

**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)** : **MARCELO KALIL ISSA**  
**ADV.(A/S)** : **MICHAEL FREITAS MOHALLEM**  
**AM. CURIAE.** : **DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO  
TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA**

**DECISÃO:**

**O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:**

## INTRODUÇÃO

Preliminarmente, lembro os postulados constitucionais que têm servido de base para as decisões proferidas nos processos em exame, todas emanadas ou referendadas pelo PLENÁRIO do STF:

- a) Transparência e rastreabilidade (art. 163-A da CF);
- b) Responsabilidade Fiscal (art. 163 e seguintes da CF c/c LC nº. 101/2000);
- c) Devido processo orçamentário (art. 165 e seguintes da CF);
- d) Moralidade e eficiência (art. 37, *caput*, da CF);
- e) Separação de Poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF);
- f) Controle de constitucionalidade das leis e respeito às ordens judiciais (art. 102, I, “a” e §§ 1º e 2º, da CF);
- g) Diálogo entre os Poderes (art. 2º da CF);
- h) Busca da solução consensual de conflitos (art. 5º, XXXV, da CF c/c art. 3º, § 2º, do CPC e Resolução CNJ nº. 125/2010);

Como se trata de preceitos constantes explicitamente na Carta Magna, evidentemente o STF está exercendo a sua função típica e primordial: assegurar que nenhum Poder, seja de que natureza ou estatura for, esteja acima do Estatuto Fundamental da nossa Pátria.

Como leciona o **sempre Decano Celso de Mello**:

*“[...] a majestade da Constituição não pode ser transgredida nem*

*degradada pela potestade do Estado, pois, em um regime de perfil democrático, ninguém, a começar dos agentes e autoridades do aparelho estatal, pode pretender-se acima e além do alcance da normatividade subordinante dos grandes princípios que informam e dão essência à Lei Fundamental da República.” (ADC 43, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 12/11/2020 - Voto Min. Celso de Mello)*

Recordo, ainda, as palavras do **Ministro Sepúlveda Pertence**, por ocasião de sua posse como Presidente desta Corte:

*“Se é certo que onde faltar a democracia não há Justiça que mereça o nome, também é verdade que não haverá democracia verdadeira, onde faltar tribunais independentes para, quando o impuserem a Constituição e as leis, contrariar as injunções da maioria política da conjuntura do dia.”<sup>1</sup>*

Ressalto, por oportuno, que a análise a seguir **não se confunde com o controle de constitucionalidade da LC nº. 210/2024** - que poderá ser feito em outro momento.

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

---

<sup>1</sup> STF. *Discurso de posse*. Solenidade de posse dos Ministros José Paulo Sepúlveda Pertence, na Presidência, e José Celso de Mello Filho, na Vice-Presidência do STJ. Sessão solene realizada em 17/05/95.

## I - RESUMO DA TRAMITAÇÃO PROCESSUAL

1. Em **dezembro de 2022**, ao julgar o mérito da ADPF 854, esta Corte declarou inconstitucional todas as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “orçamento secreto”, conforme trecho destacado:

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. “ORÇAMENTO SECRETO”. (...) CONSTATAÇÃO OBJETIVA DA OCORRÊNCIA DE EFETIVA TRANSGRESSÃO AOS POSTULADOS REPUBLICANOS DA TRANSPARÊNCIA, DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO ESTATAL DOS RECURSOS PÚBLICOS, ASSIM COMO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL. ... 5. O elevado coeficiente de discricionariedade existente na definição dos programas e ações estatais, assim como na escolha dos gastos necessários a sua execução, acentua ainda mais o ônus pertencente aos Poderes Públicos de observarem o dever de transparência na execução do orçamento e a obrigatoriedade da divulgação de informações completas, precisas, claras e sinceras quanto ao seu conteúdo, de modo a viabilizar a atuação efetiva e oportuna dos órgãos de controle administrativo interno, dos órgãos de fiscalização externa (Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário) e da vigilância social exercida pelas entidades da sociedade civil e pelos cidadãos em geral...” (e-doc. 373 da ADPF 854)*

2. Friso a eloquente expressão utilizada pela então Relatora, a eminente Ministra Rosa Weber: *“informações completas, precisas, claras e sinceras...”*. A nitidez de tal determinação torna ainda mais impressionante a ausência de cumprimento da deliberação do **Plenário**

## ADPF 854 / DF

do STF, decorrido o período inusitadamente longo de **dois anos**.

3. No Acórdão, ficou determinado “(d) ... a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, **a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias.**” (e-doc. 373 da ADPF 854)

4. Após o trânsito em julgado da decisão colegiada nas ADPFs 850, 851, 854 e 1014, ocorrido em 09/05/2023 (e-doc. 377 da ADPF 854), os *amici curiae* Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional – Brasil noticiaram, em 14/09/2023, elementos indicadores da persistência do descumprimento da decisão de mérito, em razão da alta opacidade e do baixo controle da execução das emendas parlamentares (e-doc. 378 da ADPF 854).

5. Em face desse cenário, passei a adotar, com fulcro no art. 139, IV, do CPC<sup>2</sup> e do art. 21, II, do RISTF<sup>3</sup>, uma série de medidas processuais para o atendimento dos pressupostos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da CF), assegurando o cumprimento do Acórdão.

6. Dessa maneira, comprovado o descumprimento parcial da decisão de mérito, determinei, em decisão prolatada em Audiência de Contextualização e de Conciliação ocorrida em 01/08/2024:

---

<sup>2</sup> "Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: ... IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária".

<sup>3</sup> “Art. 21. São atribuições do Relator:... II – executar e fazer cumprir os seus despachos, suas decisões monocráticas, suas ordens e seus acórdãos transitados em julgado, bem como determinar às autoridades judiciárias e administrativas providências relativas ao andamento e à instrução dos processos de sua competência, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais não decisórios a outros Tribunais e a juízos de primeiro grau de jurisdição”.

“16. ...

*II) que, doravante, a execução da RP 8 e dos “restos a pagar” referentes às emendas RP 9 (“emendas de relator”) somente sejam pagos pelo Poder Executivo mediante prévia e total transparência e rastreabilidade.” (e-doc. 482 da ADPF 854)*

7. Em tema conexo, no âmbito da ADI 7688, concedi, em parte, a medida cautelar requerida, a fim de determinar **condição à execução de RP 6 (transferências especiais - “emendas PIX”)**, da seguinte forma:

*“1) que, doravante, as transferências especiais (“emendas PIX”) somente sejam realizadas com o atendimento aos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição), conforme regulamentação administrativa de competência constitucional do Poder Executivo (art. 84, incs. II e IV, da CF).” (e-doc. 24 da ADI 7688)*

**A decisão foi confirmada, à unanimidade, pelo Plenário desta Corte.** O Acórdão ficou assim ementado:

*“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART 166-A, INCISO I E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO. DISPOSITIVOS QUE TRATAM DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS CONHECIDAS COMO “EMENDAS PIX”. INADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS. RISCO DE GRAVE DANO AO ERÁRIO. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. A transparência requer a ampla divulgação sobre a origem e o destino dos recursos públicos, conforme decidido pelo STF na ADPF 854.*

*Imperativo assegurar o controle institucional e social sobre o orçamento público. A probabilidade do direito está demonstrada mediante dados que apontam para a inexistência dos instrumentos de planejamento, bem como para a inadequação de mecanismos de controle quanto às transferências especiais (“emendas PIX”). 2. Há risco de dano ao erário e à ordem constitucional caso a realização das transferências especiais (“emendas PIX”), previstas no art. 166-A da Constituição, continue a ocorrer sem mecanismos que assegurem a transparência e a rastreabilidade dos dados (art. 163-A da Constituição). 3. **Decisão liminar obriga a existência prévia de planos de trabalho, com o registro em plataforma eletrônica sobre a destinação e aplicação de parcela muito expressiva do Orçamento da União.** No mesmo sentido de obediência à Constituição Federal, a decisão liminar dispõe sobre a incidência plena dos controles externo e interno constantes dos artigos 70, 71 e 74 da Carta Magna. 4. **Tutela liminar deferida não é impeditiva de realização de transferências especiais (“emendas PIX”), desde que observados os trilhos constantes da Constituição Federal.** 5. *Medida cautelar referendada.*” (e-doc. 49 da ADI 7688)*

8. Na ADI 7695, em sede liminar, reafirmei que a **execução das transferências especiais (“emendas PIX”) está condicionada ao atendimento dos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição)**, conforme citada decisão na ADI 7688, e admiti, excepcionalmente, a execução de “emendas PIX” no caso de obras já em andamento e de calamidade pública, desde que seguidos critérios e condições constantes na decisão (e-doc. 14 da ADI 7695).

**O Plenário do STF confirmou a decisão liminar, por unanimidade, em Acórdão assim ementado:**

*“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART 166-A, INCISO I, §§ 2º, 3º e*

*5º DA CONSTITUIÇÃO. DISPOSITIVOS QUE TRATAM DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS CONHECIDAS COMO “EMENDAS PIX”. INADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS. RISCO DE GRAVE DANO AO ERÁRIO. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. A transparência requer a ampla divulgação sobre a origem e o destino dos recursos públicos, conforme decidido pelo STF na ADPF 854. Imperativo assegurar o controle institucional e social sobre o orçamento público. A probabilidade do direito está demonstrada mediante dados que apontam para a inexistência dos instrumentos de planejamento, bem como para a inadequação de mecanismos de controle quanto às transferências especiais (“emendas PIX”). Há risco de dano ao erário e à ordem constitucional caso a realização das transferências especiais (“emendas PIX”), previstas no art. 166-A da Constituição, continue a ocorrer sem mecanismos que assegurem a transparência e a rastreabilidade dos dados (art. 163-A da Constituição). A decisão liminar na ADI nº 7.688 obriga a existência prévia de planos de trabalho, com o registro em plataforma eletrônica sobre a destinação e aplicação de parcela muito expressiva do Orçamento da União, e dispõe sobre a incidência plena dos controles externo e interno constantes dos artigos 70, 71 e 74 da Carta Magna. Tutela liminar deferida que não impede a realização de transferência especiais (“emendas PIX”), desde que observados os trilhos constantes da Constituição Federal. Medida cautelar referendada.” (e-doc. 32 da ADI 7695)*

9. Na decisão cautelar que proferi na ADI 7697, determinei a **suspensão da execução das designadas “emendas impositivas”,** quais sejam as RP 6 (incluindo as “emendas PIX”) e RP 7 (“emendas de bancada”), nos seguintes termos:

