



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

**PARECER n. 00016/2025/CONJUR-MTE/CGU/AGU**

**NUP: 47975.200522/2024-31**

**INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA POPULAR E SOLIDÁRIA - SENAES**

**ASSUNTOS: SENTENÇA NORMATIVA**

**EMENTA: I. Documento preparatório, nos termos do art. 7º, § 3º, da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Acesso restrito até a tomada de decisão ou a publicação do ato normativo (art. 20, parágrafo único, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012).**

II. Direito Financeiro. Operacionalização de emendas parlamentares que possuam como beneficiárias entidades do terceiro setor. ADPF n. 854/DF.

III. Portaria conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR n. 115, de 10 de dezembro de 2024. Parâmetros interpretativos.

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta, encaminhada pela Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária, acerca da operacionalização de emendas parlamentares *que envolvam OSCs qual prazo deve ser adotado para que os dispositivos legais sejam operacionalizados*, em decorrência das decisões proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854/DF e do quanto disposto na Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 115, de 10 de dezembro de 2024.

2. O processo administrativo foi instruído com os seguintes documentos:

- a) Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 115, de 10 de dezembro de 2024;
- b) Nota Técnica SEI nº 6861/2024/MTE;
- c) Despacho SEI n. 4160884.

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

## **2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

5. Inicialmente, cumpre destacar que a análise desta Consultoria está adstrita aos aspectos atinentes à constitucionalidade e legalidade da proposta, não podendo, por conseguinte, imiscuir-se em qualidades outras, tais como a sua conveniência e oportunidade política.

6. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, justamente apontar possíveis

riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

7. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC/AGU n° 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta n° 01, de 2 de dezembro de 2016)

8. A análise restringe-se, ainda, apenas às competências jurídicas desta Consultoria Jurídica, na forma do art. 13º, do Anexo I, do Decreto n° 11.779, de 2023, mormente ao aspecto formal do ato.

9. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

### 3. DA ANÁLISE JURÍDICA

10. Consta da Nota Técnica SEI n° 6861/2024/MTE que a Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR N° 115, de 10 de dezembro de 2024 trataria *apenas das transferências especiais, mencionando as entidades privadas sem fins lucrativos somente no Título V, artigos 40A e 40B, estas sim afeitas às transferências discricionárias. Isto demonstraria, salvo melhor juízo, a ausência de nexos causal entre as respectivas definições, corroborando a observação anterior. Assim, este fato dá a entender que a referida Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR N° 115, de 10 DE DEZEMBRO DE 2024 (SEI 4137762) estabelece normativo apenas para a modalidade de transferências especiais, não sendo a modalidade de transferências discricionárias, um outro seu objeto de incidência.*

11. De acordo com a doutrina, *sob o ponto de vista do orçamento cedente, as transferências podem ser classificadas em transferências legais (ou automáticas) e as transferências discricionárias ou voluntárias* (Gomes, 2007). *As transferências legais são aquelas nas quais os critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão especificados em lei ou na Constituição. As transferências discricionárias, a seu turno, são as definidas em cada processo orçamentário e que resultam de negociações entre autoridades centrais, governos subnacionais e os representantes no parlamento* (Prado; Quadros; Cavalcanti, 2003, p. 23). Dentre as modalidades de transferências discricionárias, encontram-se as transferências voluntárias, as transferências por delegação, as transferências específicas e, por fim, no que é importante à presente análise, as transferências para Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos, a título de subvenção, de auxílio e de contribuição, visando à consecução de finalidades de interesse público.

12. Em relação a esta última, trata-se de transferências semelhantes às voluntárias, com a diferença de que são efetuadas não para entes federativos, mas para Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos, a título de subvenção, de auxílio e de contribuição, visando à consecução de finalidades de interesse público. Essas transferências exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

13. Esses recursos são repassados a Organizações da Sociedade Civil (OSC), mediante a celebração dos seguintes Instrumentos:

**Convênio:** instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, disciplinado pelo Decreto n° 11.531, de 16 de maio de 2023 e pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n° 33, de 30 de agosto de 2023;

**Termo de Fomento:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a

transferência de recursos financeiros, disciplinado pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016;

**Termo de Colaboração:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros, disciplinado pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016;

**Acordo de Cooperação:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, disciplinado pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016; e

**Termo de Execução Descentralizada:** Instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática, disciplinado pelo Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020”.

**Contrato de Repasse:** instrumento de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição financeira oficial federal, que atua como mandatária da União, disciplinado pelo Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023 e pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023 (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/convenios-e-transferencias>).

