cadeia de comando da despesa um deputado que assim apontou.

Suspenderei minha fala, cumprimentando Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Bom dia! Olá! Fiquem à vontade. Bom dia a todos. O senhor pode prosseguir.

O SENHOR CARLOS DA COSTA PINTO NEVES FILHO (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON) - Ministro, por favor, Vossa Excelência é quem tem a palavra. Eu posso interromper aqui.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - O senhor ainda ganhou mais um minuto de tempo.

O SENHOR CARLOS DA COSTA PINTO NEVES FILHO (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON) - Tenho mais um minuto, então serei breve, tendo em vista a chegada do Ministro Flávio Dino. Excelência, estávamos aqui a debater e eu falava da dificuldade que o sistema de contas tem para verificar a responsabilidade dos indicadores das emendas.

Temos uma dificuldade operacional constitucional como ente que fiscaliza a documentação de uma despesa. Temos limites que a Constituição nos impõe. Não quebramos sigilos, nem trazemos informações aos autos que não estejam documentadas no processo corriqueiro de despesa. Em razão dessa limitação, trazer alguém que meramente indicou a despesa nos causa certa dificuldade.

Para isso, e para avançar, caso seja assim interpretado por Vossa Excelência, na responsabilização de deputados federais, por exemplo, que imputaram uma emenda em um município ou em outro ente federativo, esse ente federativo passa a ter autonomia na fase de despesa. Documentalmente, teríamos toda a cadeia de comando da despesa na ponta, na fase de execução, mas teríamos muita dificuldade de trazer aos autos essas relações, porque não temos como fazer incursões nas áreas extra-autos processuais em contas.

Aí vem a discussão sobre responsabilidade objetiva, que é o que se apresenta diante deste debate. É possível trazermos, então, de forma automática, porque responsabilidade objetiva é isso, é alguém que esteja na cadeia da despesa. Será que esse é o propósito das recentes legislações, que se apresentaram no caminho inverso? Por exemplo, a Lindb, no art. 28, já citado, limita-nos a atuação sempre a partir de uma condenação que tenha culpa grave ou dolo. A própria

revisão da Lei nº 8.429, de 1992, e todo esse conjunto de normas aparenta afastar do direito administrativo brasileiro a responsabilidade objetiva.

Diante dessa dificuldade ferramental e legal que os tribunais de contas têm de trazer aos autos um deputado que apontou, indicou uma emenda, entendemos que isso pode parecer uma ausência de responsabilização. Eu creio que não.

Ministro, desde a ADI 7.995, a Atricon tem participado de forma ativa, trazendo aos autos todas as informações de todos os 33 tribunais. O TCU tem vindo diretamente. Temos apresentado soluções e cumprido determinações de Vossa Excelência. Só são pagas emendas aos orçamentos estaduais e municipais com autorização dos tribunais de contas, por uma determinação de Vossa Excelência. Esse sistema de recolocar a mesma linha de atuação de rastreabilidade e transparência federal para os municípios e estados está sendo cumprido, foi provado nos autos, foi juntado aos autos.

Entendemos que há a possibilidade de criar um conjunto de normativas que permita um melhor controle da indicação. Não uma responsabilidade objetiva, mas uma limitação - já trazida, inclusive com concordância de todos, daqueles que têm a posição mais crítica, digamos assim, com uma visão um pouco mais contrária ao volume de emendas (todos somos

contrários ao volume de emendas; hoje, essa é uma tônica nacional). Precisamos apenas identificar o melhor método: verificar conflitos de interesse na saída, na indicação; garantir, como foi dito pela Transparência Internacional, acesso à informação aos cidadãos sobre aquela destinação; fazer o cotejamento para verificar se aquele que indica tem vínculos parentais ou familiares com aquele que recebe; verificar se aquele que indica está, muitas vezes, ligado diretamente a uma pessoa jurídica que sequer existe - no tribunal, em uma matriz de risco básica, isso não passaria despercebido.

Esse cotejamento, esse cruzamento, pode ser feito a partir da própria plataforma Transferegov, alimentada com essas matrizes de risco, sem impedir que o parlamentar que, de forma correta, indicar emendas para o terceiro setor, para a saúde e para as áreas próprias da sua escolha possa fazê-lo sem qualquer tipo de responsabilização objetiva quando um outro ente federativo cometer irregularidades posteriores à sua fase de indicação.

Concluindo minha fala, na minha visão, não há dicotomia. Podemos, sim, como foi feito na rastreabilidade e transparência das emendas até então, construir soluções. Tenho certeza de que Vossa Excelência, com a habilidade que tem, com a competência e o compromisso constitucional que apresenta em sua

história e desde que chegou ao Supremo, poderá, nesse processo estrutural, trazer ferramental para que os tribunais possam ser colaboradores dessa solução.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu que agradeço a Vossa Excelência.

Em primeiro lugar, minha saudação renovada à eminente Juíza Amanda, que copreside esta audiência, assim como ao Doutor Antônio Edílio, à Doutora Nathalia e a todos os convidados e convidadas.

Peço desculpas porque, de vez em quando, minha cabeça resolve girar mais do que o planeta Terra. Chama-se labirintite. Tenho isso de vez em quando, herdado da herança paterna, e isso já vem de algumas décadas, eu diria. Principalmente em momentos mais calmos, a labirintite se manifesta, e por isso o meu atraso. Mas, acompanhei, claro, a transmissão, em tempo real, e todas as peças irão aos autos.

Agradeço muito a todos os expositores, porque creio, senhoras e senhores, que esta será a última audiência relativa a este tema. Por que a marquei? Porque houve um fato novo, que foi uma outra ADI. Tenho procurado abrir o cardápio de soluções justamente pelo que o Doutor Carlos acaba de dizer. Quando o problema é muito difícil, muito enraizado, muito provavelmente o caminho tem

que ser progressivo. Um caminho que seja tudo ou nada costuma dar em nada. Fatos recentes, inclusive, demonstram essa realidade institucional no país.

Fui cobrado recentemente. Fui cobrado, primeiro, porque citei Aristóteles, coitado, e ele está sendo muito criticado porque, supostamente, eu não deveria tê-lo citado. Dizem até que está tudo errado. O que acho é que houve uma geração de emprego, porque criou-se uma nova categoria, o auditor de citação filosófica, muito relevante para o país.

A outra razão da cobrança tem sido relativa a esse processo das emendas. Certa vez, perguntaram-me por que não punha para julgar. O processo ainda não estava pronto para julgar, porque o processo estrutural demandava uma metodologia deliberativa diversa de apenas uma operação de subsunção.

É o que estamos procurando fazer: construir alternativas para expor ao Colegiado, desde a alternativa de manter tudo como está - uma alternativa, claro, houve deliberação do Congresso, há emendas constitucionais, há leis. Não digo que seja uma alternativa que tenha adesão deste ou daquele Ministro, mas pode ter, porque é um Colegiado. Temos, desde essa alternativa, até a tese de alguma das ações, que é simplesmente a retirada, a supressão, a expulsão de todo esse regime novo introduzido pelo poder constituinte derivado concernente às chamadas emendas impositivas ou à impositividade das emendas.

Entre o céu e a terra há muitas alternativas. Uma se colocou muito recentemente por intermédio dessa ação da Rede - acho que é a Doutora Amanda que representa aqui a Rede -, em que haveria manutenção, mas adequação do sistema de responsabilização.

Doutor Marcílio, certa feita, em um evento em que estivemos juntos recentemente, acho que no Tribunal de Contas de São Paulo, houve essa ideia. A Atricon já tinha colocado, o próprio TCU também. Quem sabe haja alternativas?

Eu preciso, como Relator, ofertar caminhos para o Tribunal que não sejam apenas contagem de votos. Quando se vai ao limite, o sistema *seriatim* é este: cada um vota, soma-se e, se tiver, há voto médio. Mas esse é o limite, é quando não há possibilidade de se construir uma maioria mais sólida, mais consistente. Como mencionei, esse tema relativo às emendas é antigo e hoje tem um profundo enraizamento social, econômico, político, institucional e eleitoral. Assume, então, uma dimensão multifacetada, que demanda esse exercício dialógico, daí esta audiência.

Pelo menos da minha perspectiva, a não ser que o Colegiado delibere de modo diferente, encerramos o que poderíamos chamar de instrução, para exatamente podermos, a critério da Presidência do Tribunal, deliberar sobre o

assunto, até porque temos uma questão temporal que favorece essa definição, o encerramento de uma legislatura e o começo de outra, momento adequado para esse tipo de eventual transição.

Só não faria isso no período eleitoral, porque seria desleal com o Congresso Nacional. Imaginemos se eu pautasse isso faltando quinze dias para a eleição. Seria uma atitude desleal, desrespeitosa, que não cometo em relação a outro Poder do Estado, porque os parlamentares estão disputando suas eleições e o Congresso está impossibilitado de se reunir.

Eu jamais pautaria isso nesse momento. Passada a eleição, claro, é o momento adequado, pela lealdade entre os Poderes, pela harmonia entre os Poderes, que é o mandamento constitucional, para que o Supremo possa exercer a jurisdição constitucional sobre tema tão tormentoso.

Essa é a explicação da audiência. A Doutora Isadora, por exemplo, já veio em todas ou quase todas, a Doutora Gabrielle, o Doutor Jules. Se alguém veio em quase todas, a culpa é da Rede. Em suma, é isso. Não briguem comigo; é aquela senhora ali que apresentou uma ação nova.

Concluamos, portanto, indo para a parte final da audiência. Tivemos um estudo apresentado pela Professora Élida, aqui presente, e pelo Doutor André, também presente, também professor.

Passarei a eles. Não sei o que a Doutora Amanda ajustou, mas vocês podem dividir vinte minutos, vinte e cinco talvez, para expor esse estudo, a critério dos senhores.

Depois, iremos para a parte institucional, com a manifestação, nos termos que desejarem, claro, e se desejarem, mas é meu dever franquear a palavra ao TCU, à AGU, à CGU, ao Senado, à Câmara, à parte autora, à Procuradoria-Geral da República, e aí encerraremos daqui a pouco.

Doutora Élida, a senhora tem a palavra. Passo a palavra para a senhora porque as leis a protegem. A senhora tem todas as precedências.

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - Bom dia a todas e todos. Cumprimento Vossa Excelência, Ministro Flávio Dino; cumprimento a Doutora Amanda, que presidia a sessão há pouco; cumprimento os colegas do Ministério Público Federal, Antônio Edílio e Doutora Natália; os colegas do sistema de controle externo; meu colega e coautor André; o Marcílio, que preside a nossa associação nacional, a Ampcon; o Doutor Carlos, pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, mas também pela Atricon.

Como o tempo é curto e não quero ser contingenciada, e o André também falará, trouxe uma apresentação e preciso que ela seja já disponibilizada.

O que está em debate é a prestação de contas do ponto de vista de onde, em que momento, de fato, estamos falando da necessidade de responsabilização. Vejam: os que me antecederam, inclusive o Graciano e o Otávio, já trouxeram um pouco do ciclo orçamentário, e eu quero resgatar essa perspectiva.

Não há dúvidas de que o Legislativo participa do processo de formulação do PPA, da LDO e da LOA, e esse é o espaço político por excelência. Também não há dúvidas de que o Executivo dá início à execução orçamentária, do ponto de vista do cronograma mensal de desembolso, da definição das metas bimestrais de arrecadação, do controle do contingenciamento, de como tudo isso se sucede, até mesmo dos repasses do duodécimo. Onde surge dubiedade e, portanto, precisamos pensar na eventual responsabilização dos parlamentares no processo? Quando começam os procedimentos prévios para fins de seleção do futuro contratado. Eu vou usar o contrato *lato sensu*, o ajuste, a parceria *lato sensu*.

Aqui foi dito, muito insistentemente, ao longo das falas, que o parlamentar não licita, não dispensa a licitação, não promove a escolha do beneficiário do repasse. Na verdade, sim, porque a adjudicação direta do objeto, quando não há o chamamento público no repasse às entidades do terceiro setor, configura uma escolha objetiva, na forma do art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014. Há uma hipótese formal de dispensa para a emenda parlamentar, e é esse dispositivo

que merece uma leitura constitucionalmente adequada. É sobre ele que começa a incidir a necessidade de um controle. Ao escolher o CNPJ da entidade beneficiária, há uma adjudicação direta do objeto.

E, Vossa Excelência, Ministro Flávio Dino, Vossa Excelência, Doutora Amanda, o que está em discussão, inclusive, não é só o art. 70 da Constituição, mas o art. 37, XXI. Porque, mesmo quando a Constituição prevê o dever de licitar e as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade, ali há sempre um dever de motivar por que é dispensável, por que é inexigível. Na própria Lei Geral de Licitações há um procedimento, um devido processo de justificativa de por que é dispensável, por que é inexigível, com esclarecimento do preço médio referenciado no mercado.

Não é só a escolha da entidade: por que é dispensável, por que é inexigível? Qual é o preço praticado na média do mercado? Isso não está sendo observado. Não há um dever de motivar a escolha, não há um dever de explicitar o preço médio de referência no mercado. É uma escolha pessoal, subjetiva, sem nem sequer um devido processo.

Outro aspecto importante é que, em relação ao processo de empenho, liquidação, pagamento e restos a pagar, embora o parlamentar não seja diretamente o responsável, ele influencia e gera repercussões profundas.

Na área da saúde, Doutor Fernando, nós temos R$ 55 bilhões parados no Fundo Nacional de Saúde. São R$ 55 bilhões parados no Fundo Nacional de Saúde por dificuldades na liquidação da despesa. Recursos que foram computados no piso em saúde e que, inclusive, empurram uma perda inflacionária para o SUS, porque não se consegue executar. Viram restos a pagar, empoçados na realidade dos municípios, onde há uma grande fragilidade de acesso, inclusive a leitos e a serviços de saúde, porque o parlamentar, efetivamente, Juliana, não se preocupa com a entrega do resultado. Ele quer pulverizar o recurso, mas não se preocupa com o processo de investigação do cumprimento adequado das fases de liquidação da despesa.

Então, de certa forma, ele indica, gera quase uma pressão indissociável para que haja um empenho, mas não garante que a liquidação efetiva ocorra. O empoçamento de R$ 55 bilhões no Fundo Nacional de Saúde é uma evidência.

Então, é preciso pensar, dentro dessa etapa do meio, de dubiedade, em que temos dificuldade de identificar o real ordenador da despesa ou aquele que tem a mentoria intelectual da despesa. Quando André e eu o chamamos de ordenador anômalo, não quisemos entrar numa perspectiva de

estrita identificação conceitual; quisemos fazer uma comparação aproximada. E é preciso estabelecer um regime jurídico.

