

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – RELATORA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 854 – DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADPF nº 854

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, fundada em 2005 com a finalidade de defender o interesse público, em especial por intermédio do desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, preservando-se e difundindo-se os princípios da publicidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e legalidade, nos termos previstos no artigo 37 da Constituição Federal;

TRANSPARÊNCIA BRASIL, pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, fundada em 2000 com finalidade de promover a defesa do interesse público por meio da edificação da integridade do Estado brasileiro e o combate à corrupção, contribuindo para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático;

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, político-partidários ou religiosos, estabelecida em 2016, que tem a missão enfrentar a corrupção e promover a integridade, transparência e *accountability*, construindo um mundo em que governos, setor privado, sociedade civil e o cotidiano das pessoas estejam livres da corrupção.

por seus diretores e advogados que esta subscrevem, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 323, §3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, no art. 6º, §2º, da Lei nº 9.882 de 1999 e no artigo 7º, §2º, da Lei 9.868 de 1999, concomitantes com o artigo 138, do Código de Processo Civil, requerer sua habilitação como

AMICI CURIAE

nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854 em epígrafe, proposta pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL), com pedido de medida cautelar, nos termos do §1º do art. 5º da Lei 9.882, *inaudita altera pars* e *ad referendum* do Plenário, que busca a imediata suspensão da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9, as emendas do relator-geral (RP-9) ao orçamento de 2021, dentre outras pretensões cautelares.

1. Da possibilidade jurídica de intervenção via *amici curiae* das organizações subscritoras

Da norma legal e da jurisprudência sobre a possibilidade de manifestações da sociedade civil na qualidade de *amicus curiae* em ações de controle concentrado de constitucionalidade, extraem-se como requisitos de admissibilidade¹: (i) a representatividade adequada do peticionário; (ii) a relevância da matéria discutida, evidente no caso em tela, em que o impacto sobre a democracia brasileira é amplo e profundo; e (iii) a repercussão social da controvérsia, também latente, dado que versa sobre os processos de formação do orçamento público e de maiorias parlamentares.

2. Da relevância da matéria discutida e da repercussão social da controvérsia

Desde maio de 2021, o jornal O Estado de S. Paulo tem veiculado uma série de reportagens investigativas que ganhou notoriedade sob a insígnia de Orçamento Secreto. Em apertada síntese, essas matérias jornalísticas apresentam substanciosos indícios de que parcela extremamente significativa do orçamento público seria alocada, direcionada e executada de modo irregular durante o processo de conformação da Lei Orçamentária Anual pelo Congresso Nacional, em conluio com o Governo Federal, para beneficiar parlamentares alinhados aos interesses do Palácio do Planalto ou da cúpula do Poder Legislativo, em detrimento dos postulados de transparência, eficiência e moralidade, que por força de mandamentos constitucionais e determinações infraconstitucionais devem ser observados em todos os atos relacionados a dispêndio de recursos públicos.

A controvérsia recai sobre as chamadas emendas de relator. De acordo com o artigo 166 da Constituição Federal, tais emendas, por modificarem o orçamento, só poderiam ser utilizadas para correção de erros e omissões e, portanto, jamais poderiam ser

¹ Dispõe o artigo 7º, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 9.868 de 10 de novembro de 1999: “O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades”. No mesmo sentido, o Novo Código de Processo Civil, Lei Federal nº 13.105 de 2015, no seu artigo 138, estabelece como requisitos de admissibilidade do *Amicus Curiae*: “O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação”

alocadas primária e livremente por iniciativa exclusiva do relator em ações e programas governamentais.

Montantes bilionários do orçamento público estariam a ser assim alocados irregularmente, com os agravantes de que tais alocações ocorreriam para cooptar apoio parlamentar ou atender solicitações de parlamentares alinhados ao Governo Federal ou à cúpula do Poder Legislativo e, ainda, sem que fossem transparentes tais solicitações e a eventual existência de critérios objetivos que ensejaram tais despesas.

A relevância da matéria discutida e sua repercussão social são evidentes, na medida que a referida série de reportagens traz contundentes indícios de que dezenas de bilhões de reais fariam parte de uma engenharia voltada meramente à cooptação de apoio parlamentar em prejuízo da eficiência do gasto público, o que ampliaria ainda mais a vantagem dos incumbentes alinhados ao Governo Federal ou à cúpula do Congresso Nacional, sem que houvesse qualquer mecanismo de transparência sobre tais arranjos e com fortes indicativos de desvios na execução desses recursos.

Em resumo, dezenas de bilhões de reais estariam sendo utilizados para institucionalizar a cooptação de apoio parlamentar e ampliar ainda mais a vantagem dos incumbentes alinhados, sem nenhuma métrica de aferição da eficiência do gasto público e com fortes indícios de superfaturamento na execução dos recursos em determinados casos. Parcela significativa do orçamento estaria sendo informalmente direcionada por deputados e senadores, sem transparência e sem demonstração dos critérios objetivos que deveriam ensejar essas despesas. Congressistas fiéis seriam assim retribuídos com a possibilidade de indicar – em sigilo – o destino de vultosos recursos somente com base em seus próprios interesses, sem observar os critérios técnicos e socioeconômicos exigidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Vale lembrar que neste ano o próprio presidente da República vetou um trecho da atual LDO que permitiria a deputados e senadores indicar livremente o destino das emendas de relator precisamente sob a justificativa de risco de violação à impessoalidade, ou seja, de que o dinheiro fosse utilizado para apenas satisfazer seus interesses particulares.

