

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. FLÁVIO DINO**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**  
**ADV.(A/S)** : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**  
**ADV.(A/S)** : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**  
**ADV.(A/S)** : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **SENADO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO DO SENADO FEDERAL**  
**INTDO.(A/S)** : **CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**AM. CURIAE.** : **SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL  
DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO  
ELEITORAL - MCCE**  
**ADV.(A/S)** : **HAROLDO SANTOS FILHO**  
**AM. CURIAE.** : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS  
PODERES LEGISLATIVOS FEDERAL, ESTADUAIS E  
DO DISTRITO FEDERAL - FENALE**  
**ADV.(A/S)** : **MARCIO SEQUEIRA DA SILVA**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS**  
**AM. CURIAE.** : **TRANSPARÊNCIA BRASIL**  
**AM. CURIAE.** : **TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **GUILHERME DE JESUS FRANCE**  
**ADV.(A/S)** : **ROBERTO JOSÉ NUCCI RICCETTO JÚNIOR**  
**ADV.(A/S)** : **GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO KALIL ISSA**  
**AM. CURIAE.** : **DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO  
TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA**  
**AM. CURIAE.** : **PARTIDO VERDE - PV**  
**ADV.(A/S)** : **VERA LUCIA DA MOTTA**  
**ADV.(A/S)** : **LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR**

**DECISÃO:**

**I - INTRODUÇÃO**

1. Prosseguindo com o monitoramento da execução do Plano de Trabalho dos Poderes Executivo e Legislativo, no qual consta compromisso conjunto com o *“aprimoramento da transparência e da rastreabilidade das emendas parlamentares”* (e-doc. 1.701, Id. fb8970df), passo a analisar as manifestações apresentadas por meio das seguintes Petições:

- ✓ **Petição de nº. 81.285/2025** (e-doc. 2.447, Id. 7c23d556) - Advocacia-Geral da União;
- ✓ **Petição de nº. 108.474/2025** (e-doc. 2.609, Id. b3336301) - Advocacia-Geral da União;
- ✓ **Petição de nº. 109.101/2025** (e-doc. 2.624, Id. 538d0f6b) - Advocacia-Geral da União;
- ✓ **Petição de nº. 110.341/2025** (e-doc. 2.627, Id. b3c64393) - Advocacia-Geral da União;
- ✓ **Petição nº. 103.322/2025** (e-doc. 2.587, Id. 3b476a53) - Câmara dos Deputados e Senado Federal;
- ✓ **Petição nº. 108.418/2025** (e-doc. 2.607, Id. b222c6f3) - Câmara dos Deputados e Senado Federal;
- ✓ **Petição nº. 106.437/2025** (e-doc. 2.601, Id. 49ca36e0) - Tribunal

## ADPF 854 / DF

de Contas da União;

- ✓ **Petição nº. 108.969/2025** (e-doc. 2.621, Id. f7613d32) - Tribunal de Contas da União;
- ✓ **Petição nº. 87.517/2025** (e-doc. 2.506, Id. f8b11118) - partido autor (PSOL);
- ✓ **Petição nº. 97.106/2025** (e-doc. 2.552, Id. 6d6f6cf7) - *amici curiae* Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional - BRASIL;
- ✓ **Petição nº. 112.780/2025** (e-doc. 2. 635, Id. bf369a40) - Ata da Reunião Técnica realizada em 05/08/2025;
- ✓ **Petição nº. 113,290/2025** (e-doc. 2.636, Id. 48b6acb8) - Ofício da Deputada Federal Lídice da Mata.

## II - MANIFESTAÇÕES ACERCA DAS “EMENDAS DE COMISSÃO PARALELAS” E DO “NOVO ORÇAMENTO SECRETO NO MINISTÉRIO DA SAÚDE”

2. Por meio da Petição de nº. 76.943/2025, a Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional - BRASIL, *amici curiae* no presente feito, noticiaram fatos novos consistentes na existência de “emendas de comissão paralelas” e de um “novo Orçamento Secreto no Ministério da Saúde” (e-doc. 2.399, Id. bbc6af75). Em Despacho de **10 de junho de 2025**, determinei a intimação das partes e dos demais *amici curiae* para manifestação sobre os referidos fatos (e-doc. 2.435, Id. 14d7bd8d).

2. Em resposta, a **Advocacia-Geral da União** afirma:

*“ [...] para fins de execução do Orçamento de 2025, entendem-se como dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas referentes às despesas primárias discricionárias classificadas com identificador de RP 6, RP 7 e RP 8. Ou seja, nada foi dito em relação às RP 2 e RP 3, de forma que estas não se distinguem das demais programações propostas originalmente pelo Poder Executivo, estando sujeitas à discricionariedade de execução deste Poder.*

*8. A par disso, é relevante compreender-se que a classificação das emendas parlamentares nos identificadores RP 6, RP 7 e RP 8 não afasta a prerrogativa do Congresso Nacional de promover alterações na proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, prerrogativa esta que também se traduz em “emendas parlamentares”; porém de modalidade diversa daquelas RP 6, RP 7 e RP 8, como destaca a Secretaria Especial de Análise Governamental (Ofício 10/2025/SAG/CC/PR).*

*[...]*

*10. Ante o exposto, não procedem as alegações trazidas pela Associação, notadamente por constituírem meras conjecturas, desprovidas de qualquer amparo jurídico e que resultam de provável incompreensão da LC n. 210/2024. Em verdade, o que se observa é uma atuação escorregia por parte do Poder Executivo federal, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 210/2024 e na Lei nº 15.080/2024 (LDO 2025).” (e-doc. 2.447, Id. 7c23d556)*

3. Por sua vez, a **Câmara dos Deputados e o Senado Federal** sustentam:

*“[...] tais dotações submetem-se exclusivamente à gestão do Poder Executivo, não sendo, portanto, objeto de indicação para a execução por parlamentar, bancada ou comissão. Trata-se de exercício da prerrogativa constitucional assegurada ao Congresso*

***Nacional de emendar as programações discricionárias do Poder Executivo constantes do projeto de lei orçamentária anual.***

*[...] Ao mesmo tempo, a referida lei [LDO 2025], em seu art. 746, destacou que para os fins da LDO e para a LOA 2025, entendem-se como dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas referentes às despesas primárias discricionárias classificadas com identificador de RP constante da alínea “d” do inciso II do § 4º do art. 7º (RP 6, 7 e 8). Assim, para os fins da LDO e da LOA, as programações decorrentes de emendas não abrangem as emendas às verbas discricionárias do Poder Executivo (RP 2 e 3).” (e-doc. 2.587, Id. 3b476a53)*

4. Sobre o suposto “novo Orçamento Secreto do Ministério da Saúde”, as **Casas Legislativas** acrescentam:

*“Para as programações tidas como despesas obrigatórias, identificadas como RP1, é vedada a apresentação de emendas por parte de parlamentares individualmente, bancadas ou comissões. A única possibilidade é a emenda de relator para a correção de erros e omissões, nos termos do art. 41, § 1º, da Resolução nº 1 de 2006-CN.*

*Tal sistemática é aplicável às despesas de tal natureza relativas ao Ministério da Saúde, não sujeitas a emendas parlamentares que não sejam voltadas à correção de omissões e erros, e cujos critérios para a destinação de recursos são aqueles instituídos pela referida Pasta Ministerial, em sua esfera de articulação política e análise da viabilidade de atendimento de demandas que lhe são apresentadas.*