*“3. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham*

*a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue:*

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

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

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

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

*e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas. A execução de emendas impositivas fica sustada até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.” (e-doc. 11 da ADI 7697)*

**O Plenário deste Supremo Tribunal confirmou a decisão por unanimidade. O Acórdão foi assim ementado:**

“REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. DISPOSITIVOS QUE TRATAM DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO PÚBLICO. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO A CRITÉRIOS DE ORDEM TÉCNICA A SEREM VERIFICADOS PELO PODER EXECUTIVO. FUNÇÃO TÍPICA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO. PROBABILIDADE DO DIREITO. NORMAS ORÇAMENTÁRIAS JÁ EM VIGOR EXPRESSAM UM QUANTITATIVO EXPRESSIVO DE EMENDAS PARLAMENTARES DE EXECUÇÃO IMPOSITIVA. PERIGO DE DANO. DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS ATÉ REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DOS CRITÉRIOS DE ORDEM TÉCNICA PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO, NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que alteraram substancialmente o regime orçamentário nacional. 2. Legitimidade ativa universal do partido político autor, que conta com representação no Congresso Nacional, na forma do art. 103, VIII, da Constituição Federal. Precedentes. 3. Presença dos requisitos suficientes à parcial concessão da medida cautelar para atribuição de interpretação conforme aos dispositivos impugnados. **Probabilidade do direito verificada a partir da necessidade do estabelecimento de procedimento de verificação do atendimento dos critérios de ordem técnica para a execução das emendas impositivas, à luz da Constituição Federal, normas**

legais e regulamentares. Perigo na demora decorrente do fato de que as normas orçamentárias já em vigor exprimem um expressivo quantitativo de emendas parlamentares de execução impositiva. **4. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedecem a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares.** 5. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares. 6. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue: a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução; b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual; c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito; d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento; e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas. 7. Sustada a execução de emendas impositivas até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos **conforme a presente decisão**, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e

*em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida. 8. Medida cautelar referendada.” (e-doc. 32 da ADI 7697)*

10. Conforme se extrai dos autos, **até o presente estágio processual, as decisões colacionadas, oriundas do Plenário do STF, permanecem válidas**, motivando o condicionamento da continuidade da execução de RP 8 (“emendas de comissão”), de restos a pagar de RP 9 (“emendas de relator”), de RP 6 (incluindo as “emendas PIX”) e RP 7 (“emendas de bancada”) ao pleno atendimento dos requisitos constitucionais de transparência e de rastreabilidade. Tal exigência desdobra-se na necessidade de **regularização do estado de coisas em relação aos dados passados referentes à execução das emendas parlamentares**, bem como na premência da **adoção de medidas que assegurem o cumprimento da norma constitucional (art. 163-A) no futuro**. O atendimento a tais condições será aferido à vista dos fundamentos apresentados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em Petições nas quais requerem a retomada da execução das emendas parlamentares (e-docs. 995 a 998 da ADPF 854; e-docs. 73 e 74 da ADI 7688; e-docs. 39 e 40 da ADI 7695 e e-docs. 43 e 44 da ADI 7697).

11. Dessa maneira, **passo à análise das Petições e das medidas adotadas pelos Poderes Legislativo e Executivo para o integral cumprimento das decisões**, que explicitam as regras constitucionais para a continuidade da execução das emendas parlamentares. Nos itens subsequentes, haverá a apresentação dos **fundamentos** que levarão às decisões concretas no fim enunciadas.

## **II - CONSIDERAÇÕES SOBRE A NATUREZA DOS PROCESSOS EM CURSO E OS DIÁLOGOS INTERINSTITUCIONAIS NA ADPF 854 E NAS ADIs 7688, 7695 E**

7697

12. Antes de avançar quanto à avaliação do atendimento das determinações desta Suprema Corte a fim de assegurar o **devido processo orçamentário** - aqui compreendido como aquele que, **ancorado nos princípios democrático e republicano, requer a “ampla divulgação dos documentos que embasam a proposta e a lei orçamentária” e a “transparência na execução orçamentária”<sup>4</sup>** -, cabem algumas considerações sobre a natureza dos processos em curso e suas consequências, de forma a evidenciar a conformidade constitucional das medidas processuais adotadas até o presente momento e justificar a adoção de medidas futuras.

13. Observo que a ADPF 854 e as ADIs 7688, 7695 e 7697 deram ensejo a **processos estruturais**, nos quais se justifica a adoção de medidas (chamadas “estruturantes”) consistentes em “atos que induzam, coajam, mandem ou até mesmo apontem para a possibilidade de sub-rogação, podendo elas serem determinadas em qualquer fase do processo mediante as técnicas de antecipação dos efeitos da sentença, ou ainda nos processos de execução”<sup>5</sup>, com fundamento nos já mencionados arts. 139, IV, do CPC e 21, II, do RISTF.

14. Até o momento, **a adoção de medidas foi precedida por diálogos com os Poderes Executivo e Legislativo** (p. ex. em Audiências de Contextualização e de Conciliação, bem como em reuniões técnicas), com esta Corte atuando como catalisadora de transformação social, pois entendo que os sujeitos envolvidos em processos estruturais possuem condições técnicas relevantes para formular e propor soluções acerca do

---

<sup>4</sup> Elencados pelo Ministro Gilmar Mendes e pelo Diretor Geral da Câmara dos Deputados, Celso de Barros Correia Neto, como sendo elementos da transparência dos gastos públicos, v. MENDES, Gilmar; CORREIA NETO, Celso de Barros. *Transparência fiscal*. In. MENDES, Gilmar et. al. *Tratado de direito financeiro*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 190.

<sup>5</sup> JOBIM, Marco Félix. A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do Novo Código de Processo Civil brasileiro. In. ZANETI JR., Hermes. *Repercussões do novo CPC - processo coletivo*. Salvador: JusPodivm, 2016.

problema estrutural. Com isso, compreendo os processos estruturais como **espaços privilegiados de diálogo interinstitucional**<sup>6</sup>, conforme, aliás, sugere o art. 2º, III, do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural, que elenca, entre as suas normas fundamentais, o “*diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados, inclusive os potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada*”<sup>7</sup>.

15. A título de exemplo, friso que, em oportunidade de construção dialogada de compromissos, **sob a coordenação do Presidente do STF, Ministro Luís Roberto Barroso**, membros desta Corte, em conjunto com representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, assentaram, em **20/08/2024**, que:

**Nota conjunta da reunião entre ministros do STF, Câmara, Senado e Executivo sobre emendas parlamentares:**

*“... firmou-se o consenso de que as emendas parlamentares deverão respeitar critérios de transparência, rastreabilidade e correção, com observância do seguinte:*

**1. Emendas individuais:**

*a) Transferência especial (emendas pix): ficam mantidas, com impositividade, observada a necessidade de identificação*

---

<sup>6</sup> Nesse linha, “o estímulo aos diálogos interinstitucionais (...) pode promover o equilíbrio necessário e ideal para a harmônica convivência entre as diversas funções do Estado”, v. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Curso de processo estrutural*. 2 ed. São Paulo: RT, 2022, p. 226.

<sup>7</sup> Na redação que acompanha o Relatório Final da Comissão de Juristas responsável pela elaboração do Anteprojeto de Lei, aprovado, no Senado Federal, em 31/10/2024, v. Comissão de juristas aprova anteprojeto de lei sobre processo estrutural. SENADO FEDERAL. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/10/31/comissao-de-juristas-aprova-anteprojeto-de-lei-sobre-processo-estrutural>.

*antecipada do objeto, a concessão de prioridade para obras inacabadas e a prestação de contas perante o TCU;*

*b) demais emendas individuais: ficam mantidas, com impositividade, nos termos de regulação acerca dos critérios objetivos para determinar o que sejam impedimentos de ordem técnica (CF, art. 166, § 13), a serem estabelecidos em diálogo institucional entre Executivo e Legislativo. Tal regulação deverá ser editada em até dez dias.*

### **2. Emendas de bancada:**

*Serão destinadas a projetos estruturantes em cada Estado e no Distrito Federal, de acordo com a definição da bancada, vedada a individualização.*

### **3. Emendas de comissão:**

*Serão destinadas a projetos de interesse nacional ou regional, definidos de comum acordo entre Legislativo e Executivo, conforme procedimentos a serem estabelecidos em até dez dias.*

*Fica acordado que Executivo e Legislativo ajustarão o tema da vinculação das emendas parlamentares à receita corrente líquida, de modo a que elas não cresçam em proporção superior ao aumento do total das despesas discricionárias. O relator irá, oportunamente, reexaminar o processo.”<sup>8</sup>*

E, a seguir, em 23/10/2024, que:

### **Nota conjunta relativa à reunião entre o STF, Câmara, Senado e Executivo sobre emendas parlamentares:**

*“1. Os Poderes Executivo e Legislativo estão em fase de*

---

<sup>8</sup> Nota conjunta da reunião entre ministros do STF, Câmara, Senado e Executivo sobre emendas parlamentares. STF. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/nota-conjunta-sobre-reuniao-entre-ministros-do-stf-camara-senado-e-executivo-sobre-emendas-parlamentares/>.

## ADPF 854 / DF

*conclusão do Projeto de Lei Complementar sobre a regulação da execução das emendas parlamentares daqui para frente.*

*O texto será finalizado até esta quinta-feira (24), com previsão de apreciação nas duas Casas Legislativas na próxima semana.*

*2. Após a votação, o relator no STF irá avaliar a continuidade da execução das emendas parlamentares e submeter o tema ao Plenário do Supremo Tribunal Federal.”<sup>9</sup>*

16. Consoante já assinei anteriormente no âmbito da ADPF 854 (e-doc. 711 da ADPF 854), **não há data para a conclusão destes processos**, os quais perdurarão pelo tempo necessário para a adequação das práticas orçamentárias à Constituição. No entanto, **os processos estruturais não devem se eternizar**. Dessa maneira, estabelecido o diálogo para a construção conjunta de uma solução<sup>10</sup> e *“atingidas as metas firmadas, o processo deve ser extinto, devolvendo-se a estrutura à gestão integral de seu responsável natural”<sup>11</sup>*.

17. Tendo em vista o objetivo de realçar as **metas definidas pelo Plenário do STF em relação a cada umas das ações em curso**, menciono que:

(i) no que se refere ao “orçamento secreto” (RP 8 e RP 9), objeto da **ADPF 854**, o processo estrutural terá atingido sua

---

<sup>9</sup> Nota conjunta relativa à reunião entre o STF, Câmara, Senado e Executivo sobre emendas parlamentares. STF. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/nota-conjunta-relativa-a-reuniao-entre-o-stf-camara-senado-e-executivo-sobre-emendas-parlamentares/>.