No dia 09 de dezembro, o presidente da República editou o Decreto nº 10.888, que poderia dar mais transparência para emendas de relator, mas que na prática menciona apenas as solicitações que as justificaram, sem estabelecer o dever de identificar o parlamentar demandante.

Já a Resolução 2 de 2021, do Congresso Nacional, que pretende passar a regular o assunto estende indefinidamente a agentes públicos e entidades da sociedade civil a prerrogativa de solicitar emendas de relator, o que pode manter oculta a verdadeira identidade de deputados e senadores que eventualmente tenham articulado essas demandas.

Por fim, considera-se necessário destacar que a matéria em questão alcança uma miríade de aspectos relevantes para o funcionamento íntegro do sistema político brasileiro, bem como para a higidez e a eficiência das políticas públicas, quais sejam:

- a) As eventuais distorções das disposições constitucionais sobre as chamadas emendas de relator;
- b) A transparência dos gastos públicos;
- c) A eficiência do gasto público derivado de emendas parlamentares;
- d) A legitimidade dos incentivos para formação de maiorias parlamentares;
- e) A legitimidade das diferenças de tratamento entre parlamentares;
- f) A efetividade dos mecanismos de controle e integridade existentes para execução de emendas parlamentares em empresas estatais e entes subnacionais.

Já a título de antecipação dos dados e considerações objetivas que se pretende oferecer, registra-se que a Associação Contas Abertas tem monitorado os empenhos e execuções das chamadas emendas de relator. Veja-se o resultado desse monitoramento entre os dias 7 (sete) e 13 (treze) de dezembro.

EMENDAS DE RELATOR							
Despesas Empenhadas em dezembro de 2021 nos dias 7, 8, 9, 10 e 13							
ÓRGÃO	07/12/2021	08/12/2021	09/12/2021	10/12/2021	13/12/2021	Total	TOTAL / TOTAL GERAL (%)
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	24.274.500,00	90.139.955,45	628.077.303,17	338.449.284,23	-516.771,33	1.080.424.271,52	78,1%
MINISTERIO DA CIDADANIA		10,00	34.197.540,00	65.863.304,89		100.060.854,89	7,2%
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACOES			5.000.000,00	70.000.000,00		75.000.000,00	5,4%
MINISTERIO DA EDUCACAO		7.907.331,92	6.749.040,67	48.160.556,97		62.816.929,56	4,5%
MINIST. DA AGRICUL., PECUARIA E ABASTECIMENTO	-113.820,48	298.044,65	8.059.260,59	23.955.880,93		32.199.365,69	2,3%
MINISTERIO DA ECONOMIA	-14.899.714,78	5.539.451,55	10.125.321,39	28.141.801,86		28.906.860,02	2,1%
MINISTERIO DA DEFESA			538.817,69	5.524.047,87	-2.000.000,00	4.062.865,56	0,3%
MINISTERIO DA SAUDE		788.000,00				788.000,00	0,1%
Total Geral	9.260.964,74	104.672.793,57	692.747.283,51	580.094.876,75	-2.516.771,33	1.384.259.147,24	100,0%

Fonte: SIAFI - Elaboração: Contas Abertas

Desse levantamento, é possível concluir que as ações na área da Saúde não parecem ser as que mais têm consumido recursos, dado que o Ministério do Desenvolvimento Regional foi a pasta que mais empenhou esse tipo de recurso no período, com 78% do valor total.

Também a título antecipativo da colaboração técnica que se pode oferecer, veja-se também a distribuição desses recursos por estados e municípios da federação.