*Nesse cenário, as alegações trazidas pelos amici curiae de existência de mecanismos alternativos pelos quais “prefeitos façam os pedidos pelo protocolo digital do Ministério da Saúde” e “parlamentares fizessem indicações diretamente ao Ministério da*

*Saúde” não se relacionam com o escopo dos presentes autos (transparência e rastreabilidade de emendas parlamentares – RP 6, 7 e 8) e não alteram o fato de que a execução de tais despesas é da esfera de competência exclusiva do Poder Executivo, que pode, no âmbito de suas competências, relacionar-se diretamente com os demais entes federados para o cumprimento de suas finalidades institucionais.” (e-doc. 2.587, Id. 3b476a53)*

5. O **partido autor (PSOL)** argumenta que “a adoção de identificadores genéricos para emendas parlamentares, bem como a ausência de regras claras sobre a sua tramitação e execução, prejudica o controle da sociedade e dos órgãos de fiscalização, além de dificultar o cumprimento dos deveres constitucionais impostos ao Executivo e ao Legislativo” (e-doc. 2.506, Id. f8b11118). Na Petição de nº. 76.943/2025, os *amici curiae* **Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional - BRASIL** reiteram os argumentos antes apresentados acerca da suposta irregularidade (e-doc. 2.552, Id. 6d6f6cf7).

6. Observo que a presente ação tem como objeto as práticas qualificadas como “orçamento secreto”, assim consideradas aquelas que envolvem a aprovação e a execução de emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União sem transparência e rastreabilidade, em desacordo com o art. 163-A da CF. Dessa forma, por versarem sobre rubricas próprias do Executivo (RP 1, RP 2 e RP 3) as supostas irregularidades reportadas devem ser apuradas por meio de ações autônomas, com a devida dilação probatória.

### III - NOTAS TÉCNICAS DO TCU SOBRE OS PLANOS DE TRABALHO RELATIVOS ÀS “EMENDAS PIX” (RP 6) DOS ANOS DE 2020 A 2024

7. Em **01 de julho de 2025**, determinei a realização de nova

## ADPF 854 / DF

avaliação pelo Tribunal de Contas da União quanto ao cumprimento da ordem de cadastramento dos Planos de Trabalho de “emendas PIX” referentes aos exercícios de 2020 a 2024 (e-doc. 2.532, Id. b6d868d1). Por meio da **Nota Técnica AudGestãoInovação nº. 4/2025**, o TCU informa o seguinte cenário, atualizado em **30/07/2025**:

Tabela 1 – Quantidade de Planos de Trabalho por situação de 2020 a 2024 (consulta em 30/7/2025)

Status	2020		2021		2022		2023		2024		Total	(%)
Não Cadastrado	24	1,47%	88	5,40%	386	23,70%	281	17,25%	185	11,36%	964	2,75%
Em Elaboração	3	0,18%	1	0,06%	12	0,74%	7	0,43%	7	0,43%	30	0,09%
Concluído	1	0,06%	8	0,49%	18	1,10%	24	1,47%	26	1,60%	77	0,22%
Enviado para Análise	1144	70,23%	3288	201,84%	6105	374,77%	6529	400,80%	6704	411,54%	23770	67,81%
Em Complementação	304	18,66%	929	57,03%	1502	92,20%	1832	112,46%	2610	160,22%	7177	20,47%
Em Ajuste do PT	2	0,12%	6	0,37%	6	0,37%	3	0,18%	25	1,53%	42	0,12%
Aprovado	151	9,27%	382	23,45%	485	29,77%	598	36,71%	1377	84,53%	2993	8,54%
Reprovado	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
<b>Total Geral</b>	<b>1629</b>		<b>4702</b>		<b>8514</b>		<b>9274</b>		<b>10934</b>		<b>35053</b>	<b>100,00%</b>
<b>Peso Relativo</b>	<b>4,65%</b>		<b>13,41%</b>		<b>24,29%</b>		<b>26,46%</b>		<b>31,19%</b>		<b>100,00%</b>	

Fonte: plataforma Transferegov.br

8. Conforme os dados acima, restam **964 casos de Planos de Trabalho não cadastrados** relativos ao período de 2020 a 2024. A despeito do avanço - tendo em vista que havia 8.263 planos não cadastrados em 13/02/2025 e 6.760 em 19/03/2025 (Tabelas 3 e 4 da Nota Técnica, respectivamente) -, remanesce situação de parcial descumprimento de decisão judicial, evidenciada pela **inexistência de Planos de Trabalho relacionados à destinação de “emendas PIX” que totalizam repasses na ordem de R\$ 694.695.726,00** (e-doc. 2.621, Id. f7613d32).

9. Além disso, requisitei ao TCU, em decisão de **19 de junho de 2025**, manifestação sobre o pedido do Poder Executivo de dispensa da análise dos Planos de Trabalho relativos a recursos de “emendas individuais” dos anos de 2020 a 2024, já executados ou em execução, e a adoção do procedimento previsto na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº.

33/2023 e na IN/TCU 98/2024, quanto à suficiência para a garantia de transparência e rastreabilidade (e-doc. 2.473, Id. e82ca70d).

10. Na **Nota Técnica AudGestãoInovação nº. 3/2025**, o TCU opina:

*“Dessa forma, sob o prisma lógico, a análise dos planos de trabalho para as transferências especiais relativas aos anos de 2024 e anteriores **não teria efeito prático nas situações que caracterizariam impedimento técnico** para a execução das emendas, visto que os recursos respectivos já foram repassados e há conclusão ou algum avanço na execução dos objetos.*

...

*Por outro lado, é importante destacar que a proposta da AGU, Nota Informativa SEI 21254/2025-MGI, de 9 de junho de 2025, **não trata de desobrigar a inserção dos planos de trabalho para as emendas de 2020 a 2024, mas tão somente de dispensar a sua análise** nas situações peculiares destacadas, por serem, agora, inoportunas.*

...

*Portanto, a autorização excepcional para que os ministérios setoriais não analisem os planos de trabalho retroativamente não só **não comprometeria a rastreabilidade e a transparência da execução das transferências especiais, como, ao contrário, viabilizaria a prestação de contas** pelos entes que já executaram os recursos e desejam cumprir essa obrigação. Com isso, seria viabilizada a análise da legalidade da execução dos recursos e assegurada a transparência das informações, uma vez que os relatórios de gestão, ao serem inseridos no Transferegov, ficam acessíveis a qualquer cidadão, gerando transparência ativa.*

...