<sup>10</sup> “A função do processo estrutural é reconhecer a existência de um problema estrutural, fazer as partes dialogarem de modo a planejarem conjuntamente uma resposta para o problema e assegurar o início da implementação da solução”, v. CASIMIRO, Matheus; NAVARRO; Trícia; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O processo estrutural no STF: quando e como encerrá-lo?. *Jota*. 28/11/2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/o-processo-estrutural-no-stf-quando-e-como-encerra-lo>.

<sup>11</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo estrutural - teoria e prática*. 6 ed. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 469.

finalidade quando os **dados passados** da execução das referidas emendas parlamentares forem publicados e os **dados futuros** forem disponibilizados em plataforma única (Portal da Transparência), de modo a permitir o rastreo integral da execução, desde a proposição (com a identificação do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)”) até a destinação dos recursos aos beneficiários finais (abrangendo fornecedores de produtos ou serviços);

(ii) quanto às **RP 6 (incluindo as “emendas PIX”)**, objeto das **ADIs 7688, 7695 e 7697**, e às **RP 7 (“emendas de bancada”)**, questionadas na **ADI 7697**, os processos estruturais terão cumprido sua finalidade quando a **impositividade** for executada adequadamente, com aferição motivada de impedimentos de ordem técnica (art. 165, § 11, II, da CF), assegurando a “efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (art. 165, § 11, II, da CF). Demais disso, os dados referentes à execução das referidas emendas devem ser disponibilizados de modo a permitir a identificação da origem das emendas parlamentares e o destino das verbas (abrangendo fornecedores de produtos ou serviços);

(iii) os processos estruturais visam a cumprir a Constituição (especialmente art. 165 e seguintes da CF), **afastando o conceito equivocado de que as emendas parlamentares constituem uma peça orçamentária extravagante, desconectada do PPA, da LDO e do OGU, bem como de suas regras constitucionais de regência**. Do mesmo modo, tais emendas parlamentares não podem ter evolução quantitativa que anule a cláusula pétrea atinente à separação dos Poderes e à distribuição de funções típicas do Executivo e do Legislativo (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF)

18. Passo à aferição do cumprimento das metas delineadas em relação a cada modalidade de emenda, considerando o advento da **LC nº**.

210/2024.

### III - SOBRE A APRESENTAÇÃO DE DADOS PASSADOS REFERENTES ÀS RP 8 (“EMENDAS DE COMISSÃO”) E ÀS RP 9 (“EMENDAS DE RELATOR”) NA ADPF 854 - O “ORÇAMENTO SECRETO”

19. A propósito, lembro o comando contido em Acórdão do Plenário do STF datado de 2022: “*informações completas, precisas, claras e sinceras...*”. Em Despacho de 03/10/2024, reiterando decisões anteriores, fixei questionamentos a serem respondidos pelos Poderes Executivo e Legislativo em Audiência de Contextualização e de Conciliação designada para o dia 10/10/2024, a fim de obter informações **específicas** acerca do cumprimento da decisão de mérito deste STF na ADPF e tomar providências futuras. Destaco o **questionamento 15**, formulado ao Poder Legislativo:

*Questionamento referente à manifestação do Poder Legislativo sobre o relatório da Subcomissão Técnica (e-doc. 649):*

*Ao Poder Legislativo*

15. *Consoante manifestação extraída da ADPF 850 e juntada aos autos da presente ADPF (e-doc. 868), 360 Deputados e 69 Senadores enviaram ofícios com esclarecimentos sobre o apoio a RP 9 (“emendas do relator”) nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, cujas cópias igualmente foram juntadas aos presentes autos. **Quais os parlamentares que não prestaram informações? As informações prestadas pelos 360 Deputados e 69 Senadores estão completas? Houve alguma padronização?** (e-doc. 877 da ADPF 854).*

20. O Poder Legislativo **não respondeu ao referido questionamento em Audiência**, comprometendo-se a fazê-lo no **prazo de 5 (cinco) dias corridos, a contar daquela data (10/10/2024)**, conforme extraído do seguinte trecho da Ata da Audiência:

*“Item 15: **pode prestar essa informação nos autos, mas não indica que os parlamentares fizeram indicações, apenas trata da diferença entre aqueles que estavam na legislatura e os que responderam. Não apresentar em cinco dias corridos as informações sobre os parlamentares que não responderam os ofícios do Presidente do Congresso...**”* (e-doc. 937 da ADPF 854)

21. Verifico que - a despeito da concessão do referido prazo de 5 (cinco) dias, mediante diálogo - o Poder Legislativo **deixou, novamente, de apresentar as informações requeridas**, tendo o prazo expirado sem o cumprimento da determinação desta Relatoria.

22. Cogitando ser verdadeira a reiterada afirmação das advocacias do Senado e da Câmara de que é impossível recompor **plenamente** o itinerário percorrido para a execução pretérita de parte expressiva das emendas parlamentares, **temos a gravíssima situação em que BILHÕES DE REAIS do Orçamento da Nação tiveram origem e destino incertos e não sabidos**, na medida em que tais informações, até o momento, estão indisponíveis no Portal da Transparência ou instrumentos equivalentes.

23. **Registro ser pouco crível que a execução de bilhões de reais do dinheiro público tenha se dado sem ofícios, e-mails, planilhas, ou que tais documentos existiram e foram destruídos no âmbito dos Poderes Legislativo ou Executivo.**

24. A opacidade quanto à autoria das emendas RP 8 e RP 9 foi constatada por Subcomissão Técnica, no âmbito da ADPF 854, que concluiu que:

*“Por fim, cabe destacar que os Ministérios publicaram em suas páginas na internet (ver Quadro 1) informações para dar atendimento ao item (ii.d)1 da Decisão proferida nos autos da ADPF 854, em 19/12/2022. (...) Entretanto tais indicações nos sites dos Ministérios não desvendam os parlamentares patrocinadores<sup>12</sup> ou apoiadores das emendas (RP-9).*

...

*Ressalta-se, nesse ponto, que as informações encaminhadas oficialmente pelas comissões aos órgãos executores por meio de ofício, nos termos do § 2º do art. 85 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), não constam dados a respeito de parlamentares “patrocinadores” das emendas.*

...

*As informações sobre os patrocinadores ou solicitantes não são totalmente divulgadas pelos responsáveis e estão dispersas e não formatadas, o que inviabiliza a publicação no Portal da Transparência (ver detalhamento da resposta anterior). Nesse ponto, vale esclarecer que a informação sobre parlamentar patrocinador ou solicitante responsável pela indicação de determinado beneficiário é de responsabilidade do Poder Legislativo.” (e-docs. 584 a 589 da ADPF 854)*

25. Uma possível explicação para o referido diagnóstico da Subcomissão Técnica é o mecanismo relatado recentemente em matéria da *Revista Piauí*<sup>13</sup>, em que há declaração dos **Deputados José Rocha (União Brasil - Bahia) e Adriana Ventura (Novo - São Paulo)**, no sentido de que as Comissões não têm autonomia para, de fato, aprovar os destinos das “emendas de comissão”, configurando curioso paradoxo.

---

<sup>12</sup> Entenda-se por “patrocinador” aquele referido nesta decisão como parlamentar “solicitante”.

<sup>13</sup> Revista Piauí. 21/10/2024. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/como-lira-capturou-o-orcamento-secreto-em-seu-favor/>.

## ADPF 854 / DF

Estas e outras situações narradas certamente serão esclarecidas em procedimentos específicos e instâncias próprias, inclusive perante o Tribunal de Contas da União - onde já tramitam diversos processos, consoante informações oficiais enviadas por aquela Corte ao STF (e-doc. 579 da ADPF 854).

26. Relativamente às “emendas de relator” (RP 9), em Petição de 27/11/2024, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal informaram que:

*“No intuito de colaborar com a ampliação da transparência e rastreabilidade, as Casas do Poder Legislativo estão entregando ao gabinete do Ministro Relator, juntamente com esta petição, os dados estruturados (planilha excel) **identificando os parlamentares que receberam o ofício do Presidente da Mesa do Congresso Nacional no ano de 2021 e os que responderam a esse ofício, a partir de informações extraídas dos autos desta ADPF, com o objetivo de facilitar a integração ao Portal da Transparência.***

*A partir do exercício financeiro de 2022, os dados também **estão disponíveis no sistema SINDORC para a integração ao Portal da Transparência, com referência ao parlamentar ou ao solicitante externo apoiador, bem como com referência ao registro do CNPJ do beneficiário, ao valor do recurso a ser empregado, ao objeto do gasto e à justificativa para utilização dos recursos.***

*Além disso, [...] foram solicitados novos dados de **apoio de emendas de Relator-Geral (RP-9) pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, que poderão integrar aqueles já disponíveis a medida que forem sendo integrados ao sistema de Registro de Apoio às Emendas Parlamentares,** disponível no link <https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/comunicados/-/blogs/registro-de-apoio-as-emendas-parlamentares-acesso-ao-sistema>.” (e-doc. 995 da ADPF 854)*

## ADPF 854 / DF

27. No que se refere às “emendas de comissão” (RP 8), o Poder Legislativo argumentou que:

*“... elas resultam de deliberações colegiadas. As comissões permanentes da Câmara, do Senado e do Congresso são responsáveis pelas discussões e aprovações dessas emendas de forma pública e coletiva, e os registros dessas deliberações estão nas atas das reuniões.”*  
(e-doc. 995 da ADPF 854)

### **IV - SOBRE O DIAGNÓSTICO RELATIVO À EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES (RP 8 E RP 9) APRESENTADO PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)**

28. Em decisão prolatada em Audiência de Conciliação ocorrida em 01/08/2024, no âmbito da ADPF 854, determinei à CGU:

“15. ...