Vejam que as últimas fases de prestação de contas são atribuídas ao Executivo, mas o parlamentar tem influenciado nesse processo, direta ou indiretamente. Marcílio falou muito bem a respeito disso. Há uma culpa *in vigilando* muito qualificada, uma culpa *in eligendo* muito qualificada, que precisa ser trazida à tona.

E quais são os grandes aspectos que eu trago para debate? Onde precisamos avançar?

Há, sim, uma fuga ao regime jurídico-administrativo, no sentido amplo. Essa fuga se perfaz não apenas em relação ao parágrafo único do art. 70 da Constituição, e a petição inicial da Rede é muito bem construída a respeito disso. Não alcança apenas a figura formal do ordenador de despesa em sentido estrito, mas aquele que tem a mentoria intelectual da execução da despesa.

Também o art. 37, XXI, da Constituição. E eu repito: não se trata apenas da licitação em sentido estrito, mas da dispensa e da inexigibilidade. Dispensa e inexigibilidade que têm um devido processo. Tem que se justificar por que é dispensável, por que é inexigível aquele preço, na média referencial do mercado.

Há um falseamento também, Ministro Flávio Dino, que precisa ser dito, das vedações eleitorais, com antecipação da execução orçamentária à metade do ano, o que faz com que o Executivo tenha que suportar sozinho o ônus do dever de contingenciar, para fins de cumprimento da meta de resultado primário.

O parlamentar, ao criar esse constrangimento de antecipações eleitorais, isso, claro, fere também o processo de paridade de armas no processo eleitoral, mas empurra para o Executivo a responsabilidade de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, de cumprir as regras fiscais, sendo que a Constituição, no art. 166, § 18, prevê claramente que a emenda parlamentar, mesmo a impositiva, individual e de bancada, é suscetível de contingenciamento na mesma proporção das despesas discricionárias do Executivo.

Além disso, está lá na LDO um dispositivo que me preocupa. Sessenta e cinco por cento dessas emendas tinham que ter sido executadas até o final de junho. Há burla às restrições fiscais. Isso precisa ter muita clareza, pois, quando o parlamentar escolhe o CNPJ, ele nega cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal e cria uma espécie de disparidade entre os dois Poderes. E, como já dito pelo meu colega e querido amigo Marcílio, há uma quebra da cadeia de custódia da informação da execução orçamentária.

Há a fragilização do processo de prestação de contas, dificuldade de que o Doutor Carlos falava há pouco. Não se consegue rastrear. Esses restos a pagar, decorrentes da fragilidade deliberada, só na área da saúde, eu já disse, tem um *link*, mas depois eu trago a imagem para ficar mais evidente, implicam uma dificuldade estrutural de dar consecução ao próprio piso da saúde, com a perda inflacionária sendo empurrada para o SUS.

Porque, Ministro Flávio Dino, se eu computei no piso, mas levo dois, três anos para executar, e não há correção monetária, quem está sofrendo é o cidadão, é a fila de espera do SUS. Então, a fragilidade da liquidação da despesa, porque o parlamentar não está preocupado com o plano de trabalho efetivo, gera uma perda inflacionária para o próprio serviço de saúde. Isso precisa ser trazido do ponto de vista da responsabilização, inclusive da complexidade de avaliação de quem deu causa a isso.

No município, não se consegue executar porque não está bem explícito. O plano de trabalho é frágil.

Além disso, foi instituída uma subvinculação. Por exemplo, todo mundo questiona a correção monetária do Bolsa Família agora, neste momento, o que também é algo muito controverso, porque a correção monetária deveria ser assegurada, e é assegurada. Nós impormos à própria população mais vulnerável a

perda da correção monetária do Bolsa Família é inadequado. É bom que o Ministro Gilmar Mendes já tenha apresentado essa consistência de que é devida, sim, a correção monetária.

Mas, no caso das emendas de comissão, que não são impositivas, foi inserida, lá no art. 11, §§ 3º e 4º, II, da Lei Complementar nº 210, uma subvinculação inconstitucional, em face do art. 167, IV. É inconstitucional aquilo, porque está resguardada a correção monetária de R$ 11,5 bilhões pelo IPCA, quando todo o restante do orçamento não tem essa proteção, nem o próprio Bolsa Família.

É preciso trazer isso de volta. Isso vai constrangendo a execução orçamentária ao longo do tempo.

Parece-me, e precisamos resgatar isso, que os impedimentos técnicos do art. 10 da Lei Complementar nº 210 não estão sendo efetivamente acionados como deveriam. É um elenco muito relevante para não ser levado a sério.

É necessária uma análise mais detida, inclusive, dos repasses das entidades beneficiárias à luz das balizas da Lei nº 13.019. Isso já foi suscitado, inclusive, pelo Fernando Mânica, mas não levamos tão a sério assim, na execução da despesa, esse exame dos impedimentos técnicos, das condições das próprias entidades beneficiárias.

E se me permite, Ministro Flávio Dino, há um elenco de alterações na Lei nº 13.019, de 2014, feitas em 2015, pois ali há um percurso de reflexão que eu acho que pode ser um fio da meada para análise. Vejam o art. 39, em relação, por exemplo, ao controle de conflitos de interesse e vedação de nepotismo e parentesco; havia previsão legal, foi revogado. Havia também previsão legal, na Lei nº 13.019, sobre a necessidade de diagnóstico de realidade, metas, prazos e indicadores no plano de trabalho; também foi revogada.

O Congresso Nacional literalmente flexibilizou, erodiu as bases do controle e, portanto, dificultou, Doutor Carlos, a nossa capacidade, dos tribunais de contas, de rastrear o caminho do dinheiro.

Então, se, de uma perspectiva de integridade constitucional, quisermos retomar o controle das emendas parlamentares, precisamos voltar nessas revogações que afrontam a Constituição ou, pelo menos, extrair um sentido hermenêutico à luz da Constituição, pois não é porque revogou que deixa de ser exigível à luz do art. 70 da Constituição e dos incisos do art. 71. Vejam as próprias regras de transparência e conformidade que também foram revogadas, vários incisos. Eu peço: levem em conta as revogações que aconteceram no Marco das Organizações da Sociedade Civil. É um percurso de flexibilização porque me parece, e assim tenho sustentado, que há uma espécie de busca deliberada pela

execução privada do dinheiro público, um regime de execução privada do dinheiro público.

O ponto principal de debate, mas não é o único, é esse contraste do XXI do art. 37 com o art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, alterada pela Lei nº 13.204. É aí que mora a dispensa de licitação, que não está sendo fundamentada em um devido processo, que não tem explicitação de por que é aquela entidade, aquele CNPJ, e qual é o preço médio referencial no mercado.

Não se está cumprindo um devido processo de escolha da entidade. É essa reflexão que precisa ser tratada como um ônus de motivação, um ônus de explicitação.

Sugiro, a título de diálogo com a Corte, algumas possibilidades de interpretação conforme, em obediência ao art. 70, porque a Lei Geral de Licitações é norma geral e, principiologicamente, também alcança os repasses ao terceiro setor.

Então, o devido processo de motivar a dispensa de licitação está lá no art. 72 da Lei Geral de Licitações e Contratos. A obediência ao planejamento educacional, sanitário e setorial das políticas públicas, até porque a Lei Orgânica do SUS prevê que é crime de aplicação irregular de recursos não aderir, não ser estritamente aderente ao planejamento sanitário. Precisamos exigir a extrema

vinculação ao planejamento, o que também está repetido no próprio elenco de impedimentos técnicos.

Esse ônus de provar o regular emprego dos recursos públicos é uma regra vetusta; está lá no Decreto-Lei nº 200, de 1967, e nós empregamos isso com muita ênfase. O parlamentar precisa ter esse ônus. A escolha que ele promove não é no sentido estrito de um ordenador, que apenas assina a nota de empenho e de pagamento; ele é o mentor intelectual da escolha da adjudicação direta do objeto. E é preciso trazer esse enfrentamento.

Já me informaram do tempo, o qual está muito reduzido, mas eu preciso ilustrar o que eu falei.

Não sei se vocês conseguem enxergar a "boca do jacaré abrindo". Esse é o Fundo Nacional de Saúde, o portal cujo *link* coloquei há pouco...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu não estou vendo nem o jacaré; imagina a boca abrindo, Doutora.

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - Ministro Flávio Dino, tem uma linha amarela. Está vendo a linha amarela?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ah, bom!

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - Essa "boca do jacaré" não era tão grande. A partir de 2015, 2016, ela está abrindo.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Entendi.

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - E é aí que estão R$ 55 bilhões parados.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Entendi. É porque está bem apagadinho.

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - Desculpe-me, esse é o gráfico do próprio Fundo.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - É que eu já sou idoso, Doutora.

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - Não, desculpe-me...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Valor do saldo... Amarelo é o quê? O saldo do...

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - É o saldo de dinheiro parado sem execução, porque não se consegue liquidar.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ah, entendi. Execução estimada.

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - São restos a pagar computados no piso da saúde, a maioria de emendas parlamentares.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Está bem! Entendi. Agora entendi.

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - Desculpe-me, não fui tão lúcida.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Nada. Não, o jacaré está aqui. Eu já vi.

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - É uma forma, é como nós falamos ao analisar gráfico.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - É, sim; claro, eu sei. Eu só não estava olhando.

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - E aqui, no próximo gráfico, isso fica mais claro. Olhem o valor do saldo parado no Fundo Nacional de Saúde: R$ 55.489.000.000,00 empoçados, porque a liquidação da despesa não é factível, tamanho o nível de fragilidade dos planos de trabalho, que Vossa Excelência já determinou, em relação às emendas parlamentares computadas no piso da saúde.

E isso traz consequências.

Eu me lembro do relatório final da CPMI dos Anões do Orçamento, que já sugeria alguns encaminhamentos de controle. Trago-o de volta. Nós não aprendemos com os erros do passado. Aliás, Cazuza já dizia isto: "Eu vejo o futuro repetir o passado. Eu vejo um museu de grandes novidades"; mas há um trecho mais duro da música, que ele compôs em coautoria com Arnaldo Pires Brandão: "transforma o país inteiro em" - desculpem-me, a analogia é forte - "transforma o país inteiro em um puteiro, porque assim se ganha mais dinheiro". Perdendo o devido processo da cadeia de custódia da informação, não se cumpre. Nós repetimos erros de mais de 30 anos atrás. E esse é o impasse.

Bom, estão me dizendo que o tempo está esgotado, mas aí...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Não, mas a senhora pode concluir, Doutora.

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - Então, eu coloquei agora, na sequência das ideias, as comprovações da legislação que eu citei. Vou passar rapidamente apenas nisso para vocês verem. Art. 52 da Lei Orgânica do SUS: é crime de emprego irregular de verbas alocar os recursos da saúde fora do planejamento sanitário, na forma do art. 36, § 2º, salvo situação de calamidade. Então, obrigar o atendimento do planejamento sanitário nada mais é do que cumprir a Lei Orgânica do SUS, sob pena de crime.

As emendas parlamentares já chegam a comprometer 44% das despesas discricionárias do Ministério. Isso tem uma repercussão, inclusive quando se fala em rever o piso da saúde. Se amanhã, se daqui a seis meses, se daqui a um ano, nós revermos o piso da saúde e da educação, não significa que esse dinheiro vai ser mais bem alocado. Pelo contrário, há um risco, inclusive, de uma alocação ainda mais fisiológica, pulverizada, arbitrária.

Está em matéria do *Estadão* a esse respeito. Inclusive, a projeção passada e futura mostra o quanto as emendas parlamentares estão crescendo. Por isso faço questão de insistir naqueles R$ 11,5 bilhões de emendas de comissão. É

uma subvinculação inconstitucional. Não há como garantir correção pelo IPCA. A própria inserção da garantia de R$ 11,5 bilhões ali é controversa. Não há dinheiro para o Bolsa Família e se faz correção automática de emendas de comissão, que nem impositivas são. É preciso trazer isso à tona. Está aí. Se deixassem, o Congresso indicava R$ 255 bilhões; é o que tentaram indicar no orçamento de 2026.

O orçamento está sendo disputado fora do espaço das políticas públicas, mas no sentido mais republicano e impessoal, de um trato planejado, de um trato claro. E Vossa Excelência já deu, inclusive, a determinação de alocar o recurso em contas bancárias rastreáveis, porque até saque direto em boca do caixa estava havendo. Eu brinco que o óbvio não é fácil.

A transparência em relação às ONGs nem sempre é assegurada. Os colegas demandaram isso, não só em relação aos parlamentares. Nós não temos série histórica, Ministro Flávio Dino, do que essas entidades receberam, é uma dificuldade para cobrar prestação de contas das entidades do terceiro setor, do montante de dinheiro que elas recebem.

Então, série histórica, não só isoladamente, contrato de gestão, contrato de gestão, emenda. É preciso cobrar a série histórica para analisarmos eventuais desvios. Isso é muito importante para quem analisa prestação de contas.

Aí já vem essa questão da transparência; eu não vou avançar, mas o vínculo de parentesco...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - A senhora pode concluir, Doutora, por favor.

A SENHORA ÉLIDA GRAZIANE PINTO (PROFESSORA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA FGV) - Sim. O vínculo de parentesco, e só com ele termino. Está aí o art. 39 da Lei nº 13.019, mostrando muito claramente que houve alterações na legislação que, por si só, merecem uma retomada à luz da Constituição. Não é porque foram revogadas que deixaram de ser significativamente relevantes. Elas continuam tendo uma aderência ao regime constitucional.

A revogação na Lei nº 13.019 não significa que deixa de ser rastreável. Se os parlamentares influenciam a escolha do CNPJ da entidade beneficiária, se influenciam o empenho e a liquidação, sobretudo na liquidação frágil, que depois deixa um monte de restos a pagar, nós precisamos de uma responsabilização, na linha do que Guilherme citava, do Homem-Aranha: "Para grandes poderes, grandes responsabilidades".

É um dever de responsabilização na forma do parágrafo único do art. 70. Nada estamos a pedir. Não queremos que o parlamentar seja diretamente

o responsável formal da tramitação no Siafi, da execução da despesa, mas que ele possa, sim, ser rastreável numa cadeia de custódia da informação. Porque a escolha de parentesco, de indicar emenda parlamentar com relações de parentesco, isso já veio à tona, inclusive aqui no Supremo. É desse tipo de embate, dessa necessidade de controle, que estamos a demandar.