*Assim, uma vez dispensada a análise dos planos de trabalho do*

*período de 2020 a 2024, seria possível fazer a análise da execução desses recursos por meio dos relatórios de gestão inseridos no Transferegov. Ressalte-se ainda que, nos casos em que forem detectadas inconformidades ou irregularidades, além das providências determinadas pelos próprios ministérios setoriais, nas análises das prestações de contas, há a previsão de instauração de processos de Tomada de Conta Especial (TCE), em observância às normas vigentes.” (e-doc. 2.601, Id. 49ca36e0)*

11. Quanto às “emendas individuais” do **Orçamento de 2025**, esclarece o TCU:

*“É importante destacar que, para as transferências especiais a partir do exercício de 2025, permanece a exigência de análise prévia dos planos de trabalho antes da liberação dos recursos. Na reunião realizada em 30 de junho de 2025, técnicos do MGI informaram que as dificuldades enfrentadas na análise desses planos pelos ministérios setoriais, apontadas neste documento, tendem a ser significativamente reduzidas a partir de 2025. Isso se deve à obrigatoriedade recente de o parlamentar indicar previamente o objeto da emenda e à elaboração, pelo MGI, de uma lista com mais de 700 (setecentos) objetos alinhados às políticas públicas dos ministérios setoriais do governo federal. Com essas medidas, espera-se que a análise prévia dos planos de trabalho, a partir de 2025, ocorra de forma mais ágil e eficiente.” (e-doc. 2.601, Id. 49ca36e0)*

12. Além disso, a Corte de Contas informa que a Controladoria-Geral da União (CGU) instituiu, em 2018, o procedimento designado “**Malha Fina de Convênios**”, que permite a análise automatizada de prestações de contas de convênios e contratos de repasse. Nesse passo, sugere que sejam consultados o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e a CGU quanto à viabilidade de ampliar o seu uso para as prestações de contas de

“emendas individuais”, incluindo as referentes aos anos de 2020 a 2024 (e-doc. 2.601, Id. 49ca36e0).

13. Ainda na **Nota Técnica AudGestãoInovação nº. 3/2025**, o TCU suscita a possibilidade de que a apreciação e o julgamento das contas relativas a “emendas individuais” sejam realizada pelos Tribunais de Contas Estaduais. Como argumento, sublinha:

*“No contexto das transferências especiais, a atuação coordenada entre o TCU e os tribunais de contas dos demais entes federativos apresenta-se como a forma mais eficaz de alcançar uma fiscalização ampla e eficiente, diante da elevada pulverização dos recursos — foram 35.052 transferências nos últimos cinco anos. Essa cooperação deve envolver uma divisão clara de responsabilidades, como já estabelecido no Acórdão 518/2023-TCU-Plenário e na Instrução Normativa TCU nº 93. Assim, o TCU concentraria sua atuação na verificação do cumprimento das condicionantes do art. 166-A da Constituição Federal de 1988 e na avaliação da rastreabilidade e da transparência dos recursos; os tribunais estaduais e municipais seriam responsáveis pela fiscalização da regularidade das despesas em suas respectivas jurisdições, vistos estarem mais próximos dos executores das despesas e por esse motivo, terem mais acesso às informações sobre a execução dos recursos.”* (e-doc. 2.601, Id. 49ca36e0)

14. No entanto, tal **proposta vai de encontro ao entendimento do Plenário do STF**, consignado na decisão de **02 de dezembro de 2025**, a qual, interpretando o art. 7º, parágrafo único, da Lei Complementar nº. 210/2024, determinou que a *“‘apreciação’ das ‘emendas PIX’ pelo TCU deve ser compreendida como a competência da referida Corte de Contas para fiscalizar e julgar as contas relativas à modalidade de emenda em questão, uma vez que subsiste interesse da União em virtude da origem (federal) do recurso, o que atrai a incidência do art. 70, parágrafo único, da CF”*. Por essa razão, *“nenhuma norma regimental ou administrativa pode ‘flexibilizar’ ou modificar*

*tal competência de estatura constitucional” (e-doc. 1.003, Id. d92af5e0, da ADPF 854. No mesmo sentido: e-doc. 52, Id. a237c107, da ADI 7688).*

15. No mesmo sentido se manifestou o Ministério Público junto ao TCU no processo TC 032.080/2021-2, que deu origem ao mencionado Acórdão nº. 518/2023 do TCU:

*“Além disso, passando-se à origem de tais recursos, o MP de Contas concorda que a origem do recurso é o principal traço marcante na definição das competências do TCU (art. 71, incisos II, VI e VIII, da CRFB), da Justiça Federal (art. 109, da CRFB e art. 27 da Lei Complementar 141/2012) e do Ministério Público Federal (art. 129, da CRFB)” (peça 29, p. 16, item 94).*

*E nesse particular, sabe-se que os recursos repassados mediante transferências especiais, nos termos do art. 166-A da Constituição Federal, advêm de emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual. São despesas próprias da União, ‘financiadas com recursos decorrentes de rubricas do orçamento federal – reservas de recursos do art. 56 da Resolução CN 1/2006 –, acarretando aumento da despesa pública consolidada federal e redução do seu resultado primário, sem que haja qualquer contrapartida dos entes subnacionais’ (peça 29, p. 17, item 100). Sua origem é, inquestionavelmente, federal.*

...

*Observe-se, por oportuno, algumas manifestações do STF que ratificam tal entendimento:*

*Em decorrência da amplitude das competências fiscalizadoras da Corte de Contas, tem-se que não é a natureza do ente envolvido na relação que permite, ou não, a incidência da fiscalização da Corte de Contas, mas sim a origem dos recursos envolvidos, conforme dispõe o art. 71, II, da CF. [MS 24.379, rel. min. Dias Toffoli, j. 7-4-2015, 1ª T, DJE de 8-6-2015.] (grifou-se)*

*É competência do TCU fiscalizar a aplicação de verbas*

*originárias da União por parte dos demais entes da Federação. [ADI 5.791, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 5-9-2022, DJE de 12-9-2022.] (grifou-se)*

*Fundo Nacional de Assistência Social. Lei 9.604/1998. (...) O art. 2º da (...) lei, (...) é compatível com a Constituição. A previsão de repasse automático de recursos do Fundo para Estados e Municípios, ainda que desvinculado da celebração prévia de convênio, ajuste, acordo ou contrato, não afasta a competência do TCU prevista no art. 71, VI, da Carta. [ADI 1.934, rel. min. Roberto Barroso, j. 7-2-2019, DJE de 26-2-2019.]” (Manifestação do MP junto ao TCU no TC 032.080/2021-2. Acórdão nº. 518/2022. Rel. Min. Vital do Rêgo)*

16. Cumpre salientar que a competência exclusiva do TCU **não impede** - ao contrário, recomenda - a **cooperação dos Tribunais de Contas estaduais** na apreciação das prestações de contas (“relatórios de gestão”) da “emendas individuais”. Essa colaboração pode se concretizar, por exemplo, mediante a celebração de parcerias entre o TCU e as áreas técnicas dos TCEs, para que estes realizem a instrução processual, bem como pela convocação excepcional de Conselheiros das Cortes de Contas estaduais, por simetria do que acontece nos Tribunais Superiores.

#### **IV - RESOLUÇÃO Nº. 002/2025 DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE DESPESAS COM PESSOAL NA ÁREA DA SAÚDE COM RECURSOS DE EMENDAS RP 7 E RP 8**

17. Por meio da Petição nº. 97.106/2025, os *amici curiae* Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional - BRASIL noticiaram a alteração da Resolução nº. 001/2006, do Congresso Nacional, pela **Resolução nº. 002/2025, do Congresso Nacional**. A alteração resultou na autorização de destinação de recursos

## ADPF 854 / DF

oriundos de “emendas de comissão” e de “emendas de bancada” “para pagamento de despesas com pessoal ativo, desde que sejam referentes aos profissionais da área da saúde que atuem diretamente na prestação de serviços dessa natureza”, nos termos de seus arts. 44, § 8º e 47, § 8º (e-doc. 2.252, Id. 6d6f6cf7).