*II) no prazo de 30 (trinta) dias, a contar desta data, a Controladoria-Geral da União (CGU):*

*A) apresente prova técnica (art. 139, inc. IV c/c art. 464, § 2º, ambos do CPC) consistente em análise, a título demonstrativo, dos dados referentes aos 10 (dez) Municípios mais beneficiados por emendas parlamentares/nº. de habitantes, nos anos de 2020 a 2023 (ano a ano), segundo o Portal Siga Brasil - Painel Emendas (ou outra base de dados disponível), elucidando as seguintes questões: a) qual indicador orçamentário utilizado (tipo de emenda/rubrica) e em quais anos (considerando o período de 2020 a 2023, ano a ano)?; b) qual tramitação tais emendas tiveram no âmbito dos Poderes Executivos Federal e Municipal?; c) quais os estágios das obras ou ações para as quais foram destinadas?; d) quais os procedimentos ou regras de*

*rastreabilidade, comparabilidade e publicidade usados em cada um dos Municípios? e*

*B) realize análise de risco e eficiência sobre as emendas RP 8 ('emendas de comissão') em execução ou executadas em 2024." (e-doc. 482 da ADPF 854)*

29 Quanto ao **item 15.II.A**, a CGU apresentou tempestivamente Relatório Técnico (2º **Relatório Técnico da CGU**) com análise dos dados referentes aos 10 (dez) Municípios mais beneficiados por emendas parlamentares (RP 8 e RP 9)/nº. de habitantes, nos anos de 2020 a 2023 (ano a ano). Entre suas conclusões, destaco:

*"... de 2020 a 2022, os recursos destinados aos municípios da amostra foram originados somente de emendas do relator (RP 9); no ano de 2023, todos os recursos advieram apenas de emendas de comissão (RP 8), o que parece sinalizar que houve um intercâmbio do tipo de emenda.*

*... ainda há aprimoramentos possíveis em termos de transparência da aplicação de recursos oriundos de emendas RP 8 e RP 9, especialmente no que diz respeito à identificação do patrocinador da emenda destinada ao programa de governo e ao Município.*

*... entre as 98 obras patrocinadas com emendas RP 8 e RP 9, 42 não estavam iniciadas (43%); 9, paralisadas (9%); 36, em execução (37%); e apenas 11, concluídas (11%).*

*... a maioria dos municípios não possui ferramentas capazes de assegurar a publicidade e transparência dos dados,*

*de modo a permitir o controle institucional e social do orçamento público e, com efeito, promover a eficiência da gestão pública e o enfrentamento da corrupção.*

*... a identificação do autor (demandante) dos recursos oriundos de emenda não se constitui regra, visto o pedido ocorrer, comumente, por tratativas diretas entre a autoridade municipal e o parlamentar e, em alguns casos, instrumentalizados por meio de ofício.*

*... nas transferências sob a modalidade “fundo a fundo” os propósitos de transparência, rastreabilidade e publicidade ficam prejudicados, pois dependem de dados acessíveis e ferramentas disponibilizadas e mantidas pelos municípios.*

*... em relação à rastreabilidade da aplicação das emendas da saúde, registre-se que a maior dificuldade reside naquelas destinadas ao incremento temporário para o custeio, seja na Atenção Primária em Saúde, quanto na Alta e Média Complexidade, uma vez que a conta corrente que recebe o repasse não é de exclusiva movimentação dos recursos financeiros das emendas, envolvendo outros recursos, tanto da Média e Alta Complexidade (MAC) quanto da Atenção Primária.*

*... como consequência, do ponto de vista financeiro, os recursos acabam sendo diluídos com todo esse conjunto de repasses, de forma que não é mais viável diferenciar quais recursos se referem a emendas ou a um programa específico. Assim, é difícil comprovar se as despesas apresentadas pelas prefeituras municipais de fato são custeadas pelos recursos das emendas.” (e-doc. 654 da ADPF 854)*

30. Para melhor dimensionamento dos impactos federativos da ausência de transparência e de rastreabilidade na execução de emendas parlamentares (RP 9 e RP 8), determinei a ampliação da amostragem, até o total de 6 (seis) Municípios por Região (e-doc. 660 da ADPF 854). Os resultados foram apresentados em 11/11/2024, por meio do **2ª Relatório Técnico da CGU - complementação**. Entre as conclusões a que chegou a CGU acerca da nova amostra (20 Municípios) - as quais **confirmam os dados já obtidos com a análise da primeira amostra** (10 Municípios) -, destaco as seguintes:

*“... enquanto na primeira amostra (tabela 1) a quase a totalidade dos recursos repassados via Transferegov.br foram destinados para novos instrumentos, nesta segunda amostra todos os recursos foram repassados para novos instrumentos, o que parece ir de encontro à realidade que o país enfrenta com obras paralisadas ou em ritmo lento, por carência de recursos em diversos Ministérios; às prioridades definidas nas diversas LDO para os projetos em andamento; e ao entendimento de que tais recursos seriam discricionários dos Ministérios.*

*... mesmo que as listas contidas nas tabelas 1 e 2 contenham os seis municípios, por região, que mais receberam recursos de emendas (RP 8 e RP 9), por habitante, no período de 2020-23, há uma grande diferença entre eles; enquanto Tartarugalzinho/AP recebeu R\$ 6.765,42/hab., Bom Sucesso do Sul/PR recebeu R\$ 1.493,62/hab., ou seja, um valor 4,5 vezes menor. Ademais, os municípios de Tauá/CE, Nova Russas/CE e Tartarugalzinho/AP concentram 49,1% dos recursos analisados nas duas amostras.*

*... Este segundo relatório, no caso da tramitação de emendas no âmbito do governo federal, reforça que, como regra, há espaço, no*

âmbito dos Ministérios, para melhoria em relação a procedimentos de transparência ativa aplicáveis a emendas parlamentares, em especial, no que concerne à identificação de seus patrocinadores. Por exemplo, assim como ocorrido em relação à primeira amostra de municípios analisada pela CGU (tabela 1), no âmbito deste trabalho, identificou-se, a partir de levantamentos na plataforma Transferegov.br, que alguns dos projetos executados (com recursos transferidos dos Ministérios para os municípios) não possuíam o marcador de que, pelo menos, uma das fontes de financiamento era emenda parlamentar.

... Observou-se, também, de forma similar ao identificado na primeira amostra, que a elaboração de propostas de transferência de recursos e suas aprovações ocorreram em curto espaço de tempo, o que pode indicar fragilidade no planejamento, e, até mesmo, sinalizar que os ministérios consideraram as emendas RP 8 e RP 9 como se impositivas fossem. Ademais, restaram evidenciadas algumas falhas de coordenação entre ministérios.

... nos 20 municípios dessa amostra (que constam da tabela 2), entre as 158 obras patrocinadas com emendas RP 8 e RP 9, 57 não estavam iniciadas (36%); 4, paralisadas (3%); 39, em execução (25%); e 58, concluídas (37%). No conjunto dos 30 municípios (que constam das tabelas 1 e 2), das 256 obras patrocinadas com as emendas, 99 não haviam sido iniciadas (39%); 13, estão paralisadas (5%); 75, em execução (29%); e 69 concluídas (27%).

... Especificamente em relação à transparência da área da saúde, destaque-se que, em na maioria dos 19 municípios avaliados nessa etapa que receberam repasses na área da saúde, embora tenham elaborado e apresentados os documentos, constatou-se que não há

nenhuma referência às emendas parlamentares amostradas na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG)." (e-docs. 973 a 983 da ADPF 854)

31. Em cumprimento ao **item 15.II.B** da decisão, a CGU apresentou Relatório Técnico (**1ª Relatório Técnico da CGU**) com análise de risco e eficiência sobre as emendas RP 8 ("emendas de comissão"), em execução ou executadas em 2024. O diagnóstico apresentado é o seguinte:

*"Durante a análise, foram encontrados indícios de que a ausência de previsão constitucional e de uma regulamentação específica para essas emendas resulta na falta de limites claros tanto para os valores a elas destinados quanto para a sua vinculação com programas e projetos prioritários. Essa fragilidade regulatória, aliada à ausência de procedimentos sistematizados no Poder Executivo federal para garantir que os recursos dessas emendas sejam direcionados conforme as prioridades estabelecidas nos instrumentos de planejamento orçamentário, compromete a coordenação eficaz entre as diretrizes governamentais e as emendas RP 8.*

*Esse contexto é agravado pela compressão do orçamento discricionário em face do crescimento das emendas de comissão, em que a alocação de recursos não é realizada de acordo com programas estruturantes, gerando descoordenação na ação pública.*

...

*Outro aspecto que cabe destaque é a atual fragilidade da transparência pública quanto ao tema. É essencial para a democracia que haja um controle social das ações parlamentares, no entanto, o quadro atual apresenta uma dificuldade que praticamente inviabiliza o monitoramento e a rastreabilidade*

*desses recursos e de sua execução. Também se observou que a divulgação das informações sobre a proposição e execução das despesas resultantes de emendas de comissão são incompletas e não detalhadas.*

*A rastreabilidade dos recursos também foi analisada neste trabalho e constatou-se que para grande parte dos empenhos em RP 8 não é possível rastrear as informações a partir do módulo de emendas parlamentares do Transferegov.br ou com base nas divulgações existentes..." (e-doc. 626 da ADPF 854)*

## V - AS EMENDAS PARLAMENTARES E AS ONGs

32. No **item 15.III.A** da decisão proferida em Audiência de Conciliação ocorrida em 01/08/2024, determinei à CGU:

*"III) no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data:*

*A) a Controladoria-Geral da União (CGU) realize auditoria de todos os repasses de emendas parlamentares (de qualquer modalidade) em beneficias de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024." (e-doc. 482 da ADPF 854)*

33. Os resultados da auditoria realizada pela CGU sobre os repasses destinados a **ONGs e demais entidades do terceiro setor**, oriundos de emendas parlamentares de todas as modalidades, foram apresentados no **4º Relatório Técnico da CGU**. A partir de extração de dados do SIAFI, a CGU identificou os seguintes valores de repasses de emendas parlamentares a ONGs, nos anos de 2020 a agosto de 2024 (e-docs. 983 e 984 da ADPF 854):

**Tabela 1: Valores de repasses de emendas parlamentares, por modalidade, em benefício de OSC entre janeiro de 2020 e agosto de 2024 (Valores em R\$ milhões)**

Modalidade de emenda	2020	2021	2022	2023	2024*	Total Geral
RP6-Emenda individual	527,6	577,0	719,4	1.043,8	686,3	3.554,1
RP7-Emenda de Bancada	50,0	157,5	177,1	204,3	152,6	741,5
RP8-Emenda de Comissão	17,0	16,8	3,7	38,9	52,9	129,3
RP9-Emenda de Relator**	413,4	444,3	252,7	135,2	25,5	1.271,0
<b>Total Geral</b>	<b>1.008,0</b>	<b>1.195,7</b>	<b>1.152,8</b>	<b>1.422,2</b>	<b>917,2</b>	<b>5.695,9</b>

Fonte: Elaborada pela CGU a partir de dados do SIAFI e da RFB.

\* Os dados de 2024 vão de janeiro a agosto, data de referência da extração dos dados para análise.