EMENDAS DE RELATOR							
Despesas Empenhadas em dezembro de 2021 nos dias 7, 8, 9, 10 e 13							
UF	07/12/2021	08/12/2021	09/12/2021	10/12/2021	13/12/2021	Total	TOTAL / TOTAL GERAL (%)
MG		15.852.550,76	128.498.088,16	66.616.920,96	0,00	210.967.559,88	15,2%
AC		518.557,20	189.019.780,50	4.297.500,00		193.835.837,70	14,0%
BA	0,00	23.321.615,92	27.851.841,12	83.865.463,32	-516.771,33	134.522.149,03	9,7%
PI	24.274.500,00	33.503.000,00	46.800.531,55	9.352.005,53		113.930.037,08	8,2%
PE		100.000,00	7.632.742,00	100.103.817,06	0,00	107.836.559,06	7,8%
MA		11.036.075,08	41.774.692,60	51.487.602,29		104.298.369,97	7,5%
DF	-14.899.714,78	4.788.098,47	10.194.731,50	90.637.985,14	0,00	90.721.100,33	6,6%
SP		5.074.705,79	39.848.515,21	17.886.507,25	0,00	62.809.728,25	4,5%
RR			57.467.911,00	1.523.631,42		58.991.542,42	4,3%
AM			46.866.071,54	3.361.873,92	-2.000.000,00	48.227.945,46	3,5%
AL		1.299.305,34	500.178,20	41.026.429,37	0,00	42.825.912,91	3,1%
CE		24.000,00	9.037.986,69	32.059.270,84		41.121.257,53	3,0%
SE		2.575.360,00	11.462.600,00	12.748.900,00	0,00	26.786.860,00	1,9%
RS		2.364.522,38	8.144.942,73	9.377.149,10		19.886.614,21	1,4%
GO	0,00	1.288,92	13.385.607,20	5.709.030,37	0,00	19.095.926,49	1,4%
PR		1.372.276,05	7.191.213,34	8.934.036,89		17.497.526,28	1,3%
RJ			8.687.668,80	7.108.334,43	0,00	15.796.003,23	1,1%
RN	0,00		5.370.000,00	9.064.415,86		14.434.415,86	1,0%
SC		1.904.435,42	6.370.386,69	4.892.940,69	0,00	13.167.762,80	1,0%
AP	-113.820,48		9.571.589,58	1.448.114,00		10.905.883,10	0,8%
ES		1.989,00	8.845.104,00	925.597,33		9.772.690,33	0,7%
PA		0,00	1.739.295,00	7.714.438,07	0,00	9.453.733,07	0,7%
TO		0,00	3.222.901,00	1.795.241,60	0,00	5.018.142,60	0,4%
PB	0,00	211.141,54	1.681.104,00	2.846.050,00	0,00	4.738.295,54	0,3%
RO		130.000,00	996.747,90	2.004.600,00		3.131.347,90	0,2%
MT			100.000,00	2.603.423,70	0,00	2.703.423,70	0,2%
MS		593.871,70	485.053,20	703.597,61		1.782.522,51	0,1%
Total Geral	9.260.964,74	104.672.793,57	692.747.283,51	580.094.876,75	-2.516.771,33	1.384.259.147,24	100,0%

Fonte: SIAFI - Elaboração: Contas Abertas

EMENDAS DE RELATOR								
Despesas Empenhadas em dezembro de 2021 nos dias 7, 8, 9, 10 e 13								
Os 10 municípios								
Município Favorecido	UF	07/12/2021	08/12/2021	09/12/2021	10/12/2021	13/12/2021	Total	TOTAL / TOTAL GERAL (%)
RIO BRANCO	AC		18.557,20	182.319.340,50	3.820.000,00	0,00	186.157.897,70	13,4%
MONTES CLAROS	MG		7.920.060,00	78.228.547,55	31.918.868,55	0,00	118.067.476,10	8,5%
BRASILIA	DF	-14.899.714,78	4.788.098,47	10.194.731,50	90.637.985,14	0,00	90.721.100,33	6,6%
IMPERATRIZ	MA		3.837.000,00	20.796.148,60	40.391.995,52		65.025.144,12	4,7%
BOA VISTA	RR			57.467.911,00	518.413,82		57.986.324,82	4,2%
SALVADOR	BA	0,00		12.415.000,00	42.224.744,94	0,00	54.639.744,94	3,9%
PETROLINA	PE			1.050.000,00	52.034.912,47		53.084.912,47	3,8%
RECIFE	PE				0,00	28.474.371,92	28.474.371,92	2,1%
IRANDUBA	AM			19.153.735,00			19.153.735,00	1,4%
POUSO ALEGRE	MG		1.349.902,42	8.694.870,68	8.349.227,68		18.394.000,78	1,3%
Outros 868 municípios		24.160.679,52	86.759.175,48	302.426.998,68	281.724.356,71	-2.516.771,33	692.554.439,06	50,0%
TOTAL GERAL		9.260.964,74	104.672.793,57	692.747.283,51	580.094.876,75	-2.516.771,33	1.384.259.147,24	100,0%

Fonte: SIAFI - Elaboração: Contas Abertas

Ao detalhar-se tais valores por ações governamentais, vê-se que a ação orçamentária com maiores valores empenhados é a de "Apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado", do Ministério do Desenvolvimento Regional.

EMENDAS DE RELATOR
Despesas Empenhadas em dezembro de 2021 nos dias 7, 8, 9, 10 e 13