18. Sobre o ponto, a **Câmara dos Deputados e o Senado Federal** argumentam:

*“Inicialmente, deve-se destacar que os art. 166, § 10, e o art. 166-A, § 1º, I, da Constituição Federal, estabelecem que os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde oriundos de emendas individuais (RP-6) não podem ser utilizados para pagamento de pessoal ou encargos sociais. Tal vedação é específica para as emendas individuais e não existe previsão constitucional que estenda essa proibição às emendas de bancada ou de comissão.”* (e-doc. 2.587, Id. 3b476a53)

19. A **Advocacia-Geral da União** sustenta:

*“9. Como esclareceu o órgão de consultoria do Ministério da Saúde, ‘a regra geral é a de que as transferências de recursos destinados ao SUS, na modalidade fundo a fundo, para a realização de ações e serviços de saúde pelos estados, Distrito Federal e municípios, têm natureza de transferências obrigatórias.’*

...

*13. Em sendo considerada transferência obrigatória, não se aplicaria o disposto no inciso X do art. 167 da Constituição, o qual veda o custeio de pessoal com recursos advindo de transferência voluntária. E, assim, inexistiria vedação legal ou constitucional ao uso dos recursos de emendas parlamentares de bancada e de comissão destinadas ao Sistema Único de Saúde para pagamento de despesas com a remuneração de pessoal da ativa da saúde.*

...

16. *Supervenientemente, contudo, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão nº 1.914/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, o qual teve por objeto representação autuada a partir do Acórdão nº 2.156/2022-TCU-Plenário (TC 021.250/2018-9), com o objetivo de apreciar a legalidade do pagamento de despesas com pessoal da saúde mediante a utilização de recursos oriundos de emendas parlamentares que adicionam valores ao Sistema Único de Saúde, para realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e Municípios.*

17. *Na oportunidade, foi determinada ao Ministério da Saúde a adequação “de seus normativos que regulamentam a aplicação das emendas parlamentares que adicionam recursos ao SUS, de forma que fique expressa a vedação de pagamento de despesas com pessoal da saúde, incluindo encargos sociais, mediante a utilização de recursos oriundos de quaisquer tipos de emendas parlamentares, diante do seu caráter de voluntariedade e temporariedade, devendo ser tratadas de forma similar às transferências voluntárias, uma vez que são transferências temporárias, não sendo repassadas no exercício seguinte de forma continuada” (item 9.2 do Acórdão).*

18. *Contra esse decisum, foram opostos embargos de declaração pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, aos quais, em decisão de 30.04.2025 do Ministro Bruno Dantas, foram deferidos os efeitos pleiteados 1para suspender os efeitos do item 9.2 do Acórdão 1.914/2024- Plenário, até decisão final sobre o mérito do recurso<sup>1</sup> e determinada a oitiva dos Presidentes de ambas as Casas Congressuais, além do Ministério da Saúde, ‘em especial quanto ao alcance normativo e à repercussão da decisão sobre a execução das emendas parlamentares no âmbito do SUS’.*

19. *Consta registrar, por oportuno, que ainda não foram julgados os aclaratórios supracitados, permanecendo hígida a ordem*

*suspensão dos efeitos do Acórdão nº 1914/2024, na parte relativa à impossibilidade de uso de recurso de emenda para custeio de despesas com pessoal (item 9.2).” (e-doc. 2.627, Id. b3c64393)*

## V - MANIFESTAÇÕES SOBRE O SUPOSTO USO INDEVIDO DE RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES PELA ASSOCIAÇÃO MORIÁ

20. Considerando a reportagem publicada no Portal de Notícias **Metrópoles**<sup>1</sup>, que aponta o suposto uso indevido de aproximadamente R\$ 53,3 milhões em recursos provenientes de emendas parlamentares pela Associação Moriá, recebidos nos anos de 2023 e 2024, determinei a intimação da AGU e das Advocacias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para manifestação (e-doc. 3.555, Id. 0c4bfd1b).

21. A **Controladoria-Geral da União**, por meio da AGU, assinala que a Associação Moriá já foi objeto de auditoria realizada pelo órgão. Uma delas ensejou a deflagração, em julho de 2025, da Operação Korban, pela Polícia Federal, com o fim de que sejam esclarecidas possíveis irregularidades na execução de cerca de R\$ 15 milhões em recursos públicos federais oriundos de emendas repassados à associação. Além disso:

*“30. No mais, vale registrar, conforme informações prestadas pela Controladoria-Geral da União, que foram localizados 15 (quinze) instrumentos firmados com a Associação Moriá nos anos de 2022 a 2024, a totalizar R\$ 74.509.603,53 (setenta e quatro milhões, quinhentos e nove mil, seiscentos e três reais e*

---

<sup>1</sup> Metrópoles. Parlamentares do DF destinam R\$ 53 milhões para associação chefiada por ex-cabo, motorista e esteticista. 16 de julho de 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/grandeangular/parlamentares-do-df-destinam-r-53-milhoes-para-associao-chefiada-por-ex-cabo-motorista-e-esteticista>.

*cinquenta e três centavos), dos quais já foram pagos à referida entidade R\$ 18.980.140,49 (dezoito milhões, novecentos e oitenta mil, cento e quarenta reais, e quarenta e nove centavos). Os referidos instrumentos firmados com a Associação Morιά foram assinados pelo Ministério do Esporte, Ministério da Saúde, Ministério da Cultura e Ministério das Mulheres.*

31. Destes 15 instrumentos, 2 deles (Termos de Fomento nº 942706 e nº 951513), repise-se, já foram auditados por meio do Relatório de Avaliação nº 1714502, que integrou o 4º Relatório Técnico.

32. Como continuidade do trabalho, a Controladoria-Geral da União propõe a realização de auditoria sobre os instrumentos firmados com o Ministério da Saúde (nº 952894, 968788 e 969172), a totalizar R\$ 13.733.329,00 (treze milhões, setecentos e trinta e três mil, trezentos e vinte e nove reais), dos quais R\$ 6.734.074,00 (seis milhões, setecentos e trinta e quatro mil e setenta e quatro reais) já foram liberados e R\$ 3.683.934,00 (três milhões, seiscentos e oitenta e três mil, novecentos e trinta e quatro reais), pagos à entidade. Estima-se como previsão de entrega de relatório final o dia 31.12.2025.” (e-doc. 2.627, Id. b3c64393)

22. **A Câmara dos Deputados e o Senado Federal** ressaltam que “*caso detectadas eventuais irregularidades, estas devem ser apuradas, a juízo das autoridades competentes, em procedimentos próprios*” (e-doc. 2.627, Id. b3c64393).

## **VI - MEDIDAS NORMATIVAS ADOTADAS PARA A DESTINAÇÃO DE EMENDAS A ONGS E DEMAIS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR**

23. Em decisão de **04 de junho de 2025**, determinei aos

## ADPF 854 / DF

Poderes Legislativo e Executivo a adoção de medidas normativas para a adequada destinação de recursos a ONGs e demais entidades do terceiro setor, evitando: entidades sem sede realmente em funcionamento e/ou sem corpo técnico; entidades que não tenham comprovada atuação na área alcançada pela emenda parlamentar; entidades sem atuação anterior no Estado alcançado pela emenda parlamentar (e-doc. 2.395, Id. 9e3c7b66).