Muito obrigada, inclusive pelo tempo adicional.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Nada, Doutora. Eu é que agradeço à senhora. E vamos passar ao André.

Doutora Isadora, sobre esse empoçamento, eu sei que a senhora não tem os dados agora, mas é um elemento relevante. Então, eu vou pedir para que, em 10 dias, a senhora se manifeste sobre o dado do empoçamento de R$ 55 bilhões do Fundo Nacional de Saúde. Porque, a meu ver, é relevante como um elemento exemplificativo ou demonstrativo de acertos e erros nesse modelo institucional. Aí vai constar da ata, Doutora, e a senhora está intimada.

Vamos, então, ao Doutor André, para complementar a manifestação. A Doutora Élida pegou o seu tempo quase todo, Doutor André. Essa é uma má notícia. A boa notícia é que eu vou restituí-lo ao senhor. Então, o senhor tem 10 minutos, está bem?

O SENHOR ANDRÉ ALEXANDRE NEVES DA SILVA (PROCURADOR DE CONTAS NO MPC/DFT) - Falarei rapidamente.

Em primeiro lugar, bom dia a todos. Bom dia, Ministro Flávio e demais integrantes da mesa. Minha apresentação já foi posta.

Em primeiro lugar, queria destacar que, a partir do regime das emendas parlamentares, passou a haver uma participação concreta do parlamentar na execução do orçamento. Esse vai ser o mote da apresentação.

Como preâmbulo desse entendimento, quero colocar em xeque um argumento normalmente utilizado para defender o regime de emendas parlamentares: o orçamento no Brasil deveria ser mais municipalista. A partir disso, as emendas parlamentares serviriam para destinar recursos da União em favor de municípios distantes que efetivamente executam a política pública.

Para mim, esse argumento é pouco coerente e verossímil, porque esse intuito é facilmente, ou mais coerentemente, resolvido a partir do aumento do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Se o intuito fosse efetivamente destinar mais recursos federais para municípios distantes, poderia, por meio de uma PEC, alterar-se, salvo engano, o art. 159 da Constituição e aumentar o percentual destinado aos municípios a partir de critérios claros,

prévios, técnicos, com base em população e renda, dentre outros que se podem estipular.

Por outro lado, ao se utilizar o regime das emendas parlamentares, o intuito de destinar recursos aos municípios é intermediado por um sistema em que cada parlamentar escolhe, pelo menos nas emendas individuais, ao seu bom alvedrio, os municípios beneficiados.

Ao se utilizar essa alternativa, e não aquela, o que me parece, como coloquei na apresentação, é que o objetivo é concentrar o poder de alocação nos parlamentares. Ainda que seja justificável destinar mais recursos federais aos municípios, antes do advento das emendas parlamentares já havia uma alternativa que me parece muito mais coerente, mais técnica e mais objetiva.

A partir desse entendimento, sugere-se que o objetivo real, a partir desse regime novo, é concentrar poder na mão dos parlamentares. Não só isso. Como coloquei, as emendas, a partir da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e, depois, as emendas de bancada, tornaram-se impositivas. A emenda individual é considerada uma ordem, uma ordem de se efetuar aquela programação orçamentária, de se efetuar aquela despesa.

Nada mais natural, portanto, que, se o parlamentar está emitindo materialmente ordens para se executar uma despesa, ele seja

materialmente enquadrado como um ordenador de despesa. Para isso, trouxe o conceito legal de ordenador de despesa, que estabelece que é assim considerada toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem pagamentos.

Não há necessidade, pelos próprios critérios atualmente postos, de que o ordenador de despesa seja apenas aquele formalmente designado por uma autoridade superior a ele ou por uma autoridade legalmente prevista no local. O art. 80, § 1º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967, estabelece ser toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, etc.

Para sustentar o entendimento de que, na verdade, o parlamentar age como ordenador de despesa, trouxe uma comparação em que se demonstra que, na realidade, no tocante ao manejo das emendas parlamentares, o parlamentar tem até mais prerrogativas que um ordenador de despesa clássico, digamos assim.

A partir das emendas PIX, por exemplo, não há sequer necessidade de se estabelecer um convênio ou instrumento congênere. Também não seria necessário que houvesse adimplência do ente federativo. Está expressamente previsto no art. 166, § 16, da Constituição que o recebimento das

emendas PIX seria efetuado independentemente de qualquer adimplência do ente receptor em relação a empréstimos, tributos e demais condicionantes.

Por outro lado, se um Ministro de Estado, por exemplo, quiser destinar recursos para um município, ele vai ter que observar os requisitos do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, cujo instrumento é o da transferência voluntária.

Nesse dispositivo, estabelece-se, como condicionante para se efetuar esse tipo de despesa, que o município receptor cumpra os limites constitucionais de saúde e educação, esteja adimplente em relação a tributos, empréstimos e prestações de contas anteriores e observe os limites da dívida.

Em outras palavras, na realidade, o parlamentar tem mais prerrogativas que um ordenador de despesa clássico no manejo das emendas parlamentares.

Um último ponto, já abordado e que realmente merece muita atenção, é que o art. 29 da Lei nº 13.019 autoriza, pelo mero fato de o recurso ser decorrente de emenda parlamentar, que se dispense o chamamento público. Nenhum ordenador de despesa clássico, digamos assim, pela sua mera vontade, tem autorização para condicionar, ou melhor dizendo, transferir recursos públicos para uma entidade privada sem chamamento público.

Não se está argumentando que, a partir de um recurso de emenda parlamentar, seria possível não realizar chamamento público em qualquer hipótese. Isso é possível, claro, nas hipóteses de calamidade pública e em outros dispositivos da Lei nº 13.019 relativos às organizações da sociedade civil. O que se defende é que o mero fato de o recurso ser decorrente de emenda parlamentar não justifica que se dispense um chamamento público.

Menciono um casamento de datas, porque as emendas parlamentares impositivas surgiram com a Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Nesse mesmo ano, poucos meses depois, o art. 29 da Lei nº 13.019 foi alterado para se permitir esse tipo de expediente.

Menciono também a exposição da Doutora Élida: esse *modus operandi* já foi experimentado na CPMI dos Anões do Orçamento, em que, entre outros mecanismos de fraude que se identificaram, esteve a alteração do orçamento para destinação de recursos públicos para ONGs predeterminadas pelos parlamentares, que eram por eles controladas. Não se trata de uma grande novidade. É um expediente de trinta anos atrás que agora está se repetindo.

Já chegando ao final, queria também destacar que a participação do parlamentar no ciclo de despesa vai além da mera fase legislativa. Não é apenas com a promulgação da Lei Orçamentária Anual que se encerra a participação do

parlamentar na execução dos recursos decorrentes de emendas, ou seja, sua função excede a mera política de indicação abstrata de prioridades.

Há alguns dispositivos de uma portaria do Poder Executivo que estabelecem a real execução das emendas. Neles se preconiza, por exemplo, que o parlamentar tem acesso ao sistema do Poder Executivo para, pessoalmente, durante a execução orçamentária, estabelecer os beneficiários da sua emenda e a ordem de prioridades. Ele pode determinar que essa emenda seja executada primeiro, depois essa, depois essa e depois aquela. Isso é um típico ato de ordenador de despesa.

Em síntese, é mais do que claro que sua atuação não se limita ao Parlamento e à aprovação da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Pelo contrário. Vários outros dispositivos dessa mesma portaria estabelecem que os autores das emendas, inclusive, são responsáveis por indicar medidas para superar impedimentos de ordem técnica, prosseguindo até a alteração da programação. Aprova-se uma emenda com um caráter um pouco mais genérico do ponto de vista legislativo, mas, durante a execução, ele tem o poder, mediante ofício para os órgãos ou pelo próprio sistema do Poder Executivo, de alterar as políticas públicas que deverão ser executadas.

Por fim, reitero os argumentos de que, considerando a participação decisiva dos parlamentares em suas emendas impositivas individuais, nada mais natural que ele seja responsável também, em caso de culpa, ou melhor dizendo, de erro grosseiro ou dolo, nos termos da Lindb, já postos para os demais ordenadores de despesa clássicos, por assim dizer.

Era essa minha exposição.

Obrigado, Ministro Flávio Dino e demais representantes.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Quero agradecer ao senhor, Doutor André, pela excelência da exposição. Tenho certeza de que todos os que fizeram uso da palavra nesta audiência agradecem.

Passemos à parte institucional, saudando o eminente Vice-Presidente do Tribunal, Ministro Alexandre de Moraes, que comparece aqui. Ofereci a presidência para ele, seguindo a antiguidade, mas ele não quis. Ofereço também a presidência dos trabalhos para que ele possa prosseguir.

Ministro Alexandre, teremos ainda a exposição dos órgãos públicos. Vossa Excelência recebeu o convite para a audiência, na ADI 7.995, como todos os demais Ministros receberam. A parte autora ainda falará ao final, no tormentoso tema das emendas parlamentares, que Vossa Excelência conhece tão bem.

Passo a presidência a Vossa Excelência. Estamos no item 11 das inscrições.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Cumprimento a todos os presentes. Cumprimento o Ministro Flávio Dino, Relator do processo, o Doutor Antônio Edílio Magalhães Teixeira, Subprocurador-Geral da República, a Juíza-Auxiliar Amanda Thomé, a Doutora Nathalia, membro auxiliar da Procuradoria, senhoras e senhores.

Quero inicialmente parabenizar o Ministro Flávio Dino pela iniciativa desta audiência pública. As alterações trazidas na jurisdição constitucional brasileira, entre elas as audiências públicas, democratizaram a discussão sobre a constitucionalidade, ou não, de determinadas leis, de determinadas emendas e de determinados procedimentos.

A possibilidade de ouvir vários argumentos, principalmente em um tema não só político-jurídico, mas também técnico, como este, é muito importante.

Eu acompanhava a audiência no gabinete enquanto trabalhava, e Sua Excelência, o Ministro Flávio Dino, colocou a questão estrutural dessas ações. Vossa Excelência até disse que, entre o tudo ou nada, geralmente acaba dando em

nada, exatamente porque a pressa de se resolver algo tão estrutural não permite que todos os aspectos, ou pelo menos os principais aspectos, sejam analisados.

Essa é uma questão estrutural, uma questão estrutural da maior importância, porque visa à aplicação dos, infelizmente, escassos recursos do orçamento brasileiro para não só implementar políticas públicas, mas também resolver várias questões de saúde, educação, habitação e segurança.

Obviamente, em uma questão estrutural como essa, a transparência, a publicidade, a eficiência e a possibilidade de fiscalização são dados e pressupostos importantíssimos.

Ministro Flávio Dino, parabenizo Vossa Excelência. Acompanharei, mas devolvo a presidência a Vossa Excelência, Relator da ação, agradecendo a gentileza.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu que agradeço a Vossa Excelência a presença. Acho muito relevante que Vossa Excelência aqui esteja, uma vez que, quem sabe, o fim desse julgamento ocorra na sua presidência. Como é um julgamento complexo, espero que ele comece agora, mas quem sabe?

Só com as sustentações orais dos *amici curiae* teremos alguns dias, mais as partes, pedidos de vista, que são normais. Quem sabe ele termine exatamente na presidência de Vossa Excelência?

Agradecendo as palavras e a gentileza, vamos para a parte final. Como mencionei, os órgãos e entes públicos são convidados e podem usar da palavra, ou não, a seu critério e com a abordagem que considerarem relevante.

Agradeço a presença da Excelentíssima Secretária-Geral de Controle Externo do TCU, Doutora Juliana, a quem passo a palavra.

A SENHORA JULIANA PONTES DE MORAES (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU) - Bom dia a todas as pessoas.

Serei bem breve, porque temos pouco tempo e há muitas pessoas para falar e contribuir. Primeiro, eu queria agradecer o convite e, em nome do Presidente Vital, cumprimentar o Ministro Alexandre, o Ministro Flávio Dino, que está presidindo estes trabalhos, a Doutora Amanda e o Ministério Público, nas pessoas do Doutor Antônio Edílio e da Doutora Nathalia. Cumprimento também todos os presentes.

Há uma palavra que foi dita aqui algumas vezes nas apresentações e nos estudos que, para mim, tem uma relevância peculiar.

Muito se falou em publicidade, em transparência, em planejamento, em execução das políticas de forma adequada e sobre as várias características e requisitos que temos para poder executar bem esse tipo de despesa. Independentemente de irmos para o tudo ou para o nada, como todos estão comentando, há algo muito importante que não poderia faltar, sob pena de que, em nenhum caminho, consigamos de fato responsabilizar alguém.

No Tribunal de Contas da União, há uma evolução da jurisprudência. Antigamente, todos conseguiam ou apontavam o ordenador de despesa como o grande responsável pela má execução de um recurso público. Essa jurisprudência evoluiu porque conseguimos individualizar condutas e procedimentos. Hoje, pouco se consegue responsabilizar, no âmbito administrativo, um ordenador de despesa. Geralmente conseguimos trazer para os autos a pessoa responsável pela licitação, a pessoa responsável pela homologação, a pessoa responsável, inclusive, pela execução física dos contratos. Se tenho um problema na obra, como responsabilizar o ordenador de despesa? Se algo foi superfaturado, se medida uma quantidade não entregue, não há como alcançar o ordenador de despesa.

Nesse ponto, o Doutor Carlos Costa menciona um extremo, a responsabilidade objetiva. O outro extremo, o outro lado, é como conduzimos os

nossos trabalhos hoje. O que queria colocar como palavra essencial é aquela em que os tribunais de contas hoje se juntaram e vêm trabalhando.

Participo de uma rede de Secretários de Controle Externo. Já entendemos que, independentemente de quem se queira responsabilizar, precisamos de algo chamado rastreabilidade. Ouso dizer, assim como a Doutora Élida colocou que tiraram um artigo da lei e que hoje ele não está mais lá, que, independentemente de terem tirado ou não, se tivermos rastreabilidade, conforme princípios e outros atos normativos, conseguimos trazer o verdadeiro responsável para qualquer seara de responsabilização. Claro que isso demanda tempo, esforço conjunto e muita análise.

Atualmente, os tribunais de contas estão empenhados em melhorar a rastreabilidade desses recursos, e não é uma tarefa fácil. Para os senhores terem ideia, o Tribunal de Contas da União lançou um concurso para contratar alguém de fora para, juntamente com os nossos técnicos, estudarmos toda a contabilidade pública, sistemas de tecnologia da informação e vários assuntos correlacionados, como política pública - inclusive execução de política pública -, para que consigamos ao menos começar a debater esse assunto.

Por mais que se vá para o tudo ou para o nada, queria apenas trazer esta reflexão: precisamos trabalhar a rastreabilidade.