AÇÃO		07/12/2021	08/12/2021	09/12/2021	10/12/2021	13/12/2021	Total	TOTAL/ TOTAL GERAL (%)
APOIO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL LOCAL INTEGRADO	7K66	2.292.000,00	61.902.465,40	319.160.924,58	301.745.732,75	-516.771,33	684.584.351,40	49,5%
APOIO A POLITICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO VOLTADO A								
IMPLANTACAO E QUALIFICACAO VIARIA	1D73	21.982.500,00	28.209.001,05	302.931.345,59	27.736.506,33	0,00	380.859.352,97	27,5%
FOMENTO A PESQUISA E DESENVOLVIMENTO VOLTADOS A INOVACAO, A								
TECNOLOGIAS DIGITAIS E AO PROCESSO PRODUTIVO	20V6			5.000.000,00	70.000.000,00		75.000.000,00	5,4%
APOIO A INFRAESTRUTURA PARA A EDUCACAO BASICA	20RP		7.907.331,92	6.749.040,67	48.160.556,97		62.816.929,56	4,5%
IMPLANTACAO E MODERNIZACAO DE INFRAESTRUTURA PARA ESPORTE								
EDUCACIONAL, RECREATIVO E DE LAZER	5450			3.390.250,00	41.611.205,00		45.001.455,00	3,3%
ESTRUTURACAO DA REDE DE SERVICOS DO SISTEMA UNICO DE ASSISTENCIA								
SOCIAL (SUAS)	219G		10,00	30.807.290,00	13.582.126,00		44.389.426,00	3,2%
RECONHECIMENTO DE DIREITOS DE BENEFICIOS PREVIDENCIARIOS	259I			0,00	28.141.801,86	0,00	28.141.801,86	2,0%
FOMENTO AO SETOR AGROPECUARIO	20ZV	-113.820,48	255.615,75	7.458.602,45	17.932.094,31	0,00	25.532.492,03	1,8%
DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES E APOIO A PROJETOS E EVENTOS DE								
ESPORTE, EDUCACAO, LAZER E INCLUSAO SOCIAL	20P				10.669.973,89		10.669.973,89	0,8%
IMPLANTACAO DE INFRAESTRUTURAS PARA SEGURANCA HIDRICA	14VI				7.752.078,15		7.752.078,15	0,6%
CONSOLIDACAO DE ASSENTAMENTOS RURAIS	21IA	0,00	42.428,90	296.087,18	5.414.973,92	0,00	5.753.490,00	0,4%
APOIO A PROJETOS E OBRAS DE REABILITACAO, DE ACESSIBILIDADE E								
MODERNIZACAO TECNOLÓGICA EM ÁREAS URBANAS	10T2		28.489,00	4.985.033,00	214.967,00		5.228.489,00	0,4%
IMPLEMENTACAO DE INFRAESTRUTURA BASICA NOS MUNICIPIOS DA REGIAO								
DO CALHA NORTE	121I			538.817,69	5.524.047,87	-2.000.000,00	4.062.865,56	0,3%
ESTUDOS E PROJETOS DE INFRAESTRUTURA PARA SEGURANCA HIDRICA	10GM				1.000.000,00		1.000.000,00	0,1%
IMPLANTACAO, AMPLIACAO, MELHORIA OU ADEQUACAO DE SISTEMAS DE								
ESGOTAMENTO SANITARIO NA AREA DE ATUACAO DA CODEVASF	10RM			1.000.000,00			1.000.000,00	0,1%
ESTRUTURACAO DA REDE DE SERVICOS DE ATENCAO PRIMARIA A SAUDE	858I		788.000,00				788.000,00	0,1%
ADMINISTRACAO DA UNIDADE	2000	-4.899.714,78	5.539.451,55	10.125.745,71	0,00		765.482,48	0,1%
ORGANIZACAO DA ESTRUTURA FUNDIARIA	210U			274.570,96	329.003,70	0,00	603.574,66	0,0%
REFORMA AGRARIA E REGULARIZACAO FUNDIARIA	211C			30.000,00	279.809,00	0,00	309.809,00	0,0%
DEFESA JUDICIAL DA PREVIDENCIA SOCIAL BASICA	229A			-434,32			-434,32	0,0%
Total Geral		9.260.964,74	104.672.793,57	692.747.283,51	580.094.876,75	-2.516.771,33	1.384.259.147,24	100,0%

Descrições das duas maiores ações:

AÇÃO: 7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado

Descrição: Apoio à infraestrutura produtiva, compreendendo: obras de pavimentação de estradas vicinais; obras de pavimentação de rodovias estaduais; implantação de infraestrutura produtiva e obras complementares; aquisição de máquinas e equipamentos de apoio à produção; desenvolvimento e implantação de tecnologias sustentáveis e inovadoras de apoio à produção; bem como realização de serviços e elaboração de estudos e projetos intrínsecos.

AÇÃO: 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária

Descrição: Implantação e qualificação de infraestrutura viária urbana de forma integral contemplando a pavimentação, calçamento, sinalização viária, acessibilidade e demais soluções para deslocamento de pessoas e cargas.

2.1. Do descumprimento de tratados internacionais

Por meio do chamado Orçamento Secreto, não apenas podem estar a ser violados preceitos fundamentais da Constituição de 1988 e normas infraconstitucionais, como também coloca-se em xeque o cumprimento de tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil. Em um primeiro nível, normas internacionais de direitos humanos que garantem o dever estatal de transparência e o direito de acesso à informação, corolários da liberdade de pensamento e expressão protegida pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e pelo artigo 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

A Corte Interamericana de Derechos Humanos, ao analisar potencial violação ao artigo 13 da CADH no caso Claude Reyes e outros vs. Chile², expandiu sua compreensão sobre o conteúdo do mencionado dispositivo, ressaltando as dimensões individual e social do direito de acesso à informação. Adicionalmente, relacionou este direito ao compromisso contido no artigo 4º da Carta Democrática Interamericana, que elenca a transparência, a probidade e a responsabilidade na gestão pública como componentes fundamentais da democracia:

“77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Claude Reyes y otros Vs. Chile”. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, nº 151.

deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.

[...]

84. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”. La Asamblea General de la OEA en diversas resoluciones consideró que **el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.**

[...]