### 24. O Congresso Nacional comunica:

*“Outro aprimoramento trazido pela Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2025, e elencado no Quadro-Síntese acima reproduzido, foi a previsão de requisitos para que entidades privadas possam ser contempladas com emendas parlamentares [art. 45-A, §5º e art. 48-A, §5º].*

...

*Nota-se, da leitura dos referidos dispositivos, que foram elencados como requisitos para a destinação das verbas (1) a existência de sede em funcionamento contínuo nos últimos três anos; (2) a comprovação da capacidade gerencial, técnica e operacional para a atuação; (3) a aprovação da prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos e a inexistência de prestação de contas rejeitadas; e, por fim (4) a disponibilização pública de consulta ao extrato do convênio ou instrumento congêneres.” (e.doc. 2.587, Id. 3b476a53)*

### 25. Por sua vez, informa a **Advocacia-Geral da União**:

*“19. Do ponto de vista normativo, encontra-se em vigor a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a qual instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)...*

*20. Dentre as medidas adotadas, destaca-se a recém publicada*

*Portaria Interministerial SG/MGI/AGU nº 197, de 11 de agosto de 2025, a qual aprova o Manual do MROSC.*

...

23. *Em atenção ao quanto decidido nesta Arguição, o Manual dedica atenção especial ao processamento de emendas parlamentares, orientando, em especial, sobre: (1) os cuidados específicos na celebração de parcerias que envolvem emendas parlamentares (subitem 4.10.3), abordando, nesse aspecto, requisitos legais e operacionais, com destaque para a necessidade de observância dos critérios de ordem técnica, a compatibilidade entre objeto e metas, e a análise rigorosa do plano de trabalho pela administração pública; (2) as regras para celebração da parceria (item 6), notadamente aferição do cumprimento das exigências legais [...] (3) regras de publicização dos dados pela organização em observância aos deveres de transparência e rastreabilidade (subitens 7.1.3 e 7.1.4); e (4) previsão de utilização da Plataforma Transferegov para cadastramento de todos os instrumentos de parceria celebrados com as organizações, inclusive para fins de emissão de ID único, assinatura digital, rastreabilidade das transferências e dos pagamentos a fornecedores.*

...

26. *Também em cumprimento à decisão de 04.06.2025, a União vem informar que foi criada **página específica no sítio eletrônico do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**, com vistas a consolidar todas as informações relativas às parcerias com organizações da sociedade civil. Esse espaço reunirá, de forma acessível e organizada, os principais instrumentos normativos, materiais orientativos, cursos de capacitação à distância, além de disponibilizar o link para o painel público de dados das parcerias com as organizações da sociedade civil hospedado na Plataforma Transferegov.*

...

28. *Outra medida adotada pelo Poder Executivo federal consiste na disponibilização de **Painel Gerencial na Plataforma***

*Transferegov.br* destinado especificamente às organizações da sociedade civil (aba “Visão OSC”), o qual permite ter acesso às informações completas de parcerias celebradas com as organizações da sociedade civil com uso de emendas parlamentares.

29. Vale registrar ainda que a Secretaria-Geral da Presidência da República instituiu o **Programa de Formação em Gestão de Parcerias, por meio da Portaria SG/PR nº 197, de março de 2025**, como política pública de capacitação contínua destinada a gestores públicos, representantes das organizações da sociedade civil e demais agentes envolvidos nas parcerias.

30. Outro importante e estratégico eixo na gestão das parcerias no âmbito federal é o **Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (Confoco Nacional)**, cuja finalidade consiste em promover o diálogo entre governo e sociedade civil, propor diretrizes e acompanhar a implementação da política de parcerias.” (e-doc. 2.627, Id. b3c64393)

26. Registro que, em decisão de **02 de dezembro de 2024**, determinei à CGU que prosseguisse com a auditoria sobre recursos de emendas parlamentares destinados a ONGs, com execução conforme plano de trabalho apresentado pelo órgão e homologado por este Relator, definida a previsão de entrega em **31/10/2025** (e-doc. 1.003, Id. d92af5e0).

## **VII - INFORMAÇÕES SOBRE A SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE “EMENDAS DE COMISSÃO” (RP 8) DO ANO DE 2024**

27. Por intermédio do Ofício nº. 049/2025, o Deputado Federal José Rocha requereu a adoção de providências acerca de emendas de sua autoria, relativas ao Orçamento de 2024, empenhadas no Ministério de

## ADPF 854 / DF

Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (MIDR), cuja execução encontra-se suspensa (e-doc. 2.551, Id. e9c5d6f0). Nas razões apresentadas pelo MIDR constou que “[...] a execução dos valores ora empenhados teria sido obstada em razão da não ratificação das indicações pela Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, em desatendimento da decisão proferida em 31.12.2024.” (e-doc. 2.583, Id. b109a7fc)

28. Em Despacho de **04 de agosto de 2025**, determinei ao referido Ministério que verificasse a existência de emendas de outros parlamentares em idêntica situação - isto é, com execução suspensa por ausência de ratificação no âmbito das Comissões congressuais (e-doc. 2.594, Id. 7534d637). Em resposta, a **Advocacia-Geral da União** explica (e-doc. 2.624, Id. 538d0f6b):

*“5. Com vistas a atender a esta demanda, a União vem informar que, para além daqueles empenhos referidos no Ofício nº 049/2025, foram localizadas duas outras situações, nas quais o recurso já se encontra empenhado com instrumento assinado, tendo a execução sido obstada apenas em razão da não ratificação pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal. Confira-se:”*

PROPOSTA	MUNICIPIO	UF	NOTA DE EMPENHO	DATA EMPENHO	VALOR EMPENHADO	OFÍCIO DE INDICAÇÃO	DATA OFÍCIO
022376/2024	MOREILANDIA	PE	530020000012024NE000380	29/07/2024	477.500,00	25/2024-PRESIDÊNCIA/CDR	05/07/2025
023166/2024	TABULEIRO DO NORTE	CE	530023000012024NE000268	18/07/2024	4.775.000,00	21/2024-PRESIDÊNCIA/CDR	01/07/2025

## VIII - OUTROS ESCLARECIMENTOS SOBRE O CUMPRIMENTO DOS EIXOS DO PLANO DE TRABALHO CONJUNTO

29. Em decisão de **04 de junho de 2025** (e-doc. 2.395, Id. 9e3c7b66), consignei a adequada execução, até aquele momento, do Plano de Trabalho elaborado pelos Poderes Executivo e Legislativo, no

qual definidas ações para promover o integral cumprimento do acórdão deste STF, de **dezembro de 2022**, à vistas das informações prestadas no **1º Relatório de Execução do Plano de Trabalho**, datado de **30 de maio de 2025** (e-docs. 2.360 e 2.380, Ids. 93ea02aa e 907d0bad).

30. Por meio das Petições de nºs. 108.418/2025 (e-doc. 2.607, Id. b222c6f3) e 108.474/2025 (e-doc. 2.609, Id. b3336301), os Poderes Legislativo e Executivo, respectivamente, prestam **novas informações (2º Relatório de Execução do Plano de Trabalho)** sobre o estágio de cumprimento do Plano de Trabalho conjunto. Passo à síntese das manifestações, por Eixo temático.