A transparência é importante? É. A publicidade é importante? É. Mas, sem rastreabilidade, não conseguiremos responsabilizar de forma correta e efetiva, de um jeito que ninguém consiga apresentar uma contraprova ou outro raciocínio que nos impeça de responsabilizar se não tivermos ali uma conduta bem descrita.

A conduta bem descrita nasce na auditoria e em um processo administrativo de uma coisa chamada evidência. A evidência vem quando percorremos o caminho do dinheiro e sabemos quem foi que, de fato, contribuiu para aquele prejuízo ou para aquela irregularidade.

Era só esse alerta que eu queria fazer, porque nós, que trabalhamos no Tribunal de Contas, atuamos com gestão de risco. Aqui eu vejo um grande risco. Ainda que se vá para o tudo ou para o nada, sem rastreabilidade não conseguiremos responsabilizar.

Muito obrigada a todos!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Doutora Juliana, por favor. Agradeço a Vossa Excelência as observações valiosíssimas.

Tem sido um empenho coletivo, creio. Tenho realçado isso em sucessivas decisões e despachos, no sentido de que há uma concertação dos três

Poderes e dos órgãos de controle que nos permitiu avançar muito nesse período, inclusive com decisivas contribuições do Tribunal de Contas da União.

A esse propósito, há duas ou três audiências, lembro-me de que estava sentado ali, com menos pessoas, e houve o anúncio de que haveria um novo portal do TCU sobre emendas, na linha da rastreabilidade. Citando a Disney World, era quase uma espécie de parque de diversões da Disney completo, eu diria, com muitos atrativos. Já que citaram aqui o Homem-Aranha, fizeram tantas citações, Cazuza, só não citaram ainda o pobre do Aristóteles. Ele está banido do Supremo. É uma situação menos erudita; só farei essa agora.

Pergunto: esse parque da Disney já está funcionando?

A SENHORA JULIANA PONTES DE MORAES (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU) - Inclusive, eu ia falar sobre isso, mas não queria me demorar muito. Alguém aqui comentou que não se consegue chegar ao beneficiário final, à nota fiscal. Não sei se foi o senhor quem comentou. O nosso painel consegue, só que não para todas as emendas.

Nós, por conta do esforço do Ministro Flávio Dino, é preciso deixar isso claro, trabalhando conjuntamente com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, conseguimos trazer para o nosso sistema algumas notas fiscais.

Não só a questão da execução financeira; conseguimos trazer os beneficiários e obtivemos algumas notas fiscais a partir das ordens de pagamento.

Para algumas emendas, eu estimaria 40%, hoje conseguimos, no parque da Disney, indicar o beneficiário final. Aí está o ponto central, porque, em relação àquele beneficiário, posso cruzar informações e verificar, por exemplo, um conflito de interesses.

Temos alguns mecanismos para avançar. Quando tivermos rastreabilidade na cadeia inteira do processo, naturalmente pararemos de discutir o que estamos discutindo aqui e teremos uma mudança cultural, porque identificaremos, de fato, o responsável por determinada irregularidade.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Doutora Juliana, não querendo ser impertinente, quando a senhora menciona 40%, isso mais ou menos equivale a 100% do que o Banco do Brasil e a Caixa têm? Ou há ainda uma barreira de transferência de dados? Se a senhora não puder responder agora, eu coloco na ata.

A pergunta é: tudo o que o Banco do Brasil e a Caixa têm, todos esses dados estão no portal do TCU? A barreira está onde?

A SENHORA JULIANA PONTES DE MORAES (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU) - Não sei responder isso agora, porque tudo isso

é muito dinâmico, muda a todo momento, mas posso trazer essa informação. Essa informação de 40% era a que eu tinha em maio e junho. Pode ser que já tenha ampliado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Quarenta porcento de 2026?

A SENHORA JULIANA PONTES DE MORAES (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU) - De beneficiários finais.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - De 2026 ou da série histórica?

A SENHORA JULIANA PONTES DE MORAES (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU) - A partir de 2025.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Quando houve a decisão?

A SENHORA JULIANA PONTES DE MORAES (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU) - Quando começamos a atuar conjuntamente com a Caixa e o Banco do Brasil.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Apenas para esclarecimento de todos e de todas.

A SENHORA JULIANA PONTES DE MORAES (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU) - Se Vossa Excelência encaminhar, podemos responder a tudo isso.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu agradeço.

Apenas para esclarecimento e lembrança, Doutor Edílio, Ministro Alexandre: essa determinação foi sugestão do Tribunal de Contas da União.

Fizemos reuniões, a Doutora Amanda fez com o Banco do Brasil e a Caixa, para migrar esses dados para esse portal do TCU, inclusive para identificar esses fenômenos. Temos casos, o Ministério Público conhece, de pessoas que vendem gasolina sem comprar, o que pressupõe que tenham um poço de petróleo no posto de gasolina e também uma refinaria, porque conseguem vender o que não compraram. Isso acontece, infelizmente, em vários casos, eu diria. Realmente, chegar à última nota fiscal é decisivo, como a senhora mencionou.

Pedirei para a Doutora Amanda consignar, na ata da audiência, dez dias para que o TCU informe como o portal está funcionando, se o Banco do Brasil e a Caixa estão repassando integralmente os dados, qual o percentual, enfim,

informações básicas para podermos compartilhar com as partes e com os *amici curiae*.

A SENHORA JULIANA PONTES DE MORAES (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU) - A limitação para não chegarmos aos 100% hoje, que Vossa Excelência tinha comentado?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Isso, isso. Agradeço à senhora, Doutora.

Passo a palavra à eminente advogada, Secretária-Geral do Contencioso da AGU, Sua Excelência a Doutora Isadora Cartaxo, ao tempo que reitero os agradecimentos à Doutora Juliana e envio minha saudação ao Presidente do Tribunal, o Ministro Vital do Rêgo, meu ex-colega na Câmara dos Deputados.

Doutora Isadora, a senhora tem a palavra.

A SENHORA ISADORA MARIA BELÉM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA (SECRETÁRIA DO CONTENCIOSO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO) - Cumprimento Sua Excelência o Ministro Flávio Dino; o Ministro Alexandre de Moraes; o Doutor Edílio; a Doutora Natália; representantes da Procuradoria-Geral da República; a Doutora Amanda e todos os presentes.

Renovo os agradecimentos e agradeço o convite em nome de toda a Advocacia-Geral da União. É sempre uma honra representar a Advocacia-

Geral da União perante esta Suprema Corte, em especial nas audiências públicas. Como vimos ao longo da manhã, trata-se de uma oportunidade ímpar para ouvir os especialistas, esclarecer dúvidas e ter acesso aos dados.

A Advocacia-Geral da União, como função essencial à Justiça, é defensora da ordem constitucional e tem papel institucional de diálogo e de interlocução entre as instituições. Valoriza essas oportunidades e está sempre renovando sua disponibilidade institucional.

No caso concreto, como em todas as audiências públicas, as audiências técnicas de acompanhamento dessas ADPFs vêm mostrando uma complexidade técnica que ultrapassa o que está posto nos autos e a simples discussão jurídica. Daí o adequado, correto e muito pertinente tratamento como ação estrutural. Isso foi ilustrado nesta manhã, em que se tratou de duas questões específicas: a questão da responsabilidade, dos limites do desenho hoje posto, constitucional e normativo, quanto à responsabilidade; a primeira delas sendo a responsabilidade do parlamentar; e a discussão sobre uma também possível responsabilização dos demais atores no ciclo de execução das emendas parlamentares, no ciclo orçamentário, inclusive dos atores no âmbito do Poder Executivo.

Essa discussão vem na esteira, como já dito muito bem por Vossa Excelência, Ministro Flávio Dino, de avanços indiscutíveis e extremamente necessários quanto à transparência e à rastreabilidade.

A Doutora Juliana falava aqui da importância da rastreabilidade e, nesse momento, pensamos que temos um relativo espaço de tempo, ainda muito curto, se contarmos do início da efetiva implementação de todas as medidas de rastreabilidade. Certamente, todas as instituições de todo o país, em breve, como a Doutora Juliana disse, verão os resultados disso.

Lembrando que, quanto às questões relativas ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal e às demais instituições financeiras que já estão implementando as Ordens de Pagamento de Parceria (OPPs), que são o instrumento de rastreabilidade na fase de execução das emendas, serão muito pertinentes os dados que o TCU irá trazer.

Mas essas foram as ferramentas operacionais, as Ordens de Pagamento de Parceria, que permitem a forma de rastreabilidade, transparência e execução quanto ao que é operado dentro de cada conta específica. A conta específica é outra ferramenta de rastreabilidade fundamental que foi implementada.

Portanto, esses dois elementos, conta específica e OPPs, são instrumentos que foram progressivamente incorporados aqui, juntamente com a identificação da autoria das emendas e dos beneficiários. Então, temos essa questão do percentual de identificação dos beneficiários já endereçada no avançar dessas ações constitucionais.

Então, Excelências, nós temos hoje um desenho normativo atual que traz as hipóteses de responsabilização dos diversos agentes parlamentares, com as limitações ou com as possibilidades hoje postas no ordenamento, e também dos demais agentes.

Essa questão merece, sem dúvida nenhuma, um olhar sob a perspectiva de avanços quanto a essa responsabilização e de aperfeiçoamentos no ordenamento e no normativo posto, recomendando, todavia, que essas alterações tenham por base as premissas já postas e que se continue avançando. Tudo que foi identificado quanto à necessidade de transparência e rastreabilidade é que isso se reflita num desenho adequado quanto às matrizes de responsabilidade de todos os agentes públicos.

Nesse ponto, em relação ao desenho de responsabilidade dos agentes públicos, eu gostaria, Ministro, de trazer um fato de hoje.

Hoje foi publicada, no Diário Oficial, uma portaria interministerial dos Ministérios do Planejamento e Orçamento; da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e da Secretaria de Relações Institucionais. Trata-se de uma portaria interministerial de ontem que altera e aperfeiçoa a Portaria nº 2, de 2026, portaria deste ano, que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, a execução das emendas parlamentares. É uma portaria que sai anualmente.

E ela traz, sem prejuízo de trazermos depois formalmente aos autos, eu gostaria de fazer brevíssimos destaques. A portaria explicita as competências dos autores das emendas sob a perspectiva da execução; traz, por exemplo, a obrigatoriedade de indicação de objetos nas emendas à luz dos objetos padronizados que estão nas portarias do Executivo Federal, nas chamadas "portarias-cardápio".

A portaria de ontem, publicada hoje, traz também as competências dos órgãos setoriais, dos ministérios setoriais do Executivo Federal. Por exemplo, a obrigação de editar as "portarias-cardápio", que têm que sair agora, pela lei complementar, até o dia 30 de setembro, para a execução no ano que vem, com os programas elegíveis, com uma necessidade de compatibilização da indicação das emendas a partir de justificativas pelos autores, adequadas a essa

conformidade e aos programas de cada ministério responsável, de cada ministério setorial responsável.

Nós temos também as competências dos órgãos centrais do Sipec, uma competência de coordenação, e as competências da SRI de interlocução.

Então, nessa explicitação, já que é uma portaria, naturalmente, desse conjunto normativo, nós temos delineada ali a responsabilidade dos órgãos setoriais, dos ministérios setoriais, de verificar a conformidade da indicação dos objetos, a indicação que foi feita pelos parlamentares, à luz dos programas e políticas públicas do seu setor. Nós temos também uma questão de verificação da conformidade da indicação dos beneficiários, também justificando com os autores, com o parlamentar autor de cada emenda devendo justificar a indicação dos beneficiários para ser analisada pelos ministérios setoriais.

Bom, a desconformidade eventualmente identificada pode ser uma hipótese de impedimento técnico, evitando a execução da portaria.

Eu destacaria ainda, Ministro Dino, também um delineamento, e agora passando ao segundo ponto da discussão desta audiência pública, que é a questão da observância da publicidade, da impessoalidade, enfim, de normas do regime de direito público na escolha das entidades, das ONGs, das OSCs pelo poder público. A portaria também traz um delineamento de requisitos na escolha

dessas entidades. Houve diversos avanços na mesma esteira, aqui, ao longo tanto da ADPF 854 quanto nesta ADI, em relação à aplicação de emendas parlamentares às organizações da sociedade civil.

Essa portaria traz um apanhado, um consolidado dessas regras, sem prejuízo, claro, de seguirmos nesse caminhar de avanços.

Em suma, eu gostaria de destacar essa novidade, com essa portaria nova, que traz essa necessidade de aderência mais amarrada e mais delineada das indicações pelos parlamentares, quanto aos objetos e beneficiários, às políticas públicas de cada ministério, que devem estar expostas e explicitadas da forma mais detalhada possível nas chamadas "portarias-cardápio", que são aquelas portarias que trazem as ações estruturantes e de interesse regional.

O aperfeiçoamento dessas "portarias-cardápio" vem sendo feito progressivamente, inclusive à luz das recomendações feitas pela Controladoria-Geral da União.

Portanto, Excelências, já encerrando a fala, nós reforçamos que a Advocacia-Geral da União permanece, como sempre, de portas abertas para o diálogo e para a interlocução institucional e louvamos todos os aperfeiçoamentos e avanços tidos quanto a todo o regime e toda a questão estrutural que envolvem as emendas parlamentares.

Agradecendo mais uma vez a Vossa Excelência, a Advocacia-Geral da União renova o seu compromisso com o avanço quanto ao desenho institucional, normativo, relativo à execução das emendas parlamentares.

Muito obrigada.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Doutora Isadora, eu agradeço à senhora, porque tanto a intervenção de Vossa Excelência como a da Doutora Juliana, e tenho certeza de que outras também, permitiram afastar um dos termos da díade que eu apresentei: tudo ou nada. Quer dizer, nós já descartamos o nada; já é alguma coisa. Teríamos chegado ao nada se, há dois ou três anos, tivéssemos optado por um caminho apocalíptico, de "vamos julgar amanhã", porque não teríamos construído todos esses aperfeiçoamentos, que são patrimônio do Estado brasileiro, do serviço público brasileiro, entendido no seu sentido mais amplo, e da sociedade civil, das entidades da sociedade civil que aqui comparecem como *amici curiae*, porque forneceram, inclusive, a provocação inaugural para a primeira audiência que eu realizei como Relator, no dia 1/8/2024 - acho eu.