\*\* As emendas RP9 foram extintas em dezembro de 2022, por decisão do STF. Os valores que constam na tabela nas colunas 2023 e 2024 referem-se a restos a pagar de exercícios anteriores.

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

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

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

*“Quanto às análises envolvendo a amostra de dez entidades selecionadas, os resultados indicam **situações recorrentes de capacidade técnica e operacional deficientes**, mesmo quando as entidades possuem experiência prévia na área de formalização da parceria ou em áreas correlatas; **mecanismos de governança, quando existentes, frágeis; limitadas transparência e divulgação de informações relativas à execução dos instrumentos de transferência; planos de trabalho que se adequam à estrutura mínima necessária, mas que não possuem detalhamento e precisão dos itens a serem executados**, refletindo em dificuldades de acompanhamento da execução dos objetos pactuados, assim como na condução das contratações pertinentes e na definição de especificações e custos que balizarão essas contratações; e os mecanismos de acompanhamento e de monitoramento da execução das transferências, seja no âmbito das entidades, seja naquele dos órgãos repassadores dos recursos, são incipientes, não permitindo aferir a execução dos objetos pactuados ou as metas previstas nos instrumentos de transferência.”* (e-docs. 983 e 984 da ADPF 854)

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

*“7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data:*

*a. a CGU realize auditoria de todos os repasses de “emendas PIX” em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024”* (e-doc. 24 da ADI 7688)

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

## ADPF 854 / DF

- ✓ *“Foram constatadas indicações pelos parlamentares de beneficiários específicos para a aplicação dos recursos, em descumprimento ao artigo 166-A, § 2º, da Constituição Federal;*
- ✓ *Em seis das nove entidades analisadas, foi constatada a ausência de Chamamento Público ou Concurso de Projetos, em descumprimento ao disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 3.100/1999;*
- ✓ *A respeito da capacidade operacional e técnica para a execução do objeto, verificou-se que cinco das dez entidades não dispõem de equipe nem estrutura material/física para a execução do objeto;*
- ✓ *O Plano de Trabalho apresentado por cinco das nove entidades que celebraram Termo de Fomento ou Termo de Parceria mostrou-se inadequado e desprovido de um planejamento estruturado; Em oito das dez entidades analisadas, constatou-se a não observância de critérios objetivos para aquisição de bens, contratação de serviços e execução do objeto pactuado;*
- ✓ *Quanto ao monitoramento das parcerias, constatou-se que, na maioria das entidades analisadas, não foram implementados mecanismos adequados para acompanhar a execução do objeto e verificar o alcance das metas pactuadas;*
- ✓ *Uma das contratações de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizadas por meio de procedimentos licitatórios, apresentou restrição à competitividade;*
- ✓ *Nenhuma das entidades avaliadas que celebraram Termo de Fomento, Termo de Colaboração ou Termo de Parceria atendeu às exigências de transparência estabelecidas nos dispositivos legais aplicáveis; e*
- ✓ *Evidenciou-se, em uma das entidades auditadas, uma possível sobreposição*

*entre os objetos executados por Termo de Fomento e outras fontes de financiamento.” (e-doc. 59 da ADI 7688)*

## VI - CONCLUSÕES QUANTO AOS RELATÓRIOS DA CGU (ITENS IV E V)

38. Como se verifica, o cenário evidenciado pela CGU, **em todos os relatórios apresentados**, é de descumprimento dos requisitos constitucionais de transparência e de rastreabilidade relativamente à execução das emendas parlamentares de **todas as modalidades** (RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9). Os relatórios - que ora constituem prova nos autos - **confirmam** que a elaboração e a execução de parcela relevante do orçamento público ocorrem com a naturalização do desvio de balizas normativas, **a partir de uma engrenagem flagrantemente inconstitucional**, montada especialmente a partir do ano de 2019, quando os bilhões de reais alocados pelo Congresso Nacional foram se multiplicando em escala geométrica, simultaneamente a descontroles e opacidades, quadro que se estende à Legislatura atual.

39. É precoce afirmar - e nem se constitui objeto específico destas ações (processos estruturais) - que houve ou há crimes em razão da esdrúxula situação constatada. Mas é de clareza solar que **JAMAIS HOVE TAMANHO DESARRANJO INSTITUCIONAL COM TANTO DINHEIRO PÚBLICO, EM TÃO POUCOS ANOS**. Com efeito, somadas as emendas parlamentares entre 2019 e 2024, chegamos ao montante pago de **R\$ 186,3 bilhões de reais**<sup>14</sup>.

40. Recente estudo acerca do mecanismo de emendas parlamentares em **países da OCDE** (Organização para a Cooperação e

---

<sup>14</sup> A partir de dados do Painel do Orçamento da União, apresentados em TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. *É assim em todo lugar?* - emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf/full>.

Desenvolvimento Econômico) - realizado por **Hélio Tollini**, ex-Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados, e **Marcos Mendes**, economista do Insper - concluiu que o “caso brasileiro” é absolutamente *suis generis*: não se equipara o grau de ingerência do Parlamento no orçamento público de que dispõem Deputados e Senadores, no Brasil, com aquele de que dispõem parlamentares dos 11 países da OCDE pesquisados<sup>15</sup>. E concluem:

*“Nos países membros da OCDE, os parlamentos, em geral, têm a função de discutir as prioridades nacionais e de fiscalizar a execução do orçamento, e não de interferir diretamente na sua elaboração, tampouco na execução do orçamento, destinando recursos para as bases eleitorais dos parlamentares, como ocorre no Brasil.*

*Não nos parece que essa grande alavancagem do Legislativo sobre o orçamento seja justificada pelo fato de o Brasil ter um regime presidencialista. Afinal, na nossa amostra de 11 países, temos 4 que são presidencialistas (EUA, México, Chile e Coreia do Sul) e um semipresidencialista (França). Em nenhum deles o poder dos parlamentares para emendar o orçamento é tão grande, em especial no que diz respeito a emendas para enviar recursos para bases eleitorais, que é o cerne do processo de alteração orçamentária no Brasil.*

*Tampouco se pode dizer que a escalada das emendas reflète um reequilíbrio de forças entre Poderes que contribua para fortalecer a democracia. O conhecimento acumulado sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro indica que o fortalecimento excessivo do Legislativo, do qual o aumento das emendas é parte, tende a levar a instabilidade política e crises.*

*Em um sistema reconhecido por eleger presidentes sem maioria no Congresso, por ter um número elevado de partidos com*

---

<sup>15</sup> Os países estudados foram Alemanha, Austrália, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, México e Portugal.

*representação no legislativo, baixa diferenciação ideológica entre partidos, alto grau de individualismo dos parlamentares na condução dos seus mandatos e interesse destes em beneficiar suas bases eleitorais e seus financiadores de campanha, é inevitável que um alto poder de emendar o orçamento gerará pulverização de recursos em pequenos itens de despesa, priorização de projetos políticos individuais em detrimento de políticas públicas de interesse geral, uso de recursos federais para políticas que deveriam ser financiadas pelos governos locais, rigidez da despesa induzindo desequilíbrio fiscal crônico e propensão à corrupção.*<sup>16</sup>

41. Os pesquisadores ressaltam, ainda, entre as peculiaridades do processo orçamentário brasileiro - todas já verificadas nos autos da ADPF e das ADIs em questão:

*“Distribuição de cotas para cada um dos parlamentares, com ampla liberdade para que cada um deles dite qual despesa deseja fazer, inclusive com a opção de simplesmente transferir dinheiro para a conta de uma prefeitura ou estado, **com baixa transparência e rastreabilidade;***

*Distribuição de recursos para as bancadas estaduais, que apesar de regimentalmente deverem ser aplicados em projetos regionais de caráter estruturante, **com frequência são divididos, já na elaboração orçamentária, entre os próprios parlamentares da bancada para que estes aloquem em diversas pequenas obras ou transferências, durante a execução do orçamento;***

*Distribuição de recursos para as comissões temáticas (e, anteriormente, para o relator-geral), que apesar de regimentalmente deverem ser aplicados em projetos nacionais de caráter estruturante,*

---

<sup>16</sup> TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. *É assim em todo lugar? - emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE.* Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf/full>.

*acabam sendo divididos entre os líderes políticos de ambas as Casas e presidentes das comissões, que durante a execução do orçamento têm liberdade para alocar esses recursos em diversas pequenas obras ou transferências, conforme os seus interesses políticos;*

...

*Elevado valor financeiro à disposição dos parlamentares: enquanto as emendas orçamentárias no Brasil chegam a quase 1/4 das despesas discricionárias, nos poucos países que admitem emendas que elevam a despesa total, elas ficam em torno de 1% da despesa discricionária;*

...

*Possibilidade de intervenção do Legislativo na fase de execução das despesas, depois de aprovado o orçamento. Orientações de como, onde e no que os valores reservados por emendas devem ser gastos ao longo do exercício fiscal são feitas pelo Legislativo, e o Executivo precisa cumpri-las sem questionamentos.”<sup>17</sup>*

42. Na mesma linha, o Consultor Legislativo do Senado, **Helder Rebouças**, ao analisar o PLOA para o ano de 2024, assinalou:

*“No âmbito da classificação por função orçamentária, que é o maior nível agregado das despesas, as emendas favoreceram principalmente: saúde (R\$ 22,1 bi), encargos especiais (R\$ 8,3 bi), urbanismo (R\$ 8,2), educação (R\$ 2 bi), desporto e lazer (RS 1,9 bi), comércio e serviços (RS 1,8 bi), segurança pública (R\$ 1,6 bi), agricultura (R\$ 1,5 bi). Com isso, foram atendidos 340 programas governamentais, com destaque para os seguintes, que representam 80% das despesas das emendas: Incremento Temporário para o*

---

<sup>17</sup> TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. *É assim em todo lugar? - emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE.* Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf/full>.

*Custeio de Serviços Hospitalares e Ambulatoriais (R\$ 10 bi), Atenção Primária a Saúde (R\$ 9,5 bi), Incremento Temporário ao Custeio da Atenção Primária à Saúde (R\$ 8,5 bi), Transferências Especiais "emendas Pix" (R\$ 8,1 bi), Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial (R\$ 4,5 bi).*

*Como se vê, excluindo-se a área da saúde, que segue a determinação constitucional de receber 50% dos recursos das emendas individuais, não se tem aplicado um critério de prioridades na elaboração das demais emendas individuais e coletivas, nem tampouco critérios de compatibilização com o planejamento público. No Legislativo, o check list das emendas ao orçamento tem como fundamento basicamente critérios formais de natureza jurídico-normativa, sem maiores avaliações de mérito de políticas públicas.*

...