14. Transferências especiais, por sua vez, são uma modalidade concebida por meio da edição da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, a qual criou uma nova modalidade de transferência, exclusivamente para o repasse de recursos das emendas parlamentares individuais a Estados, Distrito Federal ou Municípios (<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sobre/transferencias-especiais/o-que-e-transferencia-especial>).

15. Por meio da Emenda Constitucional nº 105/2019, incluiu-se na Constituição Federal o art. 166-A, com o seguinte teor:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

- I - transferência especial; ou
- II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

- I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e
- II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. § 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. § 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

- I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e
- II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se

refere o inciso II do § 1º deste artigo.

16. Vê-se, portanto, que ambas as modalidades de transferências (especiais e discricionárias) possuem naturezas jurídicas distintas e entre si não se confundem.

17. Ainda, deve-se ter em conta que, consoante registrado pelo Relator da ADPF 854/DF, Ministro Flávio Dino, os postulados constitucionais que servem de base para as decisões proferidas nos processos relacionados às emendas parlamentares – e que devem ser adotados como guia interpretativo para os comandos deles derivados – são os seguintes: *a) Transparência e rastreabilidade (art. 163-A da CF); b) Responsabilidade Fiscal (art. 163 e seguintes da CF c/c LC n.º 101/2000); c) Devido processo orçamentário (art. 165 e seguintes da CF); d) Moralidade e eficiência (art. 37, caput, da CF); e) Separação de Poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF); f) Controle de constitucionalidade das leis e respeito às ordens judiciais (art. 102, I, “a” e §§ 1º e 2º, da CF); g) Diálogo entre os Poderes (art. 2º da CF); h) Busca da solução consensual de conflitos (art. 5º, XXXV, da CF c/c art. 3º, § 2º, do CPC e Resolução CNJ n.º 125/2010).*

18. Destacou o Ministro Relator que se trata “tão somente, de interpretação da Lei, à luz das exigências impostas pelas decisões anteriores do STF e decorrentes dos diálogos entre os três Poderes, com a finalidade de verificar, em face da urgência, a aderência aos parâmetros estabelecidos, e apontar algumas insuficiências e incongruências internas, que podem ser solucionadas pela via interpretativa, de modo a viabilizar a retomada dos pagamentos referentes às emendas parlamentares”.

19. Além disso, a decisão ora tratada se deu diante da publicação da **Lei Complementar n. 210/2024**, que estabeleceu regras para a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Tal norma deve ser observada para a execução orçamentária e liberação de recursos, inclusive pelo Poder Executivo, com destaque para o disposto no seu art. 10, que elenca rol de impedimentos de ordem técnica e, em seu § 1º, atribui à “**área técnica de cada órgão ou ente executor [a competência para] identificar e formalizar existência de qualquer impedimento de ordem técnica, sob pena de responsabilidade**”.

20. Por fim, devem-se levar em conta as seguintes determinações, decorrentes da decisão em análise:

I. Na execução dos restos a pagar das “emendas de relator” (RP 9) e das “emendas de comissão” (RP 8), **o ordenador de despesas deve verificar formalmente que o Portal da Transparência contém o nome do(s) parlamentar(es) autor(es) da indicação** (ou “solicitadores”) - sendo vedado que figure como substituto o Relator do Orçamento - bem como dos beneficiários finais;

II. Nas situações em que os dados não forem apresentados ou publicados, ou quando os dados apresentados forem inadequados ou insuficientes, **as execuções deverão permanecer suspensas**;

III. O ordenador de despesas deve **verificar se não há nenhum impedimento legal ou técnico** (inclusive, aqueles relacionados na LC n. 210/2014), e **se todos os registros estão no Portal da Transparência e na plataforma *Transferegov.br***;

IV. **Quanto às transferências especiais (“emendas PIX” - RP 6), é obrigatória a apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho**, a ser inserido no *Transferegov.br*. Tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro, foi fixado o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para que seja sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos referentes às emendas previstas para o exercício financeiro de 2024 e anteriores, o que não é impeditivo para a sua execução. Não havendo, contudo, a determinação da providência, o ato administrativo estará sujeito a **nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal**.

21. Nesse aspecto, como se vê, a determinação acerca da obrigatoriedade de apresentação/aprovação prévia do plano de trabalho referiu-se às **transferências especiais**, não havendo (ao menos até o presente momento) obrigação semelhante no caso de emendas discricionárias.

22. Por outro lado, registre-se o dispositivo da decisão proferida na ADPF n. 854/DF, em 2 de dezembro de 2024, posteriormente referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 4 de dezembro de 2024, no tópico

relacionado aos pagamentos de **emendas parlamentares destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor**:

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

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

23. Na lógica apresentada anteriormente, entretanto, tudo indica que o plano de trabalho a que a decisão faz referência diz respeito às transferências especiais, uma vez que não houve, como dito, determinação semelhante para as transferências discricionárias.