Então, acho que isso é um processo muito valioso, que exclui o nada. E Vossa Excelência traz a notícia de uma nova portaria, pelo que eu compreendi, qualificando todo esse procedimento, ou toda essa processualidade

no âmbito do Poder Executivo, em sentido convergente à preocupação dos autores das ações, dos *amici curiae* e das várias decisões que, não eu, o Supremo deu, porque as principais foram referendadas por unanimidade pelo Colegiado. E com isso, nós conseguimos aprimorar bastante, como Vossa Excelência acaba de mencionar, no que tange aos atributos principais de transparência, rastreabilidade, eficiência mesmo, prestação de contas, o que tornou o desate ou o deslinde desse feito menos complicado, exatamente porque já não existe o cenário do nada.

Ou seja, mesmo que o Plenário do Supremo entenda que este regime existente é constitucional, o que nós temos hoje já é muito melhor, num processo, a meu ver, talvez até de constitucionalização progressiva, do que nós tínhamos em 2022, se essa for a conclusão da maioria do Colegiado.

Então, essa notícia da nova portaria é muito bem-vinda, assim como a evocação da necessidade de aprimoramento das "portarias-cardápio" que é o terceiro eixo que, na minha apreciação, é aquele em que temos mais carência. E os dados trazidos pela Doutora Élida ilustram isso, que é o terceiro eixo concernente à eficiência.

Avançamos em transparência? Sem dúvida alguma. Avançamos em rastreabilidade? Sem dúvida alguma. Avançamos séculos em termos comparativos.

Mas, do ponto de vista da eficiência, eu tenho não só observações empíricas, que cada um obviamente faz as suas, e é uma fonte de conhecimento legítimo, mas também as informações nos autos mostram que nós ainda precisaríamos, repito, caso mantido esse modelo na Constituição, se essa for a conclusão do Supremo, avançar no que se refere à economicidade, à eficiência, à qualidade do gasto.

O Ministro Alexandre há pouco lembrava do drama da escassez. O bom gestor, dizia ao meu filho ontem, anteontem, ele reclamando da prova de matemática dele, eu disse: "eu te garanto que tem coisa pior". Mas ele me mostrou umas tabelas, seno, cosseno; quase que eu concordo com ele que a vida dele estava pior do que a minha, porque parecia alguma ciência oculta. Mas eu dizia para ele: "são as dificuldades que fazem com que haja as perguntas certas e as respostas adequadas".

Então, no que se refere à eficiência, eu acho que nós ainda temos muitos pontos de interrogação, dada a escassez de recursos. Então, se nós olharmos essa dramática escassez e houver, como haverá a manifestação de Vossa Excelência, sobre R$ 55 bilhões empoçados no Fundo Nacional de Saúde, creio que não haveria um sintoma ou uma prova, no sentido técnico mesmo, mais eloquente de que é preciso avançar mais no que se refere a esse pilar, que é a tríade constitucional.

Nós olhamos lá, desde a primeira decisão: transparência, rastreabilidade, eficiência. Essa é a tríade que não pode ser sacrificada. Tudo mais é método, é meio. Mas esse tripé tem uma imperatividade inafastável.

E as "portarias-cardápio", Doutora Isadora e todas as partes, os *amici curiae*, a imprensa que nos acompanha, a meu ver, são uma resposta indeclinável. Porque as "portarias-cardápio", que constam das decisões do Pleno do Supremo e constam também de leis e portarias, é que podem trazer as emendas para algum tipo de parametrização compatível com as políticas públicas escolhidas pelos Poderes do Estado. E não uma espécie de solipsismo parlamentar.

Eu, quando estudava Direito, nos anos 80, o Ministro Alexandre é dessa época também, havia um movimento aqui liderado pelo Professor José Geraldo de Sousa Júnior, um ilustre professor da UnB, onde tive a alegria de ministrar aulas e acho que alguns se formaram lá, fizeram mestrado, enfim. E o José Geraldo liderava um movimento chamado Direito Achado na Rua. E havia os positivistas que criticavam muito e diziam: como Direito Achado na Rua? Isso quebra a pirâmide kelseniana, enfim.

Eu já estou convencido de que isto não é um problema. Nós temos o direito estatal e o Direito Achado na Rua. Eu estou assustado é com o

direito lá de casa, que cada um constrói o seu, na sua cabeça, e diz: "eu acho". E aí realmente a pessoa rasga qualquer parâmetro jurídico porque acha sozinho.

Então, é muito pior que o Direito Achado na Rua, porque a rua pelo menos é um espaço público, ou sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, na dicção habermasiana. Então, isso aí não é problema; é a dialética da vida e da construção do Direito.

O que eu vejo é esse salve-se quem puder, esse ultraindividualismo como *ethos* social, que conduz, no plano institucional, a isso. Cada um constrói a sua decisão judicial porque tirou da cabeça; cada um constrói o seu rito processual; cada um constrói a sua norma; e, no caso da política, cada um constrói a sua prioridade. A sua. E como? Qual é a base constitucional para isso? O mandato popular dá esse tipo de autorização para que haja alocação imperativa, impositiva, de recurso segundo prioridades pessoais, republicanas ou não?

Então, esse é o parâmetro que eu, particularmente, creio que nós, enquanto pudermos, antes do julgamento do Plenário, devemos focar uma atenção especial para que, por exemplo, as "portarias-cardápio" sejam um cardápio de um restaurante com poucos pratos. Porque, se ele vai das pizzas, que a inventividade do povo brasileiro inventou, é uma polêmica que eu tenho com o Ministro Alexandre, sobre as pizzas. Então, pizza com ketchup, com maionese e todos

aqueles tipos de pizza que a inventividade do povo brasileiro criou, para desespero dos italianos.

Se for para todo tipo de gastronomia, de Roraima ao Rio Grande do Sul, nesse cardápio cabe tudo. E talvez, Doutora Isadora, e também vale para a CGU, seja uma reflexão que, para essas novas portarias, acho que qualificaria esse processo que nós temos.

De todo modo, Doutora Isadora, certamente, saudando novamente a intervenção de Vossa Excelência, nós não estamos no território do nada, e a AGU tem um mérito nisso.

Como a senhora aludiu ao Banco do Brasil e à Caixa, também, no prazo de 10 dias, se a senhora quiser se manifestar sobre isso, já que vamos ter a manifestação do Tribunal de Contas da União, se a senhora quiser se manifestar também sob a ótica do Banco do Brasil e da Caixa nessa interação com o Tribunal de Contas da União.

Agradeço à senhora e vamos ouvir o Doutor Ronald, que é auditor federal e representa aqui a Controladoria-Geral da União.

Finalmente, fomos ao Congresso, partido autor, PGR e encerramos.

Eu falei de cardápio e todo mundo lembrou do óbvio: o almoço. E eu ainda falei de pizza, pizza de carne seca. Qual país do mundo tem pizza de carne seca, pizza de carne de sol? Só o Brasil. Por isso que é o melhor país do mundo.

Doutor Ronald, o senhor tem a palavra.

O SENHOR RONALD DA SILVA BALBE (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU) - Excelentíssimo Senhor Ministro Flávio Dino, Senhor Ministro Alexandre de Moraes, Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal, e demais autoridades presentes nesta audiência, cumprimento todos em nome da Controladoria e da Secretaria Federal de Controle Interno, da qual eu sou o Secretário.

Essa Secretaria, Ministro, tem colaborado, ao longo desses últimos dois anos, trazendo um dado de realidade sobre o que nós encontramos em campo. Essa Secretaria realizou aproximadamente vinte relatórios de auditoria, tratando de quase noventa entes federados, sobretudo municípios, e também algo como cerca de cem entidades do terceiro setor. E o que nós encontramos durante esses trabalhos? É por isso que hoje eu faço questão de mencionar, para trazer esse voto de esperança, para que esse processo melhore.

Eu preciso fazer duas ressalvas. Esses trabalhos dizem respeito a esse conjunto de unidades auditadas. Ele pode, obviamente, representar o todo, mas não tem esse propósito.

Uma outra observação que eu devo fazer é que esses trabalhos estão localizados no tempo. Quando começamos a fazer esses trabalhos sobre as emendas, lá em meados de 2024, eles não tinham, então, o condão de trazer um dado daquilo que viria pela frente, das alterações legais que vieram. Obviamente, esses dados trazem um retrato daquela realidade e, por isso, nós vemos também, com muito bons olhos, as alterações que foram sendo feitas ao longo desses dois anos.

Então, eu só uso a palavra para trazer aqui um breve resumo de cinco dos principais achados que nós encontramos. Identificamos opacidade e falha na transparência ativa. Identificamos ausência de rastreabilidade e ocultação do autor, além de desalinhamento com prioridades locais e falhas no planejamento. Identificamos também incapacidade operacional e inexistência de ONGs e, por fim, irregularidades na execução e desvio de finalidade.

Todos esses dados nos levam à conclusão de que a impositividade orçamentária, sem mecanismos rigorosos de vinculação, transparência, motivação e responsabilização, gera ineficiência sistêmica,

opacidade e riscos elevados de desvio. Portanto, do ponto de vista da atividade de auditoria, esperamos que uma nova regulamentação, uma nova decisão sobre essa matéria, possa trazer um patamar muito mais elevado de eficiência na gestão do gasto público.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Doutor Ronald, eu agradeço e, do mesmo modo que saudei a Doutora Isadora, eu homenageio Vossa Excelência, porque a CGU tem sido um vetor decisivo para as conquistas institucionais a que todos fizemos alusões.

Devo ainda lembrar que o senhor me deve, até o final do ano, muitas auditorias.

O SENHOR RONALD DA SILVA BALBE (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU) - Estou sabendo.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - O senhor está me devendo umas seis ou sete por aí, não é?

O SENHOR RONALD DA SILVA BALBE (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU) - Exato.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Entre este processo e o da CVM, acho que tem alguma coisa do senhor também.

Nunca as pessoas que vêm para as audiências comigo saem com tédio. Elas saem sempre motivadas e cheias de lembranças.

Então, eu faço essa lembrança em tom bem-humorado, apenas para acentuar o quanto já foi feito e, claro, o quanto será feito a partir desse trabalho dos auditores da CGU, a quem, mais uma vez, homenageio, enviando a minha saudação ao Ministro Vinícius. Agradeço ao senhor.

Vamos ouvir agora o Senado.

Ah, não, Doutor Jules, é o senhor hoje. Nós vamos inverter. O senhor sempre fala... Hoje eu vou inverter. Normalmente, a Doutora Gabriela fala e o senhor fala depois. Hoje eu vou inverter, porque, pelo protocolo, a Câmara tem precedência, não é? Mas hoje eu vou fazer essa inversão. O senhor não vai se chatear comigo, até porque o senhor conhece pizza de rapadura também, não é?

O SENHOR JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA (CÂMARA DOS DEPUTADOS) - Que é uma delícia, Ministro!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - O Doutor Antônio Edílio conhece também. Do Ceará.

O SENHOR JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA (CÂMARA DOS DEPUTADOS) - Rapadura e carne seca, inclusive.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - É, eu sei de onde o senhor vem.

Então, o Doutor Jules, que representa a Câmara, tem a palavra. Em seguida, a Doutora Gabriela.

O SENHOR JULES MICHELET QUEIROZ E SILVA (CÂMARA DOS DEPUTADOS) - Bom dia, Senhor Presidente, Ministro Flávio Dino; Senhor Vice-Presidente, Ministro Alexandre de Moraes; Doutor Antônio Edílio; Doutora Nathalia Di Santo; Doutora Amanda, que deve estar retornando e nos presidiu brilhantemente, Ministro Flávio, no começo da sessão.

Gostaria de cumprimentar também todos os expositores e expositoras. Pela brevidade do tempo, não cumprimentarei nominalmente, mas cumprimento a todos na pessoa da Professora Élida, de quem sou um leitor ávido, tanto da produção acadêmica quanto das redes sociais.

Presidente, as exposições, ricas que foram, parecem-me ter-nos retirado de uma armadilha que muito me preocupava, e ainda me preocupa, no controle concentrado em geral, que é a armadilha da abstração. Coloco-me aqui junto com Vossa Excelência, sob a jurisdição da auditoria de citações: Edmund

Burke fala ser muito arriscado reformar instituições e sociedades com base em valores meramente abstratos, sem conhecer o propósito e a razão de as instituições serem como são.

As emendas são um instrumento importante de descentralização. Permito-me aqui até discordar, respeitosamente, do Doutor André, porque o Congresso aumentou o FPM pelo menos três vezes desde 2007, desde quando me lembro. O Congresso ampliou enormemente a competência tributária própria dos municípios na reforma tributária, tanto nas emendas constitucionais quanto nas leis complementares.

Se um presidente disser que descentralizará a receita da União para os estados e municípios, penso ser muito difícil que tenha resistência junto ao Congresso Nacional. Mas é muito improvável que isso aconteça, porque, em todos esses aumentos do FPM, a maior resistência sempre foi do governo. É um problema que não é de separação de Poderes; é um problema, na verdade, federativo.

A própria ideia de emenda PIX nasce de uma dificuldade que os parlamentares tinham. Na época, a emenda foi proposta por um presidente de partido de situação e um de oposição, diante da dificuldade que os parlamentares tinham em fazer chegar recursos aos entes subnacionais.

As emendas são um instrumento de democratização. Evidentemente, essa democratização se submete a temperamentos, a regulamentos e à transparência que vínhamos construindo com Vossa Excelência e, anteriormente, com a Ministra Rosa, de maneira que é preciso preservar a finalidade do instituto.

Aí me preocupam, quando fugimos da armadilha da abstração, as constatações de que realmente, como todas as posições colocadas demonstram, existe um arcabouço normativo de controle. A questão é saber qual é o papel que o parlamentar tem nesse arcabouço de controle.

Por óbvio, vários expositores colocaram isso, não me parece haver a pretensão de responsabilizar um parlamentar por um ato do qual ele não participou ou sobre o qual sequer tem ingerência. Sobretudo porque esse tipo de responsabilização, em uma situação em que as emendas são um instrumento importante de oposição no âmbito político, arrisca a liberdade de atuação do mandato parlamentar.

Já tive a oportunidade de citar, em outra audiência conduzida por Vossa Excelência, a situação de emendas parlamentares para atender populações LGBT no bojo de um governo conservador.

As emendas servem justamente para que os parlamentares não apenas descentralizem políticas públicas para a ponta, do ponto de vista federativo, mas também para que os grupos minoritários da sociedade, representados no Parlamento pela oposição, tenham acesso a políticas públicas próprias, evidentemente dentro de um planejamento público maior.

O primeiro risco então é que se tenha uma leitura abstrata do tema, de maneira a responsabilizar os parlamentares por atos sobre os quais eles não têm jurisdição alguma.