#### **A) Cumprimento do Eixo 1 do Plano de Trabalho**

31. O **Eixo 1** do Plano de Trabalho conjunto compreende a **disponibilização, no Portal da Transparência, de informações acerca das “emendas de relator” (RP 9) relativas aos exercícios financeiros de 2020 a 2022.**

32. No 1º Relatório de Execução do Plano de Trabalho, ficou comprovada a disponibilização, em transparência ativa, das informações de apoio/atas/planilhas relativas a “emendas de bancada” - RP 7 (2024 e anteriores), “emendas de comissão” - RP 8 (2022 e 2023) e “emendas de relator” - RP 9 (2020 e 2022). **Pendia a integração dos dados de RP 9 e de RP 8 no Portal da Transparência.**

33. Em sua manifestação, o **Poder Executivo** registra a efetiva integração dos seguintes dados: “(i) os apoios/solicitações em Emendas de Relator (RP9), informados pelo Congresso Nacional, até a data de 30 de julho de 2025; e (ii) os apoios/solicitações em Emendas de Comissão (RP8), referentes aos exercícios 2022 e 2023, identificados pelo Congresso Nacional, até a data de 30 de julho de 2025, bem como os apoios/solicitações ratificados pelas comissões do Congresso Nacional, referentes ao Exercício 2024” (e-doc. 2.609, Id. b3336301).

34. O **Poder Legislativo** informa que “continuam a ser realizados apoios aos restos a pagar relativos a emendas parlamentares de exercícios

*anteriores, ainda pendentes de execução*". Além disso, até 11/08/2025, os arquivos eram compartilhados quinzenalmente com a CGU, para alimentação do Portal da Transparência, *"e, a partir de tal data, a atualização será feita semanalmente, até o fim do ano de 2025"* (e-doc. 2.607, Id. b222c6f3).

### **B) Cumprimento do Eixo 2 do Plano de Trabalho**

35. O **Eixo 2** do Plano de Trabalho conjunto corresponde à **disponibilização, no Portal da Transparência, de informações acerca das "emendas de comissão" (RP 8) relativas aos exercícios financeiros de 2020 a 2024.**

36. Conforme o item 33 desta decisão, o **Poder Executivo** atesta a integralização dos dados disponibilizados pelo Poder Legislativo referentes a RP 8 (exercícios financeiros de 2020 a 2024) no Portal da Transparência (e-doc. 2.609, Id. b3336301). De sua vez, o **Poder Legislativo** compromete-se com o envio semanal, a partir de 11/08/2025, de novas informações sobre apoios, à medida de sua realização (e-doc. 2.607, Id. b222c6f3), nos termos do item 34 desta decisão.

### **C) Cumprimento do Eixo 3 do Plano de Trabalho**

37. O **Eixo 3** do Plano de Trabalho conjunto consiste na **disponibilização, no Portal da Transparência, de informações acerca das "emendas de comissão" (RP 8) do exercício financeiro de 2025 e dos seguintes.**

38. Sobre o ponto, o **Poder Executivo** registra que a *"efetiva integração dos endereços eletrônicos das atas do exercício 2025 na consulta de emendas parlamentares do Portal da Transparência depende do início da execução orçamentária e financeira, já que a emenda só se torna disponível na ferramenta a partir do efetivo empenho de recursos federais"* (e-doc. 2.609, Id.

b3336301).

39. Acrescenta que, no caso das execuções diretas, o registro das solicitações/apoiamentos se dará no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) - campo “Plano Interno – PI”. Tal sistema está sendo programado para “a extração regular da base de despesas públicas, que abastece a consulta de emendas parlamentares, em frequência prevista para ser diária”. A conclusão da programação está prevista para o **final do mês de setembro de 2025** e “a partir do início da execução orçamentária de 2025, no que se refere às Emendas de Comissão (RP8), poderá ser iniciado o prazo de quatro semanas para testes e homologações da nova integração de dados pela CGU” (e-doc. 2.609, Id. b3336301).

40. Quanto às execuções indiretas, “as informações relativas às solicitações e apoimentos das emendas de comissão constarão da Plataforma Transferegov, estando a Controladoria-Geral da União em constante diálogo com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a fim de viabilizar a efetiva integração ao Portal da Transparência” (e-doc. 2.609, Id. b3336301).

41. Sobre o Eixo, o **Poder Legislativo** salienta que as indicações de beneficiários e possíveis alterações de propostas para a execução das “emendas de comissão” do exercício financeiro de 2025 ainda não foram deliberadas pelas comissões permanentes. Tão logo ocorra a deliberação, as atas/planilhas serão disponibilizadas no site da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e enviadas aos órgãos executores, no prazo de **5 (cinco) dias após a publicação** (art. 5º, inc. II, da LC nº. 210/2024) (e-doc. 2.607, Id. b222c6f3).

#### **D) Cumprimento do Eixo 4 do Plano de Trabalho Conjunto**

42. No **Eixo 4** do Plano de Trabalho conjunto ficou definido o compromisso de **disponibilização, no Portal da Transparência, de informações acerca das “emendas de bancada” (RP 7) do exercício financeiro de 2025 e dos seguintes.**

43. Relativamente ao compromisso referido neste Eixo, o

**Poder Executivo** informa que *“as atas de reunião das bancadas, relativas ao exercício 2025, foram integradas a partir do início da execução, na data de 27 de julho de 2025. Até o presente momento, isso envolve 13 emendas com empenho de recursos em 2025, como pode ser conferido no endereço: <https://portaldatransparencia.gov.br/url/05781f21>”*. Ademais, **comunica a edição das seguintes Portarias com “cardápios” de ações estruturantes**, as quais se somam àquelas indicadas no 1º Relatório de Execução do Plano de Trabalho: Portaria MDA nº 26, de 6 de junho de 2025 e Portaria MTUR nº 15, de 11 de junho de 2025 (e-doc. 2.609, Id. b3336301).

44. Acerca das ações relativas às “emendas de bancada” - exercício financeiro de 2025 e seguintes, o **Poder Legislativo** sublinha que *“as indicações para a execução serão realizadas por diversas vezes ao longo do ano. Deliberada a indicação para a execução pela bancada, será observado o prazo de envio das atas e das planilhas [aos órgãos executores]”, qual seja 5 (cinco) dias após a deliberação* (aplicação analógica do art. 5º, inc. II, da LC n. 210/2024) (e-doc. 2.607, Id. b222c6f3).

45. No mais, informa a conclusão das seguintes etapas: (i) individualização dos *links* de acesso às atas das bancadas que decidiram pela apresentação de emendas à Lei Orçamentária para 2025 e (ii) elaboração de planilha com dados estruturados identificando os proponentes das “emendas de bancada” de 2025. E acrescenta: *“apesar de não constar como obrigação do Plano de Trabalho, foram individualizadas as atas de bancada desde 2017 que ainda possuem restos a pagar em aberto e encaminhados os links de acesso ao Poder Executivo para integração ao Portal da Transparência”* (e-doc. 2.607, Id. b222c6f3).

## **IX - INFORMAÇÕES SOBRE AS SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS DESENVOLVIDAS POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS**

46. À vista das limitações apontadas na Nota Técnica nº.

## ADPF 854 / DF

1.920/2025/SFC e na Nota Técnica Conjunta AudGestãoInovação/Seinc nº. 1/2025, convoquei Reunião Técnica com representantes da AGU, da CGU, do TCU, do MGI, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Nordeste, com o fim de dialogar sobre a adequação das soluções tecnológicas desenvolvidas pelas Instituições Financeiras para melhor atendimento dos requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade dos recursos oriundos de emendas parlamentares (e-doc. 2473, Id. e82ca70d).