86. En este sentido, **el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.”**

Diante do papel central da transparência pública na circulação de informações precisas, atualizadas e completas e garantia do escrutínio público, a Corte Interamericana indicou, no âmbito do caso *Kimel vs. Argentina*³, que:

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Kimel vs. Argentina*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentencia de 2 de maio de 2008. Serie C, nº 177.

“87. El control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático. Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público.”

Em análise do artigo 19 do PIDCP, o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas indicou que:

“Right of access to information

18. Article 19, paragraph 2 embraces a right of access to information held by public bodies. Such information includes records held by a public body, regardless of the form in which the information is stored, its source and the date of production. Public bodies are as indicated in paragraph 7 of this general comment. The designation of such bodies may also include other entities when such entities are carrying out public functions. As has already been noted, taken together with article 25 of the Covenant, the right of access to information includes a right whereby the media has access to information on public affairs and the right of the general public to receive media output. [...]

19. To give effect to the right of access to information, States parties should proactively put in the public domain Government information of public interest. States parties should make every effort to ensure easy, prompt, effective and practical access to such information. States parties should also enact the necessary procedures, whereby one may gain access to information, such as by means of freedom of information legislation. The procedures should provide for the timely processing of requests for information according to clear rules that are compatible with the Covenant. Fees for requests for information should not be such as to constitute an unreasonable impediment to access to information. Authorities should provide reasons for any refusal to

provide access to information. Arrangements should be put in place for appeals from refusals to provide access to information as well as in cases of failure to respond to requests."

Cabe ressaltar que este Egrégio Supremo Tribunal Federal reconheceu, no âmbito do Recurso Extraordinário nº 466.343⁴, que tratados internacionais de direitos humanos que não tenham sido votados pelo Congresso Nacional segundo o artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição têm caráter infraconstitucional e supralegal. Deste modo, os diplomas legais que possibilitaram a implementação do chamado Orçamento Secreto, por violarem frontalmente o direito humano de acesso à informação e o correspondente dever de transparência pública, são, além de inconstitucionais, incompatíveis com normas supralegais.

Ademais, o chamado Orçamento Secreto representa também o descumprimento do artigo 9º, item 2, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que rege a gestão da fazenda pública nos países signatários. Tal compromisso foi ratificado pelo Brasil em 2005, com promulgação por meio do Decreto nº 5.687/2006, e delinea os seguintes princípios para a prestação de contas na gestão do orçamento público:

"2. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública.

Essas medidas abarcarão, entre outras coisas:

- a) Procedimentos para a aprovação do pressuposto nacional;
- b) A apresentação oportuna de informação sobre gastos e ingressos;

⁴ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso.

- c) Um sistema de normas de contabilidade e auditoria, assim como a supervisão correspondente;
- d) Sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno; e
- e) Quando proceda, a adoção de medidas corretivas em caso de não cumprimento dos requisitos estabelecidos no presente parágrafo.”

Não obstante os avanços representados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo fortalecimento dos Tribunais de Contas no país, o uso pouco transparente das emendas parlamentares tem representado um grave problema nacional. A opacidade na elaboração e execução do orçamento federal, situação que se agravou nos últimos anos, coloca em risco o funcionamento democrático, a estabilidade das instituições e a própria saúde econômico-financeira do país. No “orçamento secreto”, a degradação das normas orçamentárias mostra-se ainda mais gravosa, representando verdadeiro retrocesso na condução das finanças públicas.

À luz dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a perpetuação do Orçamento Secreto representa uma direta violação ao direito de acesso à informação, ao dever de transparência pública e às normas que regem a prestação de contas e a gestão da coisa pública na comunidade internacional. Ademais, a contrariedade a estas normas significa, também, o desrespeito ao princípio da vedação ao retrocesso, reconhecido no artigo 29 da mencionada Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Diante das graves implicações dessas denúncias para o funcionamento da máquina pública em todos os níveis federativos, para o processo de tomada de decisão sobre políticas públicas, para o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo e, por conseguinte, para a própria democracia brasileira e sua aceitação social, considera-se oportuno e legítimo que as organizações da sociedade civil signatárias, notórias especialistas, de reconhecida atuação nas temáticas abrangidas pela presente demanda, possam dela participar na condição de *amici curiae*, colocando toda sua expertise no

levantamento de dados e informações afetas ao tema sob análise à disposição dessa egrégia Corte, com vistas a qualificar essa demanda tão relevante para toda a nação brasileira.

3. Da adequada representatividade das organizações subscritoras

a. Da adequada representatividade da Associação Contas Abertas

A Associação Contas Abertas foi fundada em 2005, com objetivo de oferecer permanentemente subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, preservando-se e difundindo-se os princípios da publicidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

A Contas Abertas acompanha prioritariamente, com detalhes, todo o processo de definição de prioridades e de gastos da União por meio da análise de dados da execução orçamentária ao longo dos anos, em cada uma das suas etapas. São objetivos da organização: I. Fomentar a transparência, o acesso à informação e o controle social; II. Estimular o aprimoramento da qualidade, da prioridade e da legalidade do dispêndio público; III. Estimular a participação do cidadão na elaboração e no acompanhamento dos orçamentos públicos; IV. Estimular a fiscalização das contas públicas; e V. Estimular a cidadania participativa, especialmente a relação entre o governo e a sociedade.