Também é importante tomar cuidado para que, ao se responsabilizar todo mundo por tudo, não se acabe responsabilizando ninguém por nada.

Quando se transforma, quando se cria um hibridismo metodológico no processo de responsabilização - o colega do Ministério Público mencionou esse ponto -, acaba não sendo possível individualizar a conduta de ninguém. Aí se pode acabar responsabilizando o parlamentar e retirando a responsabilidade do efetivo ordenador de despesa, assim identificado pela legislação, por um ato de controle que a lei lhe impõe, inclusive a Lei Complementar nº 210, aprovada pelo Congresso Nacional em diálogo institucional com este Tribunal.

Dito isso, Presidente, gostaria apenas de reforçar meus cumprimentos aos expositores pelas colocações. A Casa também pretende se manifestar no prazo de dez dias, comentando as colocações.

Agradeço a Vossa Excelência pelo espaço de fala.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Doutor Jules, eu que agradeço.

Apenas para elucidação geral, pelo que observo, tanto o Ministério Público, a Procuradoria-Geral da República - o Doutor Edílio poderá se manifestar com mais clareza -, quanto a minha atuação como Relator e a de outros Colegas têm tido esse cuidado no território da responsabilidade penal.

É claro que não há ninguém, neste momento, que esteja, de algum modo, sendo inquirido ou perquirido, na esfera penal, pela mera indicação de uma emenda. Sempre há um acréscimo que sugere alguma anomalia. Com certeza, isso não está em debate. O debate é a responsabilidade de outro tipo, como Vossa Excelência bem mencionou.

No que se refere ao ressarcimento ao erário, a AGU tem, inclusive por determinação desta relatoria, juntamente com a CGU, um trabalho concernente à propositura de ações de ressarcimento ao erário.

Temos visto situações que resvalam claramente no território penal. Há inúmeros procedimentos, dezenas, a estas alturas nem sei dizer se já não são centenas, mas dezenas com certeza, no território da responsabilidade penal.

A dificuldade que temos hoje é quanto ao ressarcimento ao erário. Certamente, não se cuida de objetivação de responsabilidade, mas de identificação da cadeia de atos e do nexo de causalidade.

Realmente é um desafio grande, porém necessário. O parlamentar não pode ser responsabilizado, por exemplo, por um gestor que fraudou uma licitação, é verdade. A questão é saber quais os atos antecedentes que conduziram a esse risco.

Acho que esta ADI propõe um debate em que é importante que a Câmara se manifeste, porque temos parâmetros novos trazidos pelo conceito de impositividade que não se referem ao direito penal, mas sim, aos âmbitos civil e administrativo, sobretudo na dimensão do ressarcimento ao erário. Tenho certeza de que o corpo técnico da Câmara está atento a essa necessidade.

Ouçamos o Senado, a Doutora Gabrielle Pereira. Sua Excelência, assim como o Excelentíssimo Doutor Jules, têm a representação do Congresso. Em seguida, ouviremos a parte autora para a conclusão.

Inclusive, Doutor Jules, no meu caso, diariamente, declino de muitos inquéritos para a primeira instância. Ontem mesmo declinei dois em que a Procuradoria-Geral da República não identificou indícios ou entendeu que os atos teriam sido, do ponto de vista penal, exclusivamente no local da execução ou na cena da execução. Nós os declinamos para a primeira instância.

O que o Doutor Ronald mencionou, por exemplo, sobre entidades que não existem é diverso. Não falo de um caso; falo de dezenas de casos de entidades que não são identificadas.

Com a experiência parlamentar que tive, colocarei uma emenda para a associação não sei de quê, não sei das quantas, e eu não sei de nada? São múltiplas hipóteses que não comportam uma só resposta, acho eu.

Ouçamos a Doutora Gabrielle. Ouvimos a autora e, depois, passamos a palavra.

A SENHORA GABRIELLE TATITH PEREIRA (SENADO FEDERAL) - Bom dia a todas e a todos!

Cumprimento o Ministro Flávio Dino, que preside esta audiência. Cumprimento também o Ministro Alexandre, Vice-Presidente deste Tribunal, o Doutor Antônio Edílio, a Doutora Nathalia, a Juíza Doutora Amanda, que muito bem conduziu os trabalhos até a chegada do Ministro Flávio.

Quero parabenizá-lo, Ministro Flávio, pela realização desta audiência pública. Em momentos como este, percebemos a relevância de pluralizar o debate, de ouvir especialistas nas áreas. Isso nos ajuda a adquirir complexidade para entender os problemas que realmente temos, identificar claramente esses problemas e construir as soluções institucionalmente mais adequadas, diálogo que temos realizado ao longo de todas as ações que envolvem as emendas parlamentares e que tem trazido resultados importantíssimos para o Brasil. Ganha o Brasil, ganha a sociedade brasileira e ganham as instituições.

Cumprimento-o mais uma vez e cumprimento os brilhantes expositores que me antecederam, os convidados e os colegas presentes, representando as instituições.

Ministro Flávio, tentarei me ater ao objeto específico da ADI 7.995 e tratarei de cinco pontos principais. Gostaria de começar já pelo final, pedindo a Vossa Excelência que nos conceda mais prazo, para podermos, com mais vagar e de modo mais profundo, abordar uma série de questões relevantes trazidas nesta audiência pública.

Ministro Flávio, aproveitando o que Vossa Excelência vinha falando, gostaria de começar partindo de um pressuposto, ou esclarecendo algo que me parece fundamental para o debate: o parlamentar não é irresponsável, no

exercício das competências de que tratamos no caso das emendas parlamentares, nem politicamente nem juridicamente.

Esse é um ponto fundamental, Ministro, porque não só a responsabilidade existe como não se confunde com o papel do ordenador de despesa. O parlamentar responde por conflito de interesses, por desvio de finalidade, por fraude, por corrupção e por qualquer outro ilícito praticado e previsto no ordenamento jurídico, e não apenas no âmbito penal. Uma das consequências da responsabilização penal, quando há dano ao erário, é que os agentes envolvidos efetivamente nos atos ilícitos também sejam chamados a responder por esse dano, observado o devido processo legal.

Considero esse um pressuposto muito relevante para o debate que travamos. O parlamentar não é irresponsável no plano político - e não estamos a falar de responsabilidade política aqui -, tampouco no plano jurídico. Essa responsabilidade existe. As inúmeras investigações em andamento, não só no âmbito deste Supremo, mas em todas as instâncias do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Polícia Federal, comprovam isso. As ações penais em curso e eventuais condenações também demonstram que, embora possamos aprimorar e melhorar o sistema, essa responsabilidade jurídica existe e tem sido levada a cabo pelas instituições competentes.

A portaria publicada hoje, já trazida pela Doutora Isadora, reforça um compromisso institucional do Poder Executivo, mas também do Poder Legislativo, de constante aprimoramento do sistema e de uma adequada definição da matriz de responsabilidades em discussão no âmbito desta ADI.

O segundo ponto que gostaria de tratar é sobre a questão do ordenador de despesa.

O conceito de ordenação de despesa é um conceito funcional. Exerce a ordenação de despesa e responde por ela o agente público que pratica atos típicos de gestão e disposição patrimonial, em especial aqueles relacionados ao empenho e à autorização para o pagamento.

A indicação para execução exercida pelo parlamentar no âmbito do processo orçamentário não corresponde nem se equivale ao conceito de ordenação de despesa. Esse é um ponto que considero muito relevante. Nem todo agente público participante do processo de execução é ordenador de despesa. Há uma série de agentes públicos que participam do processo de execução orçamentária, mas apenas aqueles que praticam os atos típicos de ordenação de despesa respondem como ordenadores. Isso não significa que esses agentes públicos não sejam responsáveis. Eles o são, nos termos das competências que exercem e nos limites da previsão legal.

O ordenador de despesa é aquele que pratica atos típicos de ordenação e gestão patrimonial, em especial o empenho e a autorização para o pagamento. Não basta exercer influência no processo decisório, como claramente fazem os parlamentares - tratarei um pouco mais disso depois. É preciso que o ordenador de despesa seja ocupante de cargo ou emprego público e tenha subordinação hierárquica.

Esse é um ponto trazido pela doutrina, pelo tratado de ordenação de despesa, e me parece muito relevante para entendermos o que estamos debatendo. Os agentes políticos, como regra, não são considerados ordenadores de despesa porque não se subordinam hierarquicamente a outra autoridade, em face das competências constitucionais que exercem. Essa subordinação hierárquica, prestar contas, submeter-se hierarquicamente a alguém, é elemento fundamental de controle para a ordenação de despesa.

Outro ponto que me parece muito relevante e que está aliado à questão estrutural de quem deve ser ordenador de despesa é a questão da segregação de funções.

O ordenador de despesa, e os colegas que me antecederam já trouxeram esse elemento, não deve ser aquele que indica ou seleciona a política pública ou o beneficiário ou aquele que indica prioridades. Ele tem que ser um

outro agente, com competência funcional de controle. A segregação de funções, portanto, é um elemento fundamental do processo de controle.

E aí, Ministro Flávio Dino, quanto aos papéis do parlamentar: o que essa alocação orçamentária endereça? Quem é o beneficiário? Qual é o objeto? Qual é a ordem de prioridades? Esse é o papel do parlamentar e, por isso, ele deve responder nos termos da lei.

Qual é o papel do ordenador de despesa? Avaliar se essa alocação, se essa indicação, tem amparo jurídico e amparo legal para que se cumpra conforme as demais competências legais previstas.

Essa distinção entre alocação e controle dessa alocação me parece um elemento fundamental que a equiparação do parlamentar ao ordenador de despesa vai retirar do sistema que hoje temos. Logicamente, é passível de debate, mas penso que essa equiparação fragiliza o controle e não o aprimora.

Outro ponto que gostaria de trazer, Ministro, é a questão da impositividade.

A impositividade prevista na Constituição restringe o espaço de decisão política do Poder Executivo quanto à execução ou não daquela emenda, mas não retira o dever de todos os agentes públicos que participam do processo de observar os requisitos legais, em especial os impedimentos de ordem técnica.

Já levamos para casa uma lição, que foi muito bem posta pela Professora Élida e pelo Ministro Flávio Dino, de que podemos e devemos aprimorar a avaliação técnica dos impedimentos. Já vamos trabalhar sob a perspectiva de que isso precisa ser aprimorado para que possamos ganhar mais eficiência.

Mas a impositividade não afasta a necessidade de observância dos demais requisitos legais, em especial da aplicação e da avaliação adequada dos impedimentos de ordem técnica e da necessária relação ou pertinência que essas indicações precisam ter com as políticas setoriais dos ministérios.

Outro ponto, Ministro Flávio Dino, é como construímos a ideia de responsabilidade limitada aos atos praticados.

Aqui acho que um aspecto fundamental para o debate que estamos travando é pensarmos sobre o conceito jurídico de nexo de causalidade.

A equiparação do parlamentar ao ordenador de despesa, em uma perspectiva de nexo de causalidade e de responsabilização por eventual dano ao erário, parece estar mais próxima da teoria da equivalência dos antecedentes causais: qualquer agente público que tenha, ainda que remotamente, participado da cadeia causal será responsabilizado. Essa teoria nos traz uma série de

complexidades e nos leva, em alguma medida, a uma regressão infinita de responsabilização.

Atrevo-me a dizer - podendo muito bem ser corrigida pelos colegas de controle que aqui estão - que hoje o Poder Judiciário e os tribunais de contas têm aplicado a teoria da causalidade adequada. É preciso uma causa apta, necessária e suficiente para a responsabilização do agente público. A indicação do parlamentar, a alocação do recurso, não é causa suficiente, por si só, e não produz os atos de ordenação de despesa.

Acho que esse é um ponto relevante para avaliarmos a tese proposta.

Essa teoria da causalidade adequada também tem sido aplicada com a teoria da causalidade direta e imediata. Busca-se, na causa mais próxima ao dano, a responsabilização do agente. Talvez, da conjugação dessas duas teorias, consigamos extrair o melhor substrato teórico para avaliação da tese proposta nesta ADI.

Já me encaminhando para a conclusão, Ministro, qual é a perspectiva do Senado Federal nesta audiência pública?

Estamos em processo de aprimoramentos constantes. O controle sobre as emendas parlamentares, um instituto relativamente novo, demanda

reorganização das instituições e o desenvolvimento e aprimoramento da sua capacidade institucional, em especial de controle. Esse é um processo incremental e temos, ao longo do tempo, obtido significativos avanços.

Renovamos aqui o compromisso do Senado Federal nesse processo de aumento de transparência, de rastreabilidade e de aprimoramento dos mecanismos de controle.

Especificamente em relação às entidades privadas, já aprimoramos os mecanismos de controle em relação às RP 7 e RP 8, inclusive por meio de resoluções do Congresso Nacional, e assumimos pública e formalmente nos autos o compromisso de aprimorar também, por meio de resolução, em relação às RP 6, às emendas individuais.

Um ponto que também gostaria de trazer para o debate é que a questão da vedação de nepotismo nas entidades privadas, prevista no art. 94 da LDO. Temos hoje norma vigente que restringe e busca impor controles normativos à questão do nepotismo, e temos esse compromisso de aprimoramento da indicação das entidades privadas em relação às RP 6.

Também temos um compromisso institucional de aprimoramento dos mecanismos de controle e levamos para casa a avaliação de melhorar os mecanismos de avaliação dos impedimentos técnicos.

Quero reforçar que o parlamentar não é irresponsável no exercício do processo orçamentário, tanto legislativo quanto na questão específica das indicações, e estamos constantemente trabalhando para aprimorar essa matriz de responsabilidades.

Encerro, mais uma vez, reforçando e ressaltando os grandes avanços que obtivemos até aqui em termos de transparência, rastreabilidade e controle.

Agradeço a Vossa Excelência a oportunidade e parabenizo a todos que participaram da audiência.

Muito obrigada!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Doutora Gabrielle, muito obrigado pela densidade teórica das suas considerações, que vão na linha do que mencionava há pouco.

Creio que a reflexão sobre a relação de causalidade e o nexo causal é central, como mencionei. Quem sabe os parâmetros, como Vossa Excelência mencionou, acerca do art. 13 do Código Penal, aplicado por simetria, possam nos ajudar na reflexão para deslindar as múltiplas hipóteses em que, por exemplo, um parlamentar aloca uma emenda para um objeto idôneo e para um ente

federado e lá, por alguma razão, ocorre algum tipo de malversação, desvio, peculato, enfim? A relação de causalidade se torna mais complexa, concordo.