47. Na Reunião Técnica, realizada em **05/08/2025**, a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB) afirmaram que estão implementando estratégias para a superação dos problemas reportados nas citadas Notas Técnicas. O **BB** comprometeu-se com o envio de arquivo com dados completos (superadas as omissões identificadas) para o TCU e para a CGU **até outubro de 2025**. A CEF comprometeu-se com a entrega dos arquivos com dados reprocessados aos citados órgãos de controle **até o final do mês de agosto de 2025**. O **Banco do Nordeste** assinalou que a solução tecnológica desenvolvida ainda se encontra em teste, com previsão de término em **30/09/2025** (e-doc. 2. 635, Id. bf369a40) .

48. As três Instituições Financeiras afirmaram que as soluções tecnológicas de que dispõem **podem ser adaptadas para a incorporação de contas específicas relativas a emendas coletivas** (de bancada e de comissão). Sobre este aspecto, o MGI ponderou que existem casos em que são destinadas emendas coletivas diferentes para o mesmo objeto. Assim, sugere a criação, nessas situações, de conta específica “por objeto”, e não “por emenda”, com o registro de titularidade da conta no nome do executor (e-doc. 2. 635, Id. bf369a40).

49. Os bancos também atestaram que suas respectivas tecnologias **permitem a inserção de “trava”/“bloqueio” para impedir a transferência de recursos de conta específica para outras contas (“contas de passagem”)**. De sua vez, o MGI assinalou a necessidade de exceção às chamadas “contas de executor”, que se referem a situações em que o ente federado é o beneficiário da emenda, mas a execução se dá por seus

## ADPF 854 / DF

órgãos, caso em que são criadas duas “contas específicas” - uma em titularidade do ente, outra em titularidade do órgão -, havendo necessidade de transferência da primeira para a segunda (e-doc. 2. 635, Id. bf369a40).

50. Adicionalmente, o MGI informou que está em processo de implantação da Ordem de Pagamento da Parceria (OPP) para “emendas individuais”. Com tal mecanismo, **serão incluídos no Transferegov.br todos os pagamentos referentes a RP 6**, dispensando-se o registro no sistema após a sua execução externa (como atualmente ocorre). A previsão de adaptação integral do sistema é **até o mês de dezembro de 2025, com operação iniciada em 2026** (e-doc. 2. 635, Id. bf369a40).

51. A adoção do citado sistema foi sugerida pelo TCU na **Nota Técnica AudGestãoInovação nº. 3/2025:**

*“Trata-se da possível ampliação do uso das Ordens de Pagamento de Parcerias (OPP), previstas no art. 4º, inciso XXI, da Portaria Conjunta MGI/ MF/CGU 32, de 4 de junho de 2024, e operacionalizadas por meio da Plataforma Transferegov.br. Embora já aplicadas aos repasses financeiros das emendas individuais com finalidade definida (RFP6), de bancada (RP7) e de comissão (RP8), as OPP ainda não são utilizadas para as transferências especiais. No que se refere ao funcionamento desse instrumento, cabe ressaltar que, antes de requisitar a OPP, é necessário que o executor da despesa insira o documento hábil, que comprove a execução da parceria e justifique a necessidade do pagamento. Assim, a utilização da OPP obriga que a informação do gasto seja disponibilizada previamente ao pagamento e que o órgão ou entidade concedente acompanhe e autorize individualmente cada transação, com base em informações sobre a execução, sendo todas as movimentações realizadas na Plataforma Transferegov. Isso assegura o cumprimento das normas aplicáveis às transferências voluntárias da União e contribui para o aumento da rastreabilidade, da transparência, da conformidade e do controle sobre*

*as operações.” (e-doc. 2.601, Id. 49ca36e0).*

**X - SOLICITAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS APRESENTADA  
PELA DEPUTADA FEDERAL LÍDICE DA MATA  
(COORDENADORA DA BANCADA DA BAHIA)**

52. Por meio do **Ofício nº. 057/2025**, a Deputada Federal Lídice da Mata relata dificuldades na execução da **Emenda nº 71060008** (“emenda de bancada” - RP 7), alocada ao Orçamento do Ministério da Educação (MEC) para execução direta, com dotação inicial de R\$ 50.300.000,00, destinada a apoiar financeiramente quatro Universidades Federais sediadas na Bahia: UFBA, UFRB, UFOB e UFSB. O óbice decorreria de equivocada interpretação no sentido de que está impedida “a descentralização originária dos recursos a todas as instituições beneficiárias”, como decorrência da proibição de individualização de “emendas de bancada” (e-doc. 2.636, Id. 48b6acb8).

53. Cumpre recordar o que dispõe a **Lei Complementar nº. 210/2024** sobre as “emendas de bancada”:

Art. 2º. As emendas de bancada estadual de que trata o § 12 do art. 166 da Constituição Federal somente poderão destinar recursos a projetos e ações estruturantes para a unidade da Federação representada pela bancada, **vedada a individualização de ações e de projetos para atender a demandas ou a indicações de cada membro da bancada.**

Art. 3º...

§ 1º **É vedada a individualização de emenda ou de programação para atender a demanda ou a indicação de cada membro da bancada.**

54. Conforme de pode extrair dos dispositivos acima reproduzidos, resta proibida a individualização de “emendas de bancada”, assim compreendida como a destinação das referidas emendas por membros da bancada, tomados individualmente. Nesse sentido, a citada lei **não impede que uma “emenda de bancada” direcionada a projetos e ações estruturantes, destinada pela bancada ao Estado representado, tenha recursos aplicados em mais de uma Instituição de Ensino Superior, não havendo qualquer indício de fraude.** Por isso, há que ser afastada a suspensão da execução da “emenda de bancada” supracitada, motivada pela interpretação imprecisa da LC nº. 210/2024.

## **XI - DELIBERAÇÕES**

55. Ante o exposto:

I - Relativamente aos fatos noticiados como “emendas de comissão paralelas” e “novo Orçamento Secreto do Ministério da Saúde”:

a) Acolho os argumentos aduzidos pela Advocacia-Geral da União e pelo Congresso Nacional, de modo a afastar, **nestes autos**, a apreciação de fatos referentes a rubricas próprias do Executivo (RP 1, RP 2 e RP 3). Eventuais **irregularidades devem ser apuradas por meio de ações autônomas**, em se cuidando de fatos distintos das controvérsias sobre as emendas parlamentares - individuais ou coletivas - ao Orçamento Geral da União, demandando contraditório e instrução processual específicos;

b) Novo desvio de finalidade da "emenda de relator" (RP 9) não está, até o momento, suficientemente demonstrado. No entanto, a título preventivo, officie-se ao **Exmo. Ministro da Saúde** para que seja rigorosamente observado o limite constitucional à "emenda de relator":

**correção de erros e omissões** - conforme o art. 166, § 3º, III, "a", da CF, e nos termos do acórdão do STF, de **dezembro de 2022**, que julgou procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade das "emendas de relator", exceto para o fim previsto na citada norma constitucional. O que não se enquadrar nesse conceito objetivo **não pode ser executado**, em face de impedimento de ordem técnica, conforme os arts. 166, § 13, da CF e 10 da Lei Complementar nº. 210/2024;