A organização tem ampla e notória experiência na mineração e na organização de volumes de dados, especialmente de natureza orçamentária. Em função dos trabalhos realizados em parceria com os veículos de comunicação, em 2007 a Contas Abertas recebeu o Prêmio Esso de Melhor Contribuição à Imprensa e foi finalista do Prêmio Faz Diferença, do jornal O Globo. Em 2008, foi agraciada com o Prêmio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) “pelo importante trabalho de conscientização pública sobre Prevenção e Combate à Corrupção”. Em 2011, recebeu o Prêmio Transparência e Fiscalização Pública, concedido pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Além disso, a organização ministra cursos de capacitação, notadamente para jornalistas de veículos de comunicação como TV Globo, Folha de S. Paulo, O Globo, O Estado de S. Paulo, O Dia, O Povo, Gazeta do Povo, Organização Jaime Câmara, entre outros. Também realiza eventos formativos em diversas universidades, como por exemplo, a Universidade de Campinas, Universidade de Brasília e Fundação Getúlio Vargas.

b. Da adequada representatividade da Transparência Brasil

Desde sua fundação em abril de 2000, a Transparência Brasil busca promover a defesa do interesse público e o combate à corrupção, contribuindo, assim, para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático. Atualmente a organização promove a transparência e do estímulo o controle social do poder público, de modo a materializar a integridade e o aperfeiçoamento das instituições, das políticas públicas e do próprio processo democrático.

Com base nos seus valores institucionais de independência, autonomia, democracia e excelência, a Transparência Brasil executa as seguintes atividades: i) Participa da criação, organização e atuação de entidades locais, internacionais e fóruns que tenham por objetivo o combate à corrupção; ii) Apoiar movimentos, organizações e pessoas que buscam por reformas institucionais e conscientização pública; iii) Organiza e divulga dados sobre a corrupção no setor público e privado; iv) Propõe medidas para defesa do interesse público; v) Promove palestras, debates e encontros com outras instituições sobre combate à corrupção; vi) Auxilia órgãos e entidades do poder público no planejamento, mobilização de recursos e implantação de projetos de combate à corrupção.

Nessa esteira, a Transparência Brasil atua como representante da sociedade civil no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da Controladoria Geral da União (CGU); no Conselho de Transparência da Administração Pública de São Paulo; no Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA); e no Conselho de Transparência do Senado Federal.

Enquanto membro do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU, a organização teve papel fundamental na elaboração e envio ao

Congresso, pelo Executivo federal, do anteprojeto de lei que resultou na Lei de Acesso a Informação Pública (Lei 12.527/2011).

A Transparência Brasil desenvolve atualmente projetos voltados ao acompanhamento de dados oficiais de licitações e contratos administrativos; à fiscalização do andamento de obras de escolas e creches públicas financiadas pelo governo federal; e ao monitoramento de licitações, contratos e obras de escolas em parceria com 22 Observatórios Sociais.

Especificamente quanto ao direito de acesso à informação, há dois projetos em andamento: (i) “Achados e Pedidos” - uma plataforma que permite encontrar dados acerca dos pedidos feitos à Administração Pública via Lei de Acesso à Informação; e (ii) a coordenação do “Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas” - coalizão de entidades da sociedade civil, organizações de mídia e pesquisadores criada em 2003.

Em dezembro de 2020, o Fórum apresentou à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Ministério Público Federal, à Câmara dos Deputados e à sociedade nota técnica acerca da grave situação de saúde pública nacional e das violações dos princípios constitucionais de publicidade e ao direito de acesso a informações de interesse público em ações praticadas pelo Governo Federal.

No histórico de atuação da Transparência Brasil constam ainda iniciativas pioneiras de disponibilização de informações de interesse público via internet, como o “Às Claras” (base de dados com informações sobre financiamento eleitoral) e o “Excelências” (base de informações sobre congressistas em exercício no país).

c. Da adequada representatividade da Transparência Internacional -- Brasil

A Associação Transparência e Integridade (Transparência Internacional - Brasil) foi fundada em 2016 e atua por todo o território nacional, mas também em iniciativas de intercâmbio de experiências e conhecimentos anticorrupção com os demais capítulos internacionais do movimento global da Transparência Internacional, em especial na América Latina.

A integração internacional nos permite compreender a corrupção por uma perspectiva comparada, o que nos oferece referências para avaliar a real gravidade de

diferentes situações e, principalmente, identificar soluções que podem ser transferidas entre países com contextos distintos, mas que enfrentam problemas, muitas vezes, similares.

A TI Brasil já realizou importantes iniciativas e estudos, com destaque para: 1) a liderança na elaboração das Novas Medidas contra a Corrupção, reconhecidamente um dos maiores pacotes anticorrupção do mundo; 2) a articulação da campanha Unidos contra a Corrupção; 3) a produção do relatório Integridade e Empresas no Brasil, contendo uma avaliação *multi-stakeholder* do quadro legal e institucional sobre o tema; 4) a produção do TRAC, um relatório sobre Transparência nos Relatórios Corporativos das 100 maiores empresas brasileiras; 5) estudo São Paulo: A Corrupção Mora ao Lado?, sobre o mercado imobiliário em São Paulo e sua conexão com a lavagem de dinheiro; 6) além do estabelecimento da Rede Brasileira de Estudos e Práticas Anticorrupção, que busca incentivar, ampliar e qualificar o conhecimento sobre o fenômeno da corrupção no Brasil, profissionalizar o movimento anticorrupção no país, assim como capacitar atores-chave da área, através da cooperação sistematizada entre especialistas atuantes nos diferentes Poderes, na academia, no setor privado e na sociedade civil.