*Não obstante o forte e natural componente político na elaboração das emendas ao orçamento, o processo há que ser "temperado" com razoável padrão de qualidade do gasto público associado."<sup>18</sup>*

43. Nesse cenário, merecem destaque, ainda, as considerações do economista **Felipe Salto**:

*"... da forma como as emendas são executadas hoje, falta controle sobre a alocação dos recursos endereçados pelos deputados e senadores, não havendo avaliação de sua eficiência e eficácia. Além da falta de transparência de parte desses repasses, pela vinculação constitucional à arrecadação federal, o Executivo se vê obrigado a "carimbar" as despesas encaminhadas pelo Poder Legislativo, sem o adequado*

---

<sup>18</sup> REBOUÇAS, Helder. *Emendas ao orçamento: há salvação?* Valor Econômico. 09/02/2024. Disponível em: [https://valor.globo.com/opiniao/coluna/emendas-ao-orcamento-ha-salvacao.ghtml?utm\\_source=Whatsapp&utm\\_medium=Social&utm\\_campaign=compartilhar](https://valor.globo.com/opiniao/coluna/emendas-ao-orcamento-ha-salvacao.ghtml?utm_source=Whatsapp&utm_medium=Social&utm_campaign=compartilhar).

*enquadramento segundo as prioridades estruturais do país.”<sup>19</sup>*

44. Não por acaso, nos últimos anos intensificaram-se denúncias, reportagens, representações, inquéritos e ações judiciais envolvendo a má execução das emendas parlamentares, o que torna inevitável e compulsória a ampliação dos controles institucionais e sociais - **especialmente em face do discurso unânime acerca da imprescindibilidade de observância da responsabilidade fiscal.**

45. Ademais, nas últimas eleições municipais, no corrente ano de 2024, *“98% dos prefeitos mais turbinados com emendas se reelegeram”<sup>20</sup>*. Tudo indica, assim, que *“o volume de emendas parlamentares destinadas a municípios por deputados federais pode ter ‘desequilibrado’ a disputa a favor dos atuais prefeitos”<sup>21</sup>*. Também foi apurado que *“emendas PIX” turbinaram “a taxa de reeleição de prefeitos, que foi de 89,3% nas 178 cidades mais beneficiadas”* por essa fonte de recursos, segundo *ranking* da CGU<sup>22</sup>.

46. O que os fatos amplamente noticiados demonstram é uma possível *“face oculta”* das emendas parlamentares executadas sem transparência e rastreabilidade: constituem um instrumento de perpetuação no poder, impõem um *“continuismo político”*, criam obstáculos à alternância e, por isso, atentam contra a democracia (art. 1º

---

<sup>19</sup> SALTO, Felipe. *Por que limitar emendas parlamentares?*. UOL. 26/08/2024. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/colunas/felipe-salto/2024/08/26/por-que-limitar-as-emendas-parlamentares.htm>.

<sup>20</sup> 98% dos prefeitos mais turbinados com emendas se reelegeram. *Folha de São Paulo*. 08/10/2024. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/10/98-dos-prefeitos-mais-turbina-dos-com-emendas-se-reelegem.shtml?utm\\_source=sharenativo&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=sharenativo](https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/10/98-dos-prefeitos-mais-turbina-dos-com-emendas-se-reelegem.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo).

<sup>21</sup> Por que a reeleição foi 'grande vencedora' das eleições de 2024?. *BBC Brasil*. 29/10/2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cj9nnkl1mpyo>.

<sup>22</sup> Cofres cheios: emenda Pix turбина taxa de reeleição de prefeitos, que foi de 89,3% nas 178 cidades mais beneficiadas. *O Globo*. 08/10/2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2024/noticia/2024/10/08/cofres-cheios-cidades-recordistas-em-emendas-pix-registraram-94percent-de-reeleicao-do-prefeito-ou-vitoria-de-sucessor.gh.html>.

da CF).

47. Não é excessivo afirmar que hoje, no mundo, há os países A) presidencialistas; B) parlamentaristas; C) semipresidencialistas; e D) o Brasil, com um sistema de governo absolutamente singular no concerto das Nações.

## VII - ANÁLISE ESPECÍFICA QUANTO ÀS PETIÇÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL

48. No evento 995 da ADPF 854, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal requereram:

“... ”

*b) o restabelecimento da execução dos restos a pagar das emendas de Relator-Geral (RP-9) e das emendas de comissão (RP-8) em decorrência da Lei Complementar n. 210, de 2024, que amplia a transparência, a rastreabilidade e o controle público sobre a execução orçamentária das emendas parlamentares, cumprindo-se com as determinações deste Supremo Tribunal Federal;*

*c) caso não seja deferido o desbloqueio integral das emendas suspensas, requer que seja liberada com prioridade a execução (i) das emendas de comissão do exercício de 2024 e dos restos a pagar de 2023, em virtude da aprovação da Lei Complementar n. 210/2024; (ii) das emendas destinadas a entes públicos; (iii) dos restos a pagar de emendas RP9 cujo apoio já foi identificado.” (e-doc. 995 da ADPF 854)*

49. Nos eventos 73 da ADI 7688 e 39 da ADI 7695, o Poder Legislativo requereu:

“... que seja reconhecido o cumprimento das determinações

*constantes da decisão cautelar do Ministro Relator, referendada pelo Plenário da Corte, de modo a autorizar a retomada da execução orçamentária das transferências especiais suspensas.*

*Há que se acrescentar que há obras e serviços já realizados, mas cujo pagamento encontra-se suspenso, gerando graves prejuízos a terceiros de boa-fé. Há também obras e serviços paralisados por suspensão de pagamentos, a ensejar prejuízo a particulares e ao interesse público.*

*Diante da proximidade do encerramento do exercício financeiro, tem-se configurada situação de perigo de demora inverso, notadamente em face dos valores já empenhados, razão pela qual se requer o restabelecimento integral da execução das emendas individuais na modalidade de transferência especial.*

***Caso não autorizado o restabelecimento da execução de todas as transferências especiais atualmente suspensas, requer que seja autorizada com prioridade a execução de transferências especiais (i) do exercício financeiro de 2024; (ii) que tenham como beneficiários entes públicos.*** (e-docs. 73 da ADI 7688 e 39 da ADI 7695)

50. No evento 43 da ADI 7697, o Poder Legislativo requereu:

*“... que seja reconhecido o cumprimento das determinações constantes da decisão cautelar do Ministro Relator, referendada pelo Plenário da Corte, de modo a autorizar a retomada da execução orçamentária das emendas impositivas individuais e de bancada.*

*Há que se acrescentar que há obras e serviços já realizados, mas cujo pagamento encontra-se suspenso, gerando graves prejuízos a terceiros de boa-fé. Há também obras e serviços paralisados por suspensão de pagamentos, a ensejar prejuízo a particulares e ao interesse público.*

*Por fim, saliente-se que a decisão cautelar determinou a sustação*

*da execução de emendas impositivas ‘até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão’, precisamente o que se está a comunicar ao eminente Ministro Relator nesta petição.*

*Diante da proximidade do encerramento do exercício financeiro, tem-se configurada situação de perigo de demora inverso, notadamente em face dos valores já empenhados, razão pela qual se requer o restabelecimento integral da execução das emendas impositivas individuais e de bancada.*

*Caso não seja autorizada a execução da totalidade das emendas, requer que seja dada prioridade às emendas (i) do orçamento do exercício de 2024; (ii) às destinadas a entes públicos.” (e-doc. 43 da ADI 7697)*

51. Com base nas premissas expostas nos itens I a VI, **passo a deliberar** acerca dos requerimentos formulados.

#### **A) SOBRE AS EMENDAS DE BANCADA (RP 7)**

52. As **metas relativas às “emendas de bancada”** foram descritas no **item 17, “ii” e “iii”**, desta decisão, e consistem, em síntese, em assegurar a plena identificação da origem das emendas e do seu destino final (17, ii), bem como a sua utilização com observância aos limites impostos pela cláusula pétrea da separação dos Poderes (17, iii).

53. Com tal finalidade, o **Capítulo II da LC nº. 210/2024** trata das “emendas de bancada”. Essa modalidade de emenda encontra previsão no art. 166, § 12, da CF, e é regulamentada pelos arts. 46 a 48 da Resolução nº. 1/2006 do CN. O **art. 2º, § 1º, II, da LC nº. 210/2024** assim dispõe:

“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, **sendo vedada a individualização de ações e projetos para atender a demandas ou a indicações de cada membro da bancada.**

§ 1º Os projetos e as ações estruturantes deverão observar o seguinte:

...

II – são considerados projetos de investimentos estruturantes aqueles definidos na lei de diretrizes orçamentárias ou registrados nos termos do § 15 do art. 165 da Constituição Federal.”

54. O **art. 2º, § 6º, II, da LC nº. 210/2024** determina que órgãos e unidades executoras de políticas públicas publiquem portarias com “os critérios e as orientações para a execução dos projetos e das ações prioritárias...”, o que indica avanço da legislação quanto à promoção do planejamento do gasto público. As referidas ações prioritárias, que estão previstas no **§ 3º do art. 2º da LC nº. 210/2024**<sup>23</sup>, devem ser consideradas ações estruturantes, conforme se extrai de interpretação conjunta deste último dispositivo com o **art. 2º, caput**, acima reproduzido. Para que tal comando tenha efetividade, a hipótese de descumprimento dos referidos critérios e orientações será considerada como impedimento de ordem técnica à execução de “emendas de bancada”, constituindo exceção à sua impositividade. Tal situação amolda-se ao disposto no **art. 10, VII e**

---

<sup>23</sup> “Art. 2º, § 3º. São consideradas ações prioritárias aquelas cujos recursos sejam destinados às seguintes políticas públicas: I - de educação; II - de saneamento; III - de habitação; IV - de saúde; V - de adaptação às mudanças climáticas; VI - de transporte; VII - de infraestrutura hídrica; VIII - de infraestrutura para desenvolvimento regional; IX - de infraestrutura e desenvolvimento urbano; X - de segurança pública; XI - de turismo; XII - de esporte; XIII - de agropecuária e pesca; XIV - de ciência, tecnologia e inovação; XV - de comunicações; XVI - de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres; XVII - de defesa; XVIII - de direitos humanos, mulheres e igualdade racial; XIX - de cultura; XX - de assistência social; XXI - outras políticas públicas, a serem definidas na lei de diretrizes orçamentárias do respectivo exercício.”