II - Oficie-se ao **Exmo. Ministro-Presidente do TCU** para que, no **prazo de 10 (dez) dias úteis**, junte a identificação das "emendas individuais" referentes aos **964 (novecentos e sessenta e quatro) Planos de Trabalho não cadastrados** (Nota Técnica AudGestãoInovação nº. 4/2025 - e-doc. 2.621, Id. f7613d32), **por Estado-Membro**, a fim de que as informações sejam enviadas **para cada Superintendência da Polícia Federal, visando à instauração de Inquérito Policial. O valor total de R\$ 694.695.726,00, correspondente a tais Planos de Trabalho, também deve ser individualizado por Estado;**

III - Defiro a proposição sobre a análise dos Planos de Trabalho, com esteio nas conclusões constantes na Nota Técnica AudGestãoInovação nº. 3/2025 do TCU, remanescendo a) o dever de inserção dos Planos de Trabalho na Plataforma *Transferegov.br* pelos beneficiários e b) **o dever de análise das prestações de contas ("relatórios de gestão") pelos Ministérios setoriais**, com a adoção do procedimento previsto na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº. 33/2023 e na IN/TCU 98/2024 para a Tomada de Contas Especial (TCE), se for o caso. Em face disso:

a) Intime-se a **AGU** para que, a partir de consulta aos Ministérios setoriais, **informe o cronograma objetivo (com etapas e datas)** para análise das prestações de contas de 2020 a 2024, no **prazo de 15 (quinze) dias úteis;**

b) Oficiem-se à **Exma. Ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos** e ao **Exmo. Ministro-Chefe da CGU** para que se manifestem, no **prazo de 5 (cinco) dias úteis**, quanto à viabilidade da utilização do procedimento designado “Malha Fina de Convênios” na análise das prestações de contas de “emendas individuais”, inclusive dos anos de 2020 a 2024, conforme sugerido pelo TCU (e-doc. 2.601, Id. 49ca36e0).

Ressalto que, por sua especialidade, os **Planos de Trabalho relacionados ao Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse)** são objeto de determinação própria em decisão de **27 de maio de 2025**, com previsão de conclusão da análise dos planos em **30 de setembro de 2025** (e-doc. 2.339, Id. 0ac34004).

Além disso, relembro que, quanto aos **Orçamentos de 2025 e seguintes**, a aprovação prévia dos Planos de Trabalho permanece obrigatória, sob pena de impedimento de ordem técnica, na forma do art. 10 da Lei Complementar nº. 210/2024;

IV - Oficie-se ao **Exmo. Ministro-Presidente do TCU**, a fim de que informe, no **prazo de 5 (cinco) dias úteis**, o estágio de tramitação processual dos embargos de declaração opostos em face do Acórdão 1.914/2024- Plenário, assim como a previsão de sua inserção na pauta de julgamento da Corte de Contas. Cuida-se de uma deferência técnica ao Egrégio TCU, seguindo-se à sua deliberação a análise por esta Relatoria e eventual apresentação ao Plenário do STF quanto à destinação de emendas parlamentares para pagamento de servidores públicos na área da saúde;

V - Determino à **CGU** que realize auditoria sobre a integralidade dos repasses de recursos oriundos de emendas parlamentares à Associação Moriá, nos anos de 2022 a 2024, conforme cronograma a ser apresentado

## ADPF 854 / DF

pelo órgão, no **prazo de 10 (dez) dias úteis**, o qual deve levar em consideração a **prioridade de análise dos repasses decorrentes de instrumentos firmados com o Ministério da Saúde**. Oficie-se ao Exmo. Ministro-Chefe da CGU;

VI - Consigno o cumprimento da determinação dirigida aos Poderes Executivo e Legislativo para que adotem medidas normativas destinadas a assegurar a adequada destinação de recursos de emendas parlamentares a ONGs e demais entidades do terceiro setor;

VII - As emendas indicadas no e-doc. 2.583, Id. b109a7fc (oriundas da Câmara dos Deputados - proposição/indicação do Dep. José Rocha) foram as únicas não ratificadas na Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Câmara, no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Não houve a apresentação dos motivos técnicos para tanto. **A AGU esclarece que os empenhos permanecem válidos**. Assim, salvo qualquer impedimento técnico de outra natureza que não a ratificação pela Comissão Parlamentar, não há óbice à execução por parte do citado Ministério. Oficie-se ao **Exmo. Ministro da Integração e do Desenvolvimento Regional** para ciência e providências;

VIII - Atesto que o Plano de Trabalho elaborado pelos Poderes Executivo e Legislativo encontra-se em adequada execução, neste momento. Esta conclusão não obsta a adoção futura de medidas que se mostrem necessárias para assegurar o seu integral cumprimento. Para a continuidade do acompanhamento da execução do Plano de Trabalho, fixo a data de **30 de novembro de 2025** para que os Poderes prestem informações atualizadas acerca do cumprimento de cada um de seus Eixos. Intimem-se o Poder Executivo, por meio da AGU, e o Poder Legislativo, por meio das **Advocacias-Gerais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**;

IX - Determino que, doravante, sejam abertas **contas específicas por emenda**, para o recebimento de recursos de **emendas coletivas (bancada e comissão)**, observada a exceção relativa à abertura de contas específicas “por objeto”, pelas razões elucidadas no item 48 desta decisão. Oficiem-se aos **Presidentes do BB, da CEF e do Banco do Nordeste** para que procedam com a adaptação de suas tecnologias e informem nos autos a sua operatividade no **prazo de 30 (trinta) dias úteis**. Uma vez atestado o pleno funcionamento dos sistemas tecnológicos bancários, será fixado prazo para a regularização das situações em curso;

X - Determino que as Instituições Financeiras que operam com emendas parlamentares adaptem suas soluções tecnológicas **para travar/bloquear movimentações nas contas específicas que resultem em transferências para outras contas (“contas de passagem”) ou saque na “boca do caixa”**, observada a exceção das chamadas “contas de executor”, tratada no item 49 desta decisão. Oficiem-se aos **Presidentes do BB, da CEF e do Banco do Nordeste** para que realizem a adaptação requisitada e informem nos autos a sua operatividade no **prazo de 30 (trinta) dias úteis**.

Friso que não há empecilhos a parcerias do Poder Executivo federal com outras Instituições Financeiras que manifestem interesse no desenvolvimento de sistemas tecnológicos destinados à execução de emendas parlamentares, observados os critérios de transparência e rastreabilidade, e as determinações desta Corte;

XI - Determino a utilização da Ordem de Pagamento da Parceria (OPP) para as “emendas individuais” do **Orçamento de 2026**, considerados os prazos indicados pelo MGI em Reunião Técnica de 05/08/2025 (item 50 desta decisão). Oficie-se à **Exma. Ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**;

**ADPF 854 / DF**

XII - Oficie-se ao **Exmo. Ministro da Educação** para que adote as providências necessárias à execução da **Emenda nº. 71060008 (Bancada da Bahia)**, indicada no Ofício nº. 057/2025 da Deputada Federal Lídice da Mata, destinada às Universidades Federais daquele Estado, **desde que inexistam impedimentos de ordem técnica**, observada a interpretação dos arts. 2º, *caput* e 3º, § 1º, da Lei Complementar nº. 210/2024 constante no item 54 desta decisão.

Intimem-se as partes e os *amici curiae*. Dê-se ciência à PGR.

À SEJ para providências.

Publique-se.

Brasília, 24 de agosto de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*