A TI Brasil conseguiu se posicionar como um interlocutor na agenda anticorrupção junto a importantes tomadores de decisão e a atores estratégicos da sociedade civil, além de ser uma referência no tema para os meios de comunicação. Desde o início da pandemia da Covid-19, a TI Brasil atuou em dois projetos principais com o intuito de auxiliar governos dos três níveis (federal, estaduais/distrital e municipal) a produzirem mais transparência nas contratações emergenciais destinadas ao combate à COVID-19. Para isso, a TI Brasil lançou, em parceria com o Tribunal de Contas da União, um manual de Recomendações para a Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à COVID-19. Em seguida, foi elaborado o Ranking da Transparência no Combate à COVID-19 com o objetivo de avaliar, mensalmente, os níveis de transparência conferidos às compras públicas nesse contexto emergencial no Governo Federal, estados, Distrito Federal e nas capitais brasileiras.

4. Da possibilidade de intervenção de *amicus curiae* em ações já em pauta de julgamento

Os critérios de admissibilidade de intervenção de *amicus curiae* estão presentes no artigo 7º da Lei no 9.868 de 1999, que regula essa modalidade de intervenção de terceiros em ação direta de inconstitucionalidade. Entretanto, em função do veto presidencial no parágrafo primeiro, criou-se uma lacuna sobre o tema do tempo adequado de apresentação do pedido de habilitação. Questões como a possibilidade de intervenção após o término de prazo de informação ou após a ação estar pautada para julgamento, como é a situação presente, tornaram-se controversas. Nesse contexto, relevante a posição do Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes:

“Constitui, todavia, inovação significativa no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade a autorização para que o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, admita a manifestação de outros órgãos ou entidades (art. 7º, § 2º). Positiva-se, assim, a figura do *amicus curiae* no processo de controle de constitucionalidade, ensejando a possibilidade de o Tribunal decidir as causas com pleno conhecimento de todas as suas implicações ou repercussões. Trata-se de providência que confere caráter pluralista e democrático (CF/88, art. 1º, parágrafo único) ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade. Em vista do veto presidencial oposto ao § 1º do art. 7º, surge a indagação sobre qual o momento para o exercício do direito de manifestação por parte do *amicus curiae*. No que concerne ao prazo para o exercício do direito de manifestação (art. 7º), parece que tal postulação há de se fazer dentro do lapso temporal fixado para apresentação das informações por parte das autoridades responsáveis pela edição do ato. É possível, porém, cogitar de hipóteses de admissão de *amicus curiae* fora do prazo das informações na ADI (art. 9º, § 1º), especialmente diante da relevância do caso ou, ainda, em face da notória contribuição que a manifestação possa trazer para o julgamento da causa⁵”.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. pg. 1289-1290.

Tendo em vista tal posição doutrinária, é possível concluir que a intervenção de terceiros, como *amicus curiae*, mesmo após o término do prazo de informações, por exemplo, torna-se perfeitamente possível, especialmente diante de sua extrema relevância social e da valiosa contribuição do *amicus curiae*. Vale ainda destacar a existência de precedentes que permitem a intervenção de terceiros, na qualidade de *amicus curiae*, mesmo quando o processo está incluído na pauta de julgamento ou quando já teve seu início ou está em curso, nomeadamente: ADI 2.548 Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADI 2.777, Rel. Min. Cezar Peluso. Este último, ressalte-se, chegou a admitir a sustentação oral do *amicus curiae* quando já iniciado o julgamento, antes do voto do Ministro relator.

Em julgados contemporâneos, nota-se também a mesma tendência de admitir a intervenção de terceiros, como *amicus curiae*, quando o processo já está em pauta de julgamento ou está com julgamento em curso, a exemplo: ADI 3.446, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 5.359, Rel. Min. Edson Fachin; HC 143.641, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, RE 635.659, Rel. Min. Gilmar Mendes, e ADI 4.395, Rel. Min. Gilmar Mendes. Também já acatou a intervenção de *amicus curiae* em ações já pautadas, dentre as quais, como exemplo, cita-se a ADI 5938, com o destaque de trecho da decisão:

A CNS alega que seu requerimento é tempestivo, embora apresentado já iminência da sessão de julgamento do referendo da medida cautelar concedida por esta Relatoria, incluído no calendário de julgamentos do Tribunal Pleno na sessão de 29/5/2019. Apesar disso, argumenta pelo interesse e capacidade em contribuir técnica e juridicamente com o debate da questão constitucional, com o objetivo de demonstrar que a alteração trazida pela Reforma Excepcionalmente, em que pese já ter ocorrido a liberação do caso para pauta do Tribunal Pleno desde 18/12/2018, entendendo ser cabível a análise do presente pedido de ingresso como *amicus curiae*.