24. Isso não significa, por óbvio, que não haja necessidade de apresentação de plano de trabalho, mas sim que estes, quando necessários, seguirão os prazos previstos na sua legislação de regência.

25. As determinações visam a atender potenciais irregularidades constatadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), assim relatadas na decisão (p. 29 e seguintes):

[...] estamos falando - aproximadamente - da impressionante cifra de R\$ 5,5 bilhões, que se constitui em inédita concentração de recursos federais nesse segmento organizacional.

34. No que se refere à quantidade de ONGs, de emendas e de valores recebidos, por UF, a CGU constatou que “entidades sediadas no Rio de Janeiro destacam-se como as maiores beneficiárias, com um montante superior a R\$ 1,6 bilhão. Entidades situadas no Distrito Federal (DF) ocupam a segunda posição...” e “entidades com sede no Rio de Janeiro (RJ) representam 29,18% do montante no período examinado, seguidas por aquelas do Distrito Federal e de São Paulo, com 12,99% e 10,34%, respectivamente” (edocs. 983 e 984 da ADPF 854).

35. Para a realização da auditoria, a CGU identificou “2.454 [ONGs] que receberam recursos federais exclusivamente em decorrência de emendas parlamentares, em montante de R\$ 2,04 bilhões, grupo a partir do qual foram selecionadas dez entidades para avaliação dos instrumentos pactuados com órgãos federais”. Para a seleção, as ONGs que receberam recursos exclusivamente de emendas parlamentares “foram ordenadas de acordo com o montante dos valores repassados no período, tendo sido selecionadas para a amostra as dez maiores beneficiadas em termos de valores liberados” (edocs. 983 e 984 da ADPF 854). Os resultados alcançados foram:

*“Quanto às análises envolvendo a amostra de dez entidades selecionadas, os resultados indicam situações recorrentes de capacidade técnica e operacional deficientes, mesmo quando as entidades possuem experiência prévia na área de formalização da parceria ou em áreas correlatas; mecanismos de governança, quando existentes, frágeis; limitadas transparência e divulgação de informações relativas à execução dos instrumentos de transferência; planos de trabalho que se adequam à estrutura mínima necessária, mas que não possuem detalhamento e precisão dos itens a serem executados, refletindo em dificuldades de acompanhamento da*

execução dos objetos pactuados, assim como na condução das contratações pertinentes e na definição de especificações e custos que balizarão essas contratações; e os mecanismos de acompanhamento e de monitoramento da execução das transferências, seja no âmbito das entidades, seja naquele dos órgãos repassadores dos recursos, são incipientes, não permitindo aferir a execução dos objetos pactuados ou as metas previstas nos instrumentos de transferência.” (e-docs. 983 e 984 da ADPF 854)

36. Anoto, em complemento, que, nos autos da ADI 7688, determinei à CGU:

“7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data: a. a CGU realize auditoria de todos os repasses de “emendas PIX” em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024” (e-doc. 24 da ADI 7688)

37. Os resultados obtidos com a auditoria - juntados aos autos da ação direta em 11/11/2024, na forma de Relatório Técnico - foram assim sintetizados:

“- Foram constatadas indicações pelos parlamentares de beneficiários específicos para a aplicação dos recursos, em descumprimento ao artigo 166-A, § 2º, da Constituição Federal;

- Em seis das nove entidades analisadas, foi constatada a ausência de Chamamento Público ou Concurso de Projetos, em descumprimento ao disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 3.100/1999;

- A respeito da capacidade operacional e técnica para a execução do objeto, verificou-se que cinco das dez entidades não dispõem de equipe nem estrutura material/física para a execução do objeto;

- O Plano de Trabalho apresentado por cinco das nove entidades que celebraram Termo de Fomento ou Termo de Parceria mostrou-se inadequado e desprovido de um planejamento estruturado; Em oito das dez entidades analisadas, constatou-se a não observância de critérios objetivos para aquisição de bens, contratação de serviços e execução do objeto pactuado;

- Quanto ao monitoramento das parcerias, constatou-se que, na maioria das entidades analisadas, não foram implementados mecanismos adequados para acompanhar a execução do objeto e verificar o alcance das metas pactuadas;

- Uma das contratações de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizadas por meio de procedimentos licitatórios, apresentou restrição à competitividade;

- Nenhuma das entidades avaliadas que celebraram Termo de Fomento, Termo de Colaboração ou Termo de Parceria atendeu às exigências de transparência estabelecidas nos dispositivos legais aplicáveis; e

- Evidenciou-se, em uma das entidades auditadas, uma possível sobreposição entre os objetos executados por Termo de Fomento e outras fontes de financiamento.” (e-doc. 59 da ADI 7688).