A outra hipótese que mencionei, e mencionei porque é corriqueira, não por exercício acadêmico, é quando o risco é evidente. Há aqui, talvez, uma omissão relevante, porque o parlamentar é o controle externo. Como o parlamentar vai alocar um recurso sem aferição mínima? Ele tem uma equipe. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm um corpo técnico de elevada qualidade.

Não posso aqui dissertar sobre as minhas memórias, não são relevantes e seriam incabíveis, mas tenho visto de tudo um pouco. Desde um parlamentar que, de fato, agiu corretamente e, obviamente, não pode responder nem no terreno cível nem no administrativo até situações que talvez resvalem na teoria da imputação objetiva.

É isso que menciono: criação do risco, risco concreto. Refiro-me ao direito penal por simetria, mas é uma referência adequada porque, se vale para o direito penal, vale, como paradigma, para o território cível-administrativo.

Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido. Esse é o conceito básico.

Aí vamos para o § 2º:

"§ 2º A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado."

Tornemos o argumento ainda mais relevante, mais expressivo:

"O dever de agir incumbe a quem:

a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância;"

Se não for o parlamentar, que tem por lei esse dever, quem será?

Não são todas as hipóteses em que podemos, de plano, exonerar a responsabilidade cível-administrativa ou esperar que ela só se manifeste em casos em que a responsabilidade penal esteja configurada.

Nem uma coisa nem outra. Nem responsabilidade objetiva, nem redução da responsabilidade cível-administrativa para ressarcimento ao erário, objetivo constitucional tão nobre que é imprescritível.

Agradeço à senhora porque deu muitas ideias para a Doutora Amanda. Eu não tenho ideia de nada; ela é que é a culpada. Ela está anotando aqui, como linha de reflexão para esse tema, que, obviamente, pode ser compartilhado com todos nesse processo conjunto e coletivo de construção da verdade possível em cada momento.

Há outras alíneas:

"b) de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado;

c) com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado."

Achar que vai dar certo escolher uma associação de mães do Município Y para executar uma obra de saneamento talvez seja um problema até de inimputabilidade penal.

Há hipóteses diversas, diria, que talvez ensejem a reflexão a partir dessa ação proposta pelo Partido Rede.

Agradeço muito, como disse, tanto a manifestação de Vossa Excelência quanto a do Doutor Jules, que sempre engrandecem o debate.

Aos sucessivos Presidentes da Câmara e do Senado sempre recomendo a mesma coisa: aumentar os salários de vocês, porque vocês lutam bravamente para defender, às vezes, até o impossível. Sempre menciono isso a todos eles. Tomem isso como um elogio. Não sei se eles têm atendido, mas sempre digo: eles vão lá, lutam bravamente e lutam com aparente convicção.

Passo a palavra à Doutora Amanda, que representa o partido autor, e aí concluiremos a audiência.

Doutora Gabrielle, a senhora terá os dez dias; o Doutor Jules e todos os *amici curiae* também, assim como as partes, para falar sobre a audiência.

Há apenas um acréscimo em relação à AGU, relativo ao orçamento de recursos da saúde, e ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal e ao TCU, sobre o portal. Mas todos também terão dez dias, os *amici curiae* e as entidades que participaram, que quiserem aportar informações ao processo.

De fato, como mencionei, é o exercício de Peter Häberle: encontrar a verdade no meio da penumbra ou das trevas.

Doutora Amanda, a senhora tem a palavra para o encerramento.

A SENHORA AMANDA CASTRO NEHME (PARTIDO REDE SUSTENTABILIDADE) - Muito obrigada!

Cumprimento a todos na pessoa do Ministro Flávio Dino.

Queria agradecer e contribuir para esta audiência pública importantíssima para a Rede. Inclusive, em nome da Rede, agradeço a oportunidade de participar desta audiência pública. Ministro, assumo a culpa, em nome da Rede, por mais uma ação, mas ela será devidamente justificada.

Nossa contribuição parte de uma pergunta bastante simples ao mesmo tempo que complexa: como podemos fortalecer as instituições

democráticas quando aumentamos o poder de determinados agentes sobre os recursos públicos?

Gostaria de começar minha exposição falando de uma perspectiva institucional. Não citarei Aristóteles, mas citarei Daron Acemoglu e James Robinson, que ganharam o Prêmio Nobel com o livro *Por que as Nações Fracassam*. Trazemos uma provocação feita por esses autores sobre como sociedades que possuem recursos e condições semelhantes podem produzir resultados muito diferentes. Para esses autores, uma das chaves para compreender essa diferença está justamente nas instituições.

As regras que distribuem o poder, que criam incentivos e que estabelecem os limites para aqueles que tomam as decisões são importantíssimas. Por isso, devemos reforçar as nossas instituições.

Trago essa ideia para esta audiência não como um complemento desse argumento econômico, mas como argumento jurídico para destacar uma premissa muito importante: as instituições não são apenas estruturas que distribuem o poder; elas também distribuem as responsabilidades. Essa é uma das questões centrais desta ADI.

Precisamos mencionar que, quando falamos de dinheiro público, temos que perguntar quem tem o poder de decidir sobre ele. Disso

decorrem outras perguntas: quem deve justificar essa decisão? Quem deve torná-la transparente? Quem deve prestar contas? Quem deve responder por ela?

Gostaria de destacar também uma possível incompreensão desta ação. Não defendemos, nem sustentamos, na presente ação, que o Poder Legislativo não possa participar da elaboração do orçamento público. Muito pelo contrário. Isso seria até incompatível com a nossa arquitetura constitucional. O Congresso Nacional participa da definição das prioridades do orçamento, das políticas públicas e da conformação da Lei Orçamentária.

O problema constitucional surge em outro ponto. Surge quando a participação parlamentar deixa de ser apenas a definição de uma prioridade orçamentária e passa a determinar concretamente quem receberá determinado recurso público, qual entidade será beneficiária ou qual CNPJ receberá a verba, sem que os deveres jurídicos correspondentes acompanhem esse poder.

Nossa tese, elaborada em parceria com o Doutor Márlon Reis, traz a esta Corte uma questão que pode ser resumida em uma única pergunta: pode existir poder público sem responsabilidade pública correspondente?

Essa é uma pergunta retórica, porque a própria Constituição estabelece, no art. 70, parágrafo único, que não. Como já foi mencionado pelos expositores anteriores, deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica,

pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

O nosso sistema constitucional não olha apenas para o nome ou para o cargo formal daquele que pratica o ato. Ele também considera a relação material que esse agente estabelece com o patrimônio público. Essa responsabilidade deve acompanhar o poder materialmente exercido. É exatamente isso que se pede que seja analisado nesta ação.

Historicamente, existia uma distinção bastante clara entre a participação legislativa e a participação do Executivo na formação do orçamento. O parlamentar participava da definição das prioridades e da aprovação das dotações orçamentárias, enquanto a Administração Pública executava a despesa e assumia os deveres próprios da gestão do recurso.

Com a evolução das emendas impositivas, essa fronteira ficou muito mais complexa. A indicação parlamentar passou a ter uma força muito maior na destinação concreta desses recursos.

Temos que trazer aqui uma questão institucional inevitável: se o poder decisório aumentou, os mecanismos de responsabilidade aumentaram na mesma proporção? Essa é a assimetria que pedimos que o Supremo analise neste caso.

Sustenta-se aqui, em conjunto com o Doutor Márlon Reis, que, quando o parlamentar deixa de apenas participar da formação do orçamento e passa a determinar concretamente para onde vai esse recurso público, quem será o destinatário e em quais situações ele será aplicado, passa a exercer um poder materialmente muito próximo daquele exercido pelo agente responsável pela ordenação de despesas, que é o conceito de ordenador anômalo de despesas, já trazido pela Professora Élida.

Se há o poder de decidir, deve haver também a responsabilidade proporcional ao poder exercido. Caso contrário, criar-se-ia uma assimetria institucional, na qual o poder de decisão fica concentrado em um agente, mas a responsabilidade jurídica permanece distribuída para outros agentes que executam formalmente a despesa.

Trazemos essa discussão, que não começa do zero, mas vem sendo desenvolvida há muitos anos no Supremo. Nas ADPFs 850, 851 e 854, o Tribunal enfrentou a questão das chamadas emendas do relator e estabeleceu parâmetros justamente para superar a falta de transparência.

Temos também, mais recentemente, as ADIs 7.688, 7.695 e 7.697, em que o Supremo tratou da necessidade de reforço da transparência e da rastreabilidade das emendas, inclusive das emendas PIX.

Para tornar isso muito mais concreto, precisamos trazer também para a discussão a Ação Penal 2.670, julgada pela Primeira Turma do Tribunal, que condenou sete réus, dos quais três eram deputados federais, por corrupção passiva. Segundo o acórdão, ficou comprovado que a solicitação de vantagem indevida estava vinculada à apresentação e à destinação de emendas parlamentares.

Esse caso envolveu a destinação de recursos federais, por meio de emendas, para um município do Maranhão. De acordo com a denúncia acolhida no julgamento, foram destinados aproximadamente R$ 6 milhões em recursos, enquanto teria sido solicitada uma vantagem indevida de R$ 1,7 milhão como contrapartida.

Ainda existem outras investigações em curso. Não são ações penais, portanto não existe condenação, mas a primeira que gostaria de mencionar é a Operação Overclean, que investiga uma estrutura de direcionamento de recursos de emendas parlamentares para vários estados e em que, segundo as investigações, recursos foram direcionados a contratos previamente articulados. Houve fraude em licitações, superfaturamento, sobrepreço, pagamento de propinas e lavagem de dinheiro. Nessa primeira fase da operação, já foi identificado um volume aproximado de R$ 1,4 bilhão movimentado e também foi determinado o sequestro judicial de R$ 162 milhões por este próprio Supremo.

Outra investigação que gostaria de mencionar é relativa às emendas PIX, em que a Controladoria-Geral da União encontrou indícios de irregularidade na utilização das transferências especiais. A partir dessas constatações, a Polícia Federal instaurou investigações e o próprio Ministro Flávio Dino autorizou buscas e apreensões nas Pets 15.592 e 15.840.

Esses casos mostram que o poder de destinar recursos públicos não é uma faculdade politicamente neutra nem juridicamente irrelevante. Ele pode gerar consequências jurídicas concretas e, inclusive, consequências criminais.

Assim, se o ordenamento jurídico reconhece que a atuação parlamentar na destinação dessas emendas pode ser juridicamente relevante a ponto de fundamentar uma responsabilização penal, essa mesma situação deveria produzir os efeitos correspondentes de transparência, motivação e prestação de contas também no plano constitucional e administrativo.

A transparência, no entanto, não pode ser o ponto final. A transparência permite saber quem decidiu; a rastreabilidade permite acompanhar o caminho do recurso; e a responsabilidade permite saber quem deve responder por essa decisão.

O que temos hoje, em uma construção jurisprudencial e institucional, é que o recurso precisa ser identificável, rastreável e sujeito a mecanismos de controle. Mas esta ADI vai além disso.

Não basta saber para onde o dinheiro foi. É preciso saber quem decidiu que o recurso deveria ir para aquele lugar e quais responsabilidades decorrem dessa decisão.

A transparência é um elemento muito relevante de controle, mas ela não se confunde com responsabilidade.

Em última análise, submetemos a esta Corte a seguinte questão: como compatibilizar o poder concreto de decidir sobre a destinação de recursos públicos com o correspondente dever de responder por essa decisão?

Temos que ressaltar que existe uma questão constitucional relacionada à separação dos Poderes. Isso não significa apenas dividir competências entre Legislativo e Executivo; significa também distribuir responsabilidades.

O Legislativo exerce sua função própria quando estabelece prioridades e aprova o orçamento. A Administração exerce sua função própria quando executa concretamente esses deveres. Mas, quando um parlamentar passa a determinar, de maneira vinculante, quem será o destinatário concreto de um

recurso, surge uma aproximação material entre a função legislativa e a função administrativa.

Nessa aproximação do poder exercido, também precisa haver uma aproximação correspondente dos deveres jurídicos.

Outro ponto essencial desta ADI é a destinação das emendas às entidades privadas, tema já amplamente debatido nesta audiência.

A questão é que devemos ressaltar que a emenda parlamentar não pode funcionar como mecanismo de contratação direta nem como autorização para escolher subjetivamente uma organização da sociedade civil ou um CNPJ específico.

Quando falamos de contratação pública, devemos aplicar a Lei nº 14.133, de 2021, e, quando falamos de parcerias com organizações da sociedade civil, devemos aplicar também a Lei nº 13.019, de 2014.

A indicação direta de uma entidade privada, sem procedimento público, objetivo e impessoal, viola a igualdade entre os potenciais beneficiários, aumenta o risco de conflitos de interesses, fragiliza a economicidade e dificulta a fiscalização dos resultados.

O caráter impositivo dessas emendas garante a execução da dotação, mas não autoriza a supressão das regras legais aplicáveis à seleção dos beneficiários.

Por essas razões, encaminhando-me para a conclusão, a Rede pede que esta Corte reconheça que o parlamentar que indica, direciona e determina concretamente a aplicação dos recursos de emendas impositivas deve submeter-se a deveres proporcionais de motivação, publicidade, impessoalidade, prevenção de conflitos de interesses, rastreabilidade, colaboração com os órgãos de controle e responsabilização jurídica.

Também se pede que, quando os recursos forem destinados a entidades privadas, sua execução observe procedimento público, objetivo, impessoal e competitivo, nos termos da Lei nº 14.133, de 2021, e da Lei nº 13.019, de 2014.

A tese, em síntese, é a de que não há orçamento sem transparência, e não há transparência suficiente sem responsabilização. Não há gasto público legítimo sem impessoalidade na escolha dos beneficiários.

Pede-se que se estabeleçam parâmetros constitucionais para que poder e responsabilidade caminhem juntos.

Muito obrigada!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Agradeço à senhora, Doutora, que traz um tema da maior relevância como argumento que informa a pretensão da parte autora, que é esse concernente ao fato de a transparência não ser suficiente.

É uma lembrança da dimensão instrumental da transparência: ter transparência para viabilizar a boa aplicação do recurso público e a responsabilização de quem não agiu adequadamente ou se omitiu.

Esse é um tema muito difícil, porque diz respeito a desigualdades e a privilégios historicamente acumulados no Brasil. Há uma ideia de hiperconcentração de poder nas mãos de poucos e disseminação da responsabilidade para outrem. Quem decide, quando eventualmente se encontra diante da dimensão da responsabilidade, diz que não foi ele.

Temos que superar esses paradoxos, inclusive com maturidade no debate.