XXIII, da LC nº. 210/2024, consoante o qual configura impedimento técnico a “incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação” (inciso VII) e a “incompatibilidade, devidamente justificada, com o disposto no art. 37 da Constituição Federal” (inciso XXIII). Ademais, a fim de promover o controle social sobre o gasto público, é imperioso que o banco de dados a que se refere o art. 2º, § 1º, II, previsto no art. 165, § 15, da CF, contenha o registro das ações prioritárias definidas em portarias publicadas na forma do art. 2º, § 6º, II.

55. A LC nº. 210/2024, em seu art. 3º, § 2º, prevê que “as indicações serão de responsabilidade da bancada, mediante registro em ata, e deverão ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal”. Em nada tal determinação se diferencia do modelo atualmente adotado no art. 47, I, da Resolução nº. 1/2006 do CN, conforme o qual as “emendas de bancada” deverão “*ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação...*”, e reproduzido no “Manual de Emendas - Orçamento da União para 2025”, de outubro de 2024, que prevê que as “emendas de bancada” sejam “*acompanhadas da ata da reunião*”<sup>24</sup>.

56. Ocorre que, conforme decisão do Plenário desta Corte na ADI 7697:

*“d) [o] cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a **identificação de origem exata da emenda parlamentar** e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento” (e-doc. 32 da ADI 7697)*

---

<sup>24</sup> CONGRESSO NACIONAL. Manual de Emendas - Orçamento da União para 2025. Outubro/2024. Disponível em: [https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/142919103/Manual\\_Emendas.pdf/f3c28ef0-ece6-45ef-b564-6eb40e2f3377](https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/142919103/Manual_Emendas.pdf/f3c28ef0-ece6-45ef-b564-6eb40e2f3377).

57. Logo, para a adequada conformação do processo orçamentário, não é suficiente o mero registro em Ata da decisão da bancada. É imprescindível a identificação nominal do(s) parlamentar(es) ou instituição que sugerir(em) ou indicar(em) a emenda à bancada. Ou seja, **todo o processo orçamentário precisa estar devidamente documentado** para o integral cumprimento das regras constitucionais de transparência e de rastreabilidade, o que inclui: o(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” e os votos que resultaram na decisão colegiada. A ausência de registro dessas informações configura o impedimento de ordem técnica previsto no **art. 10, XXIII, da LC nº. 210/2024**<sup>25</sup>, porquanto compromete o controle da publicidade e da eficiência do gasto público.

58. Quanto às “emendas de bancada” relativas ao ano de 2024 (e anteriores), com a publicação da **LC nº. 210/2024**, não remanesce qualquer óbice à retomada da execução, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico.

59. Para as “emendas de bancada” relativas ao exercício de 2025 e seguintes, devem ser observadas as disposições da **LC nº. 210/2024**, conforme itens acima expostos, inclusive quanto às atas das próximas reuniões das bancadas estaduais.

## **B) SOBRE AS EMENDAS DE COMISSÃO (RP 8)**

60. As **metas relativas às “emendas de comissão”** constam no **item 17, “i” e “iii”**, desta decisão. Elas compreendem garantir a identificação da exata autoria das emendas e do seu destino final (17, i), assim como a sua utilização com observância aos limites impostos pela cláusula pétrea da separação dos Poderes (17, iii).

61. O **Capítulo III da LC nº. 210/2024** trata das “emendas de

---

<sup>25</sup> “Art. 10. São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente: (...) XXIII - incompatibilidade, devidamente justificada, com o disposto no art. 37 da Constituição Federal.”

## ADPF 854 / DF

comissão” (RP 8).

62. O **art. 4º da LC nº. 210/2024** autoriza que as comissões permanentes da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional apresentem “emendas de comissão”, “observadas suas competências regimentais”. Isto é, deve haver compatibilidade temática entre o objeto da emenda e a competência da comissão autora.

63. Observe-se o que dispõe o **art. 5º, caput e I, da LC nº. 210/2024**:

“Art. 5º As indicações das comissões, nos termos regimentais, terão o seguinte rito:

I – após a publicação da lei orçamentária anual, cada comissão receberá as propostas de indicação dos líderes partidários, ouvida a respectiva bancada partidária, as quais deverão ser deliberadas em até 15 (quinze) dias.”

64. Rememoro que, em Relatório apresentado por Subcomissão Técnica, no âmbito da ADPF 854, foi recomendado, quanto às RP 8 (“emendas de comissão”), o seguinte:

*“3) Recomendar ao Poder Executivo que novos empenhos referentes às emendas RP8 sejam realizados somente quando houver informações completas sobre as indicações dos parlamentares solicitantes ou apoiadores de determinada emenda de comissão. Essas informações deverão ser disponibilizadas pelo Poder Legislativo em um banco de dados estruturado e público, para que a informação seja incorporada ao Portal da Transparência. Esse banco de dados deve conter, no mínimo, as seguintes informações:*

- Número da Emenda
- Ano emenda
- Autor da Emenda
- Tipo de Emenda
- Nome do Solicitante/Indicante da Emenda (parlamentar ou usuário externo que indicou a emenda para a Comissão)
- CPF e/ou CNPJ do Solicitante/Indicante da Emenda (parlamentar ou usuário externo que indicou a emenda

*para a Comissão) • Tipo do Solicitante/Indicante da Emenda (parlamentar ou usuário externo) • CNPJ Beneficiário • Nome do Beneficiário • UF do Beneficiário • Código do Órgão • Nome do Órgão • Código da UO • Nome da UO • Código da Ação • Valor da Solicitação • Número completo da Nota de Empenho.” (e-docs. 584 a 589 da ADPF 854)*

65. Também sublinho, mais uma vez, o quanto decidido pelo Plenário do STF, em **dezembro de 2022**: *“informações completas, precisas, claras e sinceras...”*. **Em sentido oposto**, o dispositivo legal cria uma espécie de “reserva de autoria” para as “emendas de comissão”, **atribuindo exclusividade aos líderes partidários para a sua indicação**. Tal privilégio conferido aos líderes partidários assemelha-se ao “voto de liderança”, de que tratou a Procuradoria-Geral da República (PGR) **em histórico Parecer do então Procurador-Geral da República, Sepúlveda Pertence**, ainda na vigência da Constituição de 1969 (EC 1/1969), apresentado no bojo do MS 20.499 (Rel. Min. Aldir Passarinho, Tribunal Pleno, julgado em 19/08/1987), que reproduzo a seguir:

*“33. Por estranho paradoxo, sobrevive, ainda, nos regimentos e na prática, o voto de liderança. Precisamente, de todos os instrumentos referidos, aquele que - além de ter nascido no próprio Congresso e não da Carta outorgada de 1969 - castra, de modo mais fundo, a plenitude do mandato parlamentar e - last but not least -, é de patente inconstitucionalidade.*

...

*35. Já o instituto do voto de liderança faz, dos líderes, mandatários dos seus liderados, independentemente ou mesmo contra a vontade deles. Tanto, que nem a presença do deputado na sessão e a sua manifestação contrária ao voto do líder impedirão que este tenha o peso do número total da bancada partidária.*

...

52. Como nos outros parlamentos práticas semelhantes são desconhecidas, a eliminação, no constitucionalismo francês, do voto por procuração e do voto coletivo, deixam de todo isolada (com a única exceção do pequeno Luxemburgo, se ainda subsiste) a criação brasileira do voto de liderança.

...

57. Ora, os deputados recebem da própria Constituição, como conteúdo do mandato em que são investidos, mais que o direito, a competência para, como órgão parcial da função legislativa, votar projetos de lei e outras proposições submetidas à aprovação da Câmara.

58. Bastaria, por isso, a inexistência de norma permissiva, na própria Constituição, para que não pudessem, os deputados, mediante norma regimental, delegar coletivamente o exercício do voto aos líderes das respectivas bancadas partidárias.

...

60. Mas, além de não permitida - o que seria bastante para fazê-la proibida - essa transferência regimental do direito de voto pessoal de cada deputado ao respectivo líder partidário é incompatível com norma expressa da Carta vigente: 'art. 31. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente maioria de seus membros'<sup>26</sup>.

61. O sentido da disposição constitucional, de resto inequívoca, foi sintetizado com precisão por **Pontes de Miranda** (Comentários, 19780 II/607): '**só a Constituição pode estabelecer exceção ao princípio da exigência e da suficiência da maioria**'.

...

---

<sup>26</sup> Dispositivo que tem equivalência no art. 47 da Constituição de 1988, *in verbis*: "Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros".

73. *A solução, encomendada à experiência e à criatividade dos próprios políticos, não estará, porém, em mecanismos como o voto de liderança, que, a pretexto de dar-lhe condições de funcionamento, ofende a essência mesma do sistema representativo.*”

66. Por óbvio, não há qualquer óbice a que os líderes partidários **sugiram** emendas às comissões da Câmara e do Senado. No entanto, não há fundamento constitucional para que detenham monopólio na indicação. Assim, como decorrência do sistema representativo, evitando a “castração de mandatos”, e a fim de que o real “solicitante” das “emendas de comissão” seja identificado, é um imperativo constitucional que qualquer parlamentar membro da comissão seja reconhecido como autêntico legitimado para indicar emendas RP 8, quer seja ou não líder partidário. **Afinal, constituiria uma incompatibilidade constitucional e semântica que a “emenda de comissão” fosse transformada em “emenda de líder partidário”.**

67. Para o devido controle social, é imprescindível que qualquer modificação relacionada à execução das “emendas de comissão” - p. ex. com vistas à destinação a uma ação específica - seja aprovada pelas comissões e devidamente registrada em Ata. Novamente, friso a necessidade de documentação de todo o processo orçamentário para o atendimento das regras constitucionais de transparência e de rastreabilidade. Por essa razão, a execução de “emendas de comissão” exige a **apresentação de ofícios e Atas com todas as informações mencionadas, inclusive o destino específico do recurso, sob pena da caracterização de impedimento de ordem técnica**, na forma do **art. 10, XXIII, da LC nº. 210/2024**, tal como já mencionado em relação às “emendas de bancada”.

68. Nesse sentido, é imprescindível que a execução de “emendas de comissão” se sujeite ao prévio “registro centralizado de projetos de investimento” de que trata o art. 165, § 15, da CF. Segundo o citado art. 165, § 15, da CF, “a União organizará e manterá registro centralizado de

*projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira*". Como se pode depreender da referida norma constitucional - **que não prevê qualquer exceção** - todos os projetos de investimento devem ser registrados em banco de dados centralizado na União. Lembremos: estamos tratando de recursos federais, não estaduais ou municipais.