26. Diante do exposto acima, foi expedido o **PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00506/2024/SGCT/AGU**, que, em complemento ao Parecer de Força Executória n. 00446/2024/SGCT/AGU, apresentou os seguintes apontamentos:

**2.6. EMENDAS (DE TODAS AS MODALIDADES) DESTINADAS A ONGS E ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR - RETOMADA DA EXECUÇÃO, DESDE QUE INEXISTA IRREGULARIDADE E SEJA ATESTADA A PUBLICAÇÃO, NO SÍLIO NA INTERNET, DOS VALORES RECEBIDOS DE EMENDAS ANTERIORES**

34. Nos **itens 8 e 9**, o dispositivo da decisão de 02/12/2024 condiciona o seguimento da execução de **emendas de todas as modalidades**, destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, à **deliberação motivada do ordenador de despesas competente**. Cumpre enfatizar que o ordenador deverá aferir, dentre outros aspectos, a observância das regras legais pertinentes, a inexistência de irregularidade já detectada e se as ONGs e demais entidades do terceiro setor efetivamente publicaram os valores recebidos de emendas **em seus sítios na internet**. Caso não haja a devida publicação, **devidamente atestada**, no sítio na internet, não poderá haver liberação, **nem das antigas, nem das futuras**. Uma vez constatado, **pelo ordenador de despesas**, o atendimento da condição constante do item 8 do dispositivo da decisão, a execução das emendas poderá ser retomada imediatamente.

35. Ademais, o **item 16.III** do dispositivo da decisão de 01/08/2024 na ADPF nº 854 (doc. eletrônico nº 482) determina que as ONGs e demais entidades do terceiro setor, quando executoras de recursos de emendas parlamentares (qualquer que seja a modalidade), respeitem procedimentos objetivos de contratação e observem os deveres de transparência e rastreabilidade (artigo 163-A da Constituição c/c artigo 69 da Lei nº 13.019/2014).

36. Por sua vez, para que haja plena rastreabilidade e transparência dos processos de contratações realizados com recursos oriundos de emendas parlamentares, o **item 3.IV da decisão de 23/08/2024** permite às organizações da sociedade civil somente **usar os sistemas de licitação integrados ao Transferegov.br; ou realizar cotações eletrônicas direto no Transferegov.br, que envia notificação a todos os fornecedores do SICAF.**

27. Merece destaque, ademais, a **Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR n. 115, de 10 de dezembro de 2024**, que a partir da decisão acima, alterou a Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR n. 1, de 1º de abril de 2024, e quanto às regras para emendas parlamentares destinadas a entidades privadas sem fins lucrativos, assim estabeleceu:

Art. 40-A Para cumprir o dever de transparência, a entidade privada sem fins lucrativos deverá garantir a publicação dos valores recebidos e aplicados oriundos de emendas parlamentares a partir de 2020, por meio de divulgação na internet, podendo utilizar planilha extraída do painel gerencial Transferegov.br. (Incluído pela Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR Nº 115, de 10 de dezembro de 2024)

Parágrafo único A entidade privada sem fins lucrativos deverá informar ao órgão transferidor de recursos o endereço na internet para acesso às informações de que trata o *caput*. (Incluído pela Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR Nº 115, de 10 de dezembro de 2024)

Art. 40-B Para fins de aferição de regularidade, os órgãos executores deverão seguir os procedimentos previstos na Lei 13.019, de 2014, e atestar que todos os instrumentos firmados entre o Poder Executivo federal e a entidade beneficiada, constantes no Transferegov.br, que motivaram repasses financeiros de emendas parlamentares, estão devidamente publicados e inserir no processo administrativo manifestação formal que comprove a verificação, previamente à sua execução. (Incluído pela Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR Nº 115, de 10 de dezembro de 2024)

28. A decisão foi clara ao relembrar as decisões já proferidas na ADPF 854 e na ADI 7688, que determinaram, em data pretérita, a necessidade de as entidades do terceiro setor informarem na internet, com total transparência, os valores oriundos de emendas parlamentares (de qualquer modalidade), recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos.