Outro dia, Doutor Edílio, mencionei, e menciono novamente, que há muitos políticos ímprobos, juízes ímprobos e advogados ímprobos. Disse exatamente: não falei que todos são; falei que há.

Para meu espanto, nos dias subsequentes, surgiram manifestações de protesto e indignação porque iluminei o que vejo, nos autos e fora deles, há décadas.

Não são todos os parlamentares que são ímprobos na aplicação de emendas parlamentares, mas a lembrança de Vossa Excelência lança luz sobre esse fato lamentável, que deve ser combatido e eliminado nas hipóteses em que o parlamentar não honra o seu juramento constitucional. Todos agem assim? Claro que não!

No caso do sistema de Justiça, mencionei isso e torno a mencionar, porque temos a situação de precatórios falsos serem expedidos e ninguém ver. Esse precatório ingressa no mercado financeiro e ninguém viu.

A responsabilidade, como tese - não estou dizendo que concordo com ela -, não seria do advogado que requereu, não seria do juiz que deferiu, não seria do advogado público que atuava nos autos e não impugnou.

Seria de quem, afinal? De quem paga a conta? Do pobre? Do cidadão da esquina?

Se todos os partícipes do processo jurídico formal não tiverem dimensão da sua responsabilidade, o dinheiro público será cada vez mais aviltado em nosso país.

Quando a senhora lembra do tema da responsabilidade como finalidade desses vetores de transparência e rastreabilidade, ilumina todas as controvérsias que temos nos autos sobre a temática das emendas parlamentares e também sobre outras matérias.

Tenho a honra de também ser Relator de ações relativas ao mercado de capitais. É outro fenômeno. Há trilhões circulando. Esses trilhões pertencem, às vezes, a facções criminosas, não possuem origem definida, existem camadas e camadas de ocultação patrimonial, a fiscalização não funciona e os processos de responsabilização são arquivados.

A culpa é de Dona Maria?

Se construirmos teses, neste caso que estamos debatendo e em todos os outros dos quais tenho a honra de ser Relator, em que, em nome de afastar a responsabilidade objetiva, acabemos conduzindo à ausência completa de responsabilidade, obviamente estaremos em mau caminho.

Tenho certeza de que nenhuma das intervenções foi nessa direção.

As pessoas honestas e dignas, em qualquer área da atividade humana, no serviço público ou na atividade privada, não podem se ofender quando problemas são apontados, porque, do contrário, seria impossível o debate público.

Se as pessoas honestas e dignas, que são a imensa maioria, não querem sequer que se fale dos problemas, elas querem o quê? Que os problemas sejam acobertados?

Ao se acobertá-los, aí sim é que a solução não virá.

Quero louvar a iniciativa do Partido Rede, porque trouxe uma dimensão adicional que, a meu ver, faltava no debate que estamos travando, até por dificuldade de compreensão da totalidade de um tema dessa envergadura.

Esta ADI 7.995 complementa todas as reflexões que já vínhamos fazendo desde a ADPF 854: transparência, rastreabilidade, eficiência, probidade e boa aplicação do recurso público, para que possamos, diante desse montante tão expressivo de recursos, construir um modelo que ajude o Estado brasileiro a ser cada vez mais probo, sem corporativismos toscos e estéreis, que servem apenas para proteger os maus. Isso exige um debate maduro, sincero, claro, com observância das formas jurídicas e do devido processo legal.

Como mencionei em outras circunstâncias, todas as vezes que, em nome de uma boa causa, sacrificam-se os métodos adequados, o resultado é péssimo.

Senhoras e Senhores, temos bilhões de reais decorrentes da Operação Lava a Jato e ninguém sabe o que fazer com eles. É importante falar disso.

Temos, neste Supremo, processos zumbis, porque são colaborações premiadas cujos processos principais não existem ou porque as ações penais não foram iniciadas, ou porque foram arquivadas, ou porque os réus foram absolvidos.

Temos situações em que debatemos, no Supremo, casos de pessoas sem foro por prerrogativa de função envolvendo colaborações premiadas celebradas há dez anos e que pretendem rescindir a colaboração porque foram absolvidas.

Quando o Supremo sairá dessa enrascada, sob a ótica da dogmática jurídica e do Direito positivo? Não sei.

São processos que permaneceram em razão da não observância das formas, é importante lembrar disso. As formas são conteúdo no nosso ofício. Talvez em todos os ofícios. Não se observaram as formas adequadas, e o problema continua vagando pelos corredores. Inclusive, no meu gabinete, há dezenas de processos de pessoas que estão sendo cobradas pela Procuradoria-Geral da República a pagar multas. Elas dizem que foram absolvidas, mas o termo de colaboração premiada continua em vigor.

A pessoa pergunta: "Como, se o Estado diz que sou inocente?" Ou não pagaram, ou pagaram e querem o valor de volta, ou querem reduzir a multa.

Os processos estão aqui no Supremo sem um único ser humano com foro por prerrogativa de função.

Quem explica isso?

É importante falar das coisas com clareza, não para avaliar a má conduta de alguém ou apontar erros, mas para evitar erros e prevenir novos erros.

É isso que devemos fazer em relação a todos esses temas complexos.

Foi evocada aqui a CPI dos chamados Anões do Orçamento. É triste verificar que alguns ensinamentos, como vários mencionaram, não foram incorporados de modo perene.

Estamos condenados a repetir esse passado, às vezes, em uma conformação muito pior.

Precisamos debater os assuntos sem interdições. Quando falo em interdição não me refiro a mim, porque a velhice e o sofrimento fazem com que

se adquira muito destemor e muita coragem. Refiro-me à interdição institucional, não individual.

Creio que a ação do Partido Rede, que a senhora acaba de sintetizar, abre mais uma porta para a reflexão justa acerca da dimensão da responsabilidade, sem a qual não existe boa aplicação do recurso público.

Agradeço à senhora, última expositora.

Para concluir, passo a palavra ao Doutor Antônio Edílio, Procurador da República, representando o Ministério Público Federal.

Em seguida, concluirei os trabalhos e descerei brevemente para agradecer a todos vocês, inclusive pela solidariedade à minha dieta, ao não almoçarem, assim como não almoçarei.

Doutor Antônio Edílio.

O SENHOR ANTÔNIO EDÍLIO MAGALHÃES TEIXEIRA (PROCURADOR DA REPÚBLICA) - Primeiro, boa tarde a todos!

Agradeço ao Ministro Flávio Dino pela oportunidade proporcionada ao Ministério Público de participar do que eu chamaria de um intenso diálogo de aprendizado, como foi o que ocorreu.

Sei que a hora já está avançada, Ministro, e, além disso, está chegando a hora da fome. Serei breve, mas não gostaria de deixar de fazer um registro.

O primeiro registro é de agradecimento a Vossa Excelência, conforme já mencionei. É sempre importante para o Ministério Público Federal ter uma oportunidade como essa, a oportunidade de aprender. Aprender e compreender a partir da perspectiva dos mais diversos atores.

Nesse passo, cumprimento Vossa Excelência exatamente pelo modelo adotado, esse modelo de ouvir a todos para poder formar a melhor compreensão possível. Ouvir a todos, Ministro, em um tema que tem uma transcendência entre o político e o constitucional.

Exatamente por estar nessa conexão entre o político e o constitucional, o tema passa a ser um tema de altíssima relevância e, ao mesmo tempo, muito sensível. É bom que esteja exatamente sob a condução de Vossa Excelência, e tenho lugar de fala para testemunhar sobre isso.

Conheço e acompanho a atuação de Vossa Excelência no espaço público de ação e decisão desde 1994, no Estado do Maranhão, quando Vossa Excelência atuava na magistratura e eu, no Ministério Público. Desde aquele momento, acompanho o trabalho de Vossa Excelência. Acompanho, aprendo e

testemunho seu perfil democrático. É um perfil democrático por formação, por toda a história de Vossa Excelência. É uma história de vida dentro do acompanhamento do papel do poder público.

Também falo um pouco da importância da experiência que Vossa Excelência tem em vários segmentos do espaço público decisório, não apenas da magistratura. Vossa Excelência já esteve do lado da política e, tendo essa experiência diversificada, tem condições melhores do que qualquer outro para conduzir e encaminhar a melhor solução para um problema que, eu diria, é politicamente sensível, mas é também de alta relevância sob o ponto de vista dos parâmetros constitucionais.

Farei alguns cumprimentos. Já não está mais presente o Ministro Alexandre, que passou por aqui demonstrando a importância desse tema e o quanto se preocupa com isso. A presença de Sua Excelência ajuda a enriquecer esta audiência, por se tratar de um constitucionalista e de alguém que, estando na posição mais elevada na Administração Pública, a posição de Ministro do Supremo, vem, neste momento, para compreender e, depois, tomar a melhor decisão.

Cumprimento a Doutora Amanda, que iniciou os trabalhos, conduzindo-os muito bem; a Doutora Nathalia, nosso suporte na Procuradoria-Geral da República; e a todos vocês, da sociedade civil, das instituições públicas de

controle, do Legislativo e dos demais segmentos que participam ativamente e dão grandes contribuições.

Gostaria de me referir a cada um individualmente, mas o tempo já não me permite nem me autoriza a fazer isso.

Ministro, gostaria de fazer duas observações. Uma é de mérito; outra é de método.

O mérito não me cabe tratar. Essa é uma ação de controle concentrado de constitucionalidade e cabe ao Procurador-Geral da República, mas Doutora Nathalia e eu anotamos tudo o que foi dito, porque tudo o que foi dito foi de alta relevância.

Esse material será submetido à assessoria e ao próprio Paulo Gonet, Procurador-Geral da República, pessoa muito honrada e digna, de elevado espírito público, que, com certeza, terá uma posição relevantíssima a respeito desse assunto.

Mas quero falar também do método, e do método posso falar apenas para registro. Arriscar-me-ei aqui, Ministro Flávio Dino, a me submeter aos auditores da filosofia.

Sou um leitor de Hannah Arendt, e sua última obra foi *A Vida do Espírito*. Nessa obra, ela cuidou de tratar do pensar e do julgar. Infelizmente,

quando terminou de escrever a parte dedicada ao pensar, faleceu e não conseguiu escrever a parte dedicada ao julgar.

Ao tratar do pensar, ela já dava indicações sobre a importância da reflexão profunda, da análise sobre o método mais complexo do pensamento para se chegar a um julgamento adequado. Para julgar, é preciso pensar. Ela se baseava exatamente, dentro do pensamento kantiano, na ideia do espírito alargado, do espírito de se tentar compreender um problema a partir dos mais diversos pontos de vista.

É o que Vossa Excelência faz. Vossa Excelência faz isso ao conduzir um processo dessa envergadura por este caminho. Vossa Excelência, neste momento inicial, está fomentando o pensar, o pensar a partir das várias perspectivas. Vossa Excelência tenta olhar o problema a partir da própria visão do problema, mas levando em conta as diversas visões; e são essas visões que estão sendo trazidas para podermos, a partir desse pensar, chegar ao melhor julgar.

É um registro que quero fazer sobre o método.

Gostaria muito de me posicionar sobre o mérito, mas não posso fazê-lo. Fico no método e registro a importância de Vossa Excelência, a importância de todos neste processo e a importância da metodologia adotada para que se tenha

o melhor resultado possível em um tema de tamanha relevância, porque é um tema relevante, é um tema sensível e também é um tema urgente.

Contudo, Vossa Excelência, quando falou da presença do Ministro Alexandre, fez um registro: "talvez julgaremos sob sua presidência". Isso permite identificar em Vossa Excelência alguém que se preocupa com a urgência, mas, ao mesmo tempo, preocupa-se com o cuidado de julgar no tempo certo, levando em conta o fator tempo.

O tempo muitas vezes nos ajuda a compreender e a nos encaminhar pelo caminho da razão.

Quero somente fazer esse registro em relação a Vossa Excelência, na condição de membro do Ministério Público Federal, mas especialmente de um admirador de longa data.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Obrigado, Doutor Edílio!

Vejo que Vossa Excelência também é destemido, porque hoje à tarde haverá muitas auditorias nas suas citações de Kant e de Hannah Arendt. O pessoal, às vezes, não conhece o conceito de paráfrase e também não entende o lugar do bom humor na retórica.

Eu sei que há muitas pessoas que não gostam, mas sempre fiz assim e deu certo. É um modo de conduzir a descoberta da verdade. Lá vou eu citar Sócrates, aí alguém fará um textão dizendo que Sócrates não existiu. Meu Deus, lá vou eu para a auditoria. Para fazer as perguntas certas e encontrar as respostas, é preciso um ambiente amigável, principalmente em um processo objetivo, em que o nível de contenciosidade ou de antinomia deve ser, o máximo possível, distendido, para permitir a interação das instituições.

Falando sério, agradeço todas as contribuições daqueles que corrigem meus erros, que existem, obviamente, em todos os planos, graças a Deus, porque isso significa que estou vivo - tenho filhos para cuidar.

Agradeço a todos os que recomendam, justa ou injustamente, que eu estude cada vez mais. O que importa, no fundo, não é essa dimensão menor, fulanizada, pessoalizada do debate, é exatamente a compreensão dessa interação institucional, como Vossa Excelência, Doutor Edílio, aludiu: o método como construímos um ambiente melhor para o país.

Esse *ethos* das caixas de comentários de *sites* e de redes sociais não é o mais indicado para resolver os problemas da nossa pátria. Lá vou eu de novo: Hobbes, guerra de todos contra todos; o exercício ilimitado dos apetites individuais conduz à destruição.

Precisamos usar esses momentos também para emular bons valores, valores autenticamente republicanos, cívicos, que não são os valores do debate de extermínio, extermínio de pessoas e de instituições.

A Vossa Excelência, Doutor Edílio, muito obrigado pelas suas considerações.

Apenas deixo claro que não sabia que Vossa Excelência vinha. Ele é quase maranhense, mas não é suspeito no caso, porque não é maranhense; ele só andou por lá e hoje, obviamente, já não trabalha mais lá.

Como disse, agradecerei pessoalmente a todos e a todas, mas menciono muito especialmente a Doutora Nathalia, que tem estado conosco sempre, e, claro, a Juíza Amanda, que conduz esse feito, bem como os demais juízes auxiliares do gabinete, em uma dimensão de equipe trabalhando.

Essa equipe que trata de orçamento é coordenada pela Doutora Amanda, condensando a principal virtude que ela tem: a capacidade de pensar e de me ajudar a decidir.

Muito obrigado à senhora.

Muito obrigado a todos.

Está encerrada a audiência.