Na Jurisdição Constitucional brasileira, o relator poderá admitir a manifestação de órgãos ou entidades, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda, a repercussão geral da controvérsia e a representatividade dos postulantes.

Juntamente com as audiências públicas, este instituto é instrumento de democratização e maior legitimação da atuação do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em sede de jurisdição constitucional, tanto concentrada (ADPF 54/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; ADI 4.357/ED, Rel. Min. LUIZ FUX), quanto difusa (RE 631.053/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO; RE 566.349/MG, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA), na medida em que concretiza maior abertura e pluralidade nas discussões, ensejando a colaboração com pareceres, dados e informações importantes sobre a questão controvertida, bem como acerca dos reflexos de eventual decisão da SUPREMA CORTE.

Na presente hipótese, a Requerente preenche os requisitos essenciais, tendo demonstrado poder contribuir de forma relevante para a discussão da questão constitucional em causa. Embora o requerimento tenha sido apresentado em momento posterior ao procedimentalmente oportuno, na linha da Jurisprudência da CORTE (ADI 4.071-AgR, Rel. Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, DJe de 16/10/2009; e ADI 4.067-AgR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2010), tenho que essa circunstância merece ser relevada no presente caso, em vista da utilidade das informações fáticas e técnicas a serem trazidas pela Requerente, em prol da qualificação e pluralização do debate da questão constitucional suscitada. Trata-se de exceção admitida por essa CORTE (ADI 4.395, decisão monocrática, DJe de 19/10/2015, e ADI 2.548, decisão monocrática, DJ de 24/10/2005, Rel. Min. GILMAR MENDES). Assim sendo, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, DEFIRO O PEDIDO DE INGRESSO COMO AMICUS CURIAE, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Por fim, no caso do instituto processual do *amicus curiae*, há de se atentar para sua importância como ferramenta de formação de um debate plural, contribuindo para uma decisão judicial amplamente respaldada na norma e qualificada no conhecimento técnico, especialmente em uma discussão com amplo impacto na sociedade. Portanto, não se pode mitigar a sua eficácia diante de discricionariedade resultante de uma lacuna normativa, sob risco de mitigar participação da sociedade civil organizada, que é

assegurada legalmente. Acerca da anterior argumentação, concorda Cassio Scarpinella Bueno⁶:

“Que do veto lançado ao §, 1 do art. 7º da Lei n. 9.868/99 decorre uma ‘lacuna’ a ser colmatada pelo intérprete, não há razão alguma para discordar. O que ocorre, no entanto, é que a colmatação da lacuna na espécie não pode conspirar contra os valores que caracterizam o dispositivo em estudo (§ 2º do artigo 7º), e, superiormente, contra a função exercida, naquela sede, pelo Supremo Tribunal Federal. Não se pode à guisa de colmatar uma lacuna, apequenar a função exercida pelo Supremo Tribunal Federal, no controle concentrado de constitucionalidade, negando um debate plural o mais completo possível para municiar os juízes daquela corte com toda a informação disponível para o proferimento de uma decisão ótima e que, necessariamente, leve em conta os valores dispersos pela sociedade”.

Desta maneira, resta evidente que há motivos suficientes para se permitir o ingresso no feito dos intervenientes que aqui se manifestam, na qualidade de *amici curiae*, com a possibilidade de sustentação oral e entrega de memoriais.

5. Conclusões e pedidos

Pelo exposto, consideram-se preenchidos os requisitos legais para a admissão das entidades signatárias como *amici curiae*, instrumento importante de democratização e pluralização do debate constitucional.

Portanto, diante da relevância da matéria, da repercussão social da controvérsia, da representatividade adequada, comprovada pela atuação histórica das entidades subscritoras em questões referentes à transparência pública, apoiada na concretização dos princípios democráticos e do estímulo do combate à corrupção, sendo patente a pertinência temática entre o objeto das organizações e a matéria desenvolvida na presente demanda, estas vêm à presença de V. Ex.^a requerer:

- a) Que sejam admitidas no feito na qualidade de *amici curiae*, nos termos do artigo 138 do Código de Processo Civil e do Art. 323, §3º, do Regimento Interno deste

⁶ BUENO, Cássio Scarpinella. Amicus Curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático - 3. ed. rev. e atual - São Paulo : Saraiva, 2012. pg. 173

Tribunal, para que, deste modo, possam exercer todas as faculdades inerentes a tal função, como a apresentação de memoriais e a possibilidade de sustentação oral de seus argumentos em Plenário;

b) Que sejam intimadas, por meio de seus advogados, de todos os atos do processo;

c) A título subsidiário, caso não reconheça a condição de *amici curiae*, seja recepcionada a presente peça na forma de memoriais.

Subsidiariamente, na remota hipótese de indeferimento dos pedidos acima formulados, requerem seja a presente petição recebida e mantida nos autos como Memoriais para subsidiar o julgamento respectivo.

Termos em que, respeitosamente, pede-se deferimento.

São Paulo e Brasília, 14 de dezembro de 2021.

GIL CASTELLO BRANCO
Presidente
Associação Contas Abertas

MANOEL GALDINO PEREIRA NETO
Diretor executivo
Transparência Brasil

MARCELO ISSA
OAB/SP 269.306

MICHAEL FREITAS MOHALLEM
OAB/SP 218.671