29. Não cumprido o requisito da publicidade, **mantém-se suspensa a execução de todos os instrumentos que envolvam a utilização de valores decorrentes de emendas parlamentares – tanto antigas quanto futuras.**

30. Vale notar que a obrigação de publicação dos valores recebidos em sítio eletrônico relaciona-se aos princípios da publicidade e transparência, constantes da Lei n. 13.019/2014, do Decreto n. 8.726/2016 e do Decreto n. 7.724/2012, não constituindo, propriamente, uma novidade, consoante se observa:

Lei n. 13.019/2014:

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

*Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:*  
*I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;*

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

*III - descrição do objeto da parceria;*

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

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

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

#### Decreto n. 7.724/2012

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

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

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

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

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

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

#### Decreto n. 8.726/2016

Art. 80. As organizações da sociedade civil divulgarão nos seus sítios eletrônicos oficiais e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerçam suas ações, desde a celebração das parcerias até cento e oitenta dias após a apresentação da prestação de contas final, as informações de que tratam o art. 11 da Lei nº 13.019, de 2014, e o art. 63 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

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

31. Portanto, mesmo que já haja cronograma de desembolso pré-estabelecido, **não devem ser executadas** emendas destinadas a entidades do terceiro setor caso **não atestada pelo ordenador de despesas a publicidade dos valores oriundos de emendas parlamentares** (de qualquer modalidade, inclusive “emendas PIX”), recebidos nos anos de 2020 a 2024, **nos respectivos sítios da internet, e em que foram aplicados e convertidos**. Também não deve ter seguimento a execução de emendas em que sejam constatadas irregularidades ou descumprimento das regras legais.

32. A condição a ser cumprida também impede a celebração de novos instrumentos até adequação dos sítios eletrônicos das ONGs proponentes. Em observância à determinação judicial e às normas em vigor relacionadas a publicidade e transparência, a divulgação das informações sobre emendas no sítio eletrônico da entidade deve ser compreendida como requisito para a celebração de instrumentos com ONGs e entidades do terceiro setor.

33. Pela decisão judicial, apenas pode ter continuidade **a execução de emendas destinadas a ONGs ou entidades do terceiro em que haja constatação, pela CGU ou pelo ordenador de despesas, do cumprimento da determinação de publicidade, independente da fase em que o instrumento se encontre**. O dever de publicidade decorre de normativos já em vigor há 10 anos. Portanto, não se mostra adequada a celebração de novos instrumentos com entidades que não cumpram com o requisito apontado, ainda que o repasse financeiro se dê apenas no ano de 2025.

34. A decisão judicial determina seja informado na internet, com total transparência, **os valores oriundos de emendas parlamentares** (de qualquer modalidade), recebidos nos anos de 2020 a 2024, e **em que foram aplicados e convertidos**. Portanto, não basta uma seção de transparência, sendo exigível a avaliação da **qualidade** da informação

apresentada, com intuito de atender aos princípios da transparência, rastreabilidade e responsabilidade fiscal (art. 163 e seguintes da CF).

35. Consoante o art. 40-B da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR n. 1, de 1º de abril de 2024, para fins de aferição de regularidade, os órgãos executores deverão seguir os procedimentos previstos na Lei 13.019/2014, atestando que todos os instrumentos firmados entre o Poder Executivo federal e a entidade beneficiada estão devidamente publicados, e inserindo no processo administrativo manifestação formal que comprove a verificação, previamente à sua execução.

36. Reforça-se, mais uma vez a necessidade de manutenção da observância dos demais requisitos constantes da LC n. 210/2024, da Lei 13.019/2014 (como por exemplo, o já referido art. 11), do Decreto n. 8.726/2016 e de outras normas aplicáveis a cada caso, além das determinações específicas para cada tipo de emenda, constantes da decisão da ADPF n. 854. Nesse sentido, a análise técnica a ser efetuada deve ser aprovada pela autoridade máxima da unidade ordenadora de despesa, sendo que o descumprimento dos requisitos técnicos, legais e judiciais sujeitará o ato administrativo a nova suspensão e a eventual apuração de responsabilidade civil e criminal do agente responsável.

#### 4. CONCLUSÃO

37. Diante de todo o exposto, e ressalvados o juízo de mérito discricionário da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica que compete a este órgão de consultoria, apresentam-se, à luz da dúvida suscitada pela área técnica deste Ministério, os parâmetros interpretativos decorrentes da decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADPF e da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 115, de 10 de dezembro de 2024.

38. É o parecer, que se submete à consideração superior, com sugestão de encaminhamento posterior à Secretaria-Executiva, caso seja aprovado.

Brasília, 22 de janeiro de 2025.

Alexandre de Freitas Carpenedo  
Procurador Federal  
Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Administrativos

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 47975200522202431 e da chave de acesso 6a43d36d



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE DE FREITAS CARPENEDO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1827776535 e chave de acesso 6a43d36d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE DE FREITAS CARPENEDO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-01-2025 15:50. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---