69. A inclusão deste dispositivo na Constituição pela EC 102/2019 constituiu parte de uma reforma constitucional que teve como objetivo "*criar ferramentas de **transparência e controle** visando um processo diferenciado para a alocação de recursos a projetos, mais especificamente, investimentos*", sendo que este banco de projetos centralizado na União foi concebido, especialmente, para "*auxiliar o planejamento de alocação de recursos públicos*", conforme Parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal (CCJ), quando da tramitação da proposta<sup>27</sup>.

70. Tendo em vista o objetivo para o qual foi criado - promoção de transparência, controle e planejamento do gasto público - é justificável que a norma constitucional não preveja exceções ao dever de registro de projetos de investimentos no referido banco. Assim, a conclusão óbvia a que se pode chegar é a de que as "emendas de comissão" devem estar vinculadas a tal preceito constitucional, viabilizando, assim, uma alocação planejada e transparente, **sem a ineficiente pulverização de recursos federais ao alvedrio de vontades individuais**. Em se tratando de um "registro centralizado de projetos", por Estado ou Distrito Federal, ele deve estar aberto aos projetos determinados nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou propostos pelos Governos dos Estados ou do Distrito Federal. **Efetuada o registro, conforme o comando**

---

<sup>27</sup> PEC 98/2019 (transformada na EC 102/2019) - Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para estabelecer o regime de execução obrigatória das programações que especifica; dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e aos arts. 107 e 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e revoga o § 1º do art. 167 da Constituição Federal. Parecer da CCJ do Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7994707&ts=1630441436944&disposition=inline>.

constitucional, a “emenda de comissão”, para o exercício de 2025 e seguintes, poderá ser executada (atendendo aos demais requisitos, inclusive quanto aos impedimentos de ordem técnica elencados no art. 165, § 11, II, da CF).

71. Em relação às “emendas de comissão” relativas ao ano de 2024 (e anteriores), com a publicação da LC nº. 210/2024, não remanesce qualquer obstáculo à retomada da execução, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico e todos os registros estejam no Portal da Transparência e no *Transferegov.br*, inclusive a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)”, vedada a substituição pelo Presidente da Comissão. Atendendo aos requerimentos da Câmara e do Senado, os dados parciais apresentados sobre RP 8 devem ser publicados no Portal da Transparência, cabendo ao ordenador de despesas aferir a sua suficiência em relação às determinações desta Corte, e, se for o caso, liberar a execução das emendas. Isto é, se houver identificação e publicação da origem e do destino das emendas, no tocante ao ano de 2024 e anteriores, a execução é possível, cabendo ao Poder Executivo ao providências pertinentes. Por óbvio, quanto às demais, em relação às quais não há informações adequadas, a suspensão permanece vigente.

72. Para as “emendas de comissão” relativas ao exercício de 2025 e seguintes, devem ser observadas as disposições da LC nº. 210/2024, conforme itens acima expostos.

### C) SOBRE AS EMENDAS INDIVIDUAIS (RP 6)

73. As metas relativas às “emendas individuais”, incluindo as “emendas PIX”, constam no item 17, “ii” e “iii”, desta decisão. Consistem em promover condições de plena identificação da autoria das emendas e do seu beneficiário final (17, i), bem assim a sua utilização com observância aos limites impostos pela cláusula pétrea da separação dos Poderes (17, iii).

74. O **Capítulo IV da LC nº. 210/2024** trata das “emendas

## ADPF 854 / DF

individuais” (RP 6), previstas no art. 166-A da CF e versadas nos arts. 49 e 50 da Resolução nº. 1/2006 do CN. O **art. 7º da LC nº. 210/2024** dispõe:

“Art. 7º No caso das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, o autor da emenda deverá informar o objeto e o valor da transferência no momento da indicação do ente beneficiado, **com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria.**”

Parágrafo único. Os recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais ficam também sujeitos à apreciação do Tribunal de Contas da União, nos termos de seu regimento interno.”

75. Em decisão do Plenário da Corte, ficou determinado:

*“2) que as transferências especiais (“emendas PIX”) sejam fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal, consoante o entendimento desta Corte em situação análoga (ADI 5791, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). Ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão. Por consequência, esclareço, em nome da segurança jurídica, que está configurado o interesse da União para os fins do artigo 109, I e IV, da Constituição.”* (e-doc. 49 da ADI 7688)

76. Relativamente ao **caput do art. 7º da LC nº. 210/2024**, ênfase a determinação de destinação preferencial das “emendas PIX” a obras inacabadas, independentemente de quem seja o autor da emenda. Quanto ao **parágrafo único**, resalto que a adequada interpretação do dispositivo em face do decidido por este STF, bem como da meta constante no item

17, i, desta decisão, requer que a “apreciação” das “emendas PIX” pelo TCU seja compreendida como a competência da referida Corte de Contas para fiscalizar e julgar as contas relativas à modalidade de emenda em questão, nos termos da Constituição, 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<sup>28</sup>. **Desde logo, consigno que nenhuma norma regimental ou administrativa pode “flexibilizar” ou modificar tal competência de estatura constitucional.** Adicionalmente, deve ser reconhecida a competência da CGU e da Polícia Federal para controlar e investigar, respectivamente, a execução de “emendas PIX”, em consonância com a decisão do Plenário deste STF, acima reproduzida. Ademais, **a prestação de contas dessa modalidade de emenda deve se dar nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida**, conforme apontado em Nota Técnica pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal<sup>29</sup>.

77. O art. 8º, caput, da LC nº. 210/2024 prevê a obrigatoriedade de abertura de contas específicas pelo ente beneficiário para o recebimento de repasses oriundos de “emendas PIX” - tal como determinado pela Corte. No entanto, seu parágrafo único autoriza a apresentação do plano de trabalho ao Poder Legislativo e aos Tribunais de Contas em momento posterior ao repasse. Assim, dispõe:

“Art. 8º O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal deverá indicar no sistema Transferegov.br, ou em outro que vier a substituí-lo, a agência bancária e a

---

<sup>28</sup> “Art. 70, parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”.

<sup>29</sup> Nota Técnica nº. 127/2024 - Análise do PLP 175/2024 – versão aprovada na Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. 11 de novembro de 2024.

conta-corrente específica em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e possibilitada a movimentação do conjunto dos recursos.

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

78. A fim de garantir a transparência e a rastreabilidade da execução das “emendas PIX”, este STF determinou que:

*“3) que, doravante, os beneficiados por emendas parlamentares via transferências especiais (“emendas PIX”) insiram na plataforma Transferegov.br, **PREVIAMENTE ao recebimento dos recursos**, informações referentes às transferências, tais como: **plano de trabalho**, objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa. Consequentemente, o Poder Executivo só poderá liberar os recursos oriundos das “emendas PIX” APÓS o atendimento da referida obrigação pelos futuros destinatários da transferência especial.” (e-doc. 49 da ADI 7688)*

79. Desse modo, a apresentação aos órgãos mencionados no parágrafo único do art. 8º pode ser posterior, mas aquela dirigida ao **Poder Executivo Federal** deve ser **prévia**, no *Transferegov.br*, a fim de viabilizar a **apreciação pelo Ministério setorial**, à luz do **art. 10** da **LC nº. 210/2014**, que considera impedimentos de ordem técnica a “não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos

prazos previstos” (**inciso X**) e a “reprovação da proposta ou plano de trabalho” (**inciso XIII**). A não apresentação impede a apuração da compatibilidade do objeto da despesa com a finalidade e com os atributos da ação orçamentária (**inciso I**)<sup>30</sup> e, com isso, a verificação da eficiência no gasto público (**inciso XXIII**)<sup>31</sup>.

80. Assim sendo, para atendimento da Constituição e da própria **LC nº. 210/2024**, a **apresentação do plano de trabalho deve ser PRÉVIA à transferência**, que só ocorrerá após a sua aprovação. A não apresentação e aprovação **prévias** do plano de trabalho constituem obstáculos de ordem técnica, que excepcionam a impositividade das “emendas individuais”, nos termos do art. 165, § 11, da CF, e do **art. 10, I, X, XIII e XXIII, da LC nº. 210/2024**.

81. Finalmente, ressalto que o **art. 9º<sup>32</sup> da LC nº. 210/2024** deve ser interpretado em conjunto com os **arts. 7º e 8º**, já mencionados, de modo que, mesmo nos casos em que justificável a prioridade de execução das “emendas PIX” (calamidade ou emergência), as condições previstas nestes últimos dispositivos devem ser observadas.

82. Com a publicação da **LC nº. 210/2024**, constato que não remanesce obstáculo à retomada da execução das “emendas individuais” (incluindo as “emendas PIX”) referentes aos anos de 2024 e anteriores, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico e todos os registros estejam no Portal da Transparência e no *Transferegov.br*. Excepcionalmente, tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro, fixo o **prazo de 60 (sessenta) dias corridos** para que seja

---

<sup>30</sup> “Art. 10. São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente: I - incompatibilidade do objeto da despesa com finalidade ou atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo, bem como dos demais classificadores da despesa.”

<sup>31</sup> “Art. 10. São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente: (...) XXIII - incompatibilidade, devidamente justificada, com o disposto no art. 37 da Constituição Federal.”

<sup>32</sup> “Art. 9º As transferências especiais destinadas aos entes federativos em situação de calamidade ou de emergência reconhecida pelo Poder Executivo federal terão prioridade para execução.”

sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos - que não será, neste momento, impeditivo quanto às emendas previstas no orçamento de 2024. Não havendo, contudo, a providência determinada, proceder-se-á a nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal.

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

#### **D) SOBRE OS RESTOS A PAGAR DE “EMENDAS DE RELATOR” (RP 9)**

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

#### **E) DIRETRIZES GERAIS PARA A EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES (TODAS)**

85. Segundo prevê o art. 165, § 11, da CF, impedimentos de ordem técnica inviabilizam a execução de emendas parlamentares, ainda que se trate de “emendas impositivas”, caracterizadas como de execução obrigatória. Por essa razão, em Acórdão desta Corte na ADI 7697 ficou definido que:

*“1. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares.” (e-doc. 32 da ADI 7697)*

86. O **art. 10 da LC nº. 210/2024** elenca rol de impedimentos de ordem técnica e, em seu **§ 1º**, atribui à “área técnica de cada órgão ou ente executor [a competência para] identificar e formalizar existência de qualquer impedimento de ordem técnica, sob pena de responsabilidade”. **O procedimento administrativo a ser realizado pelos órgãos e entes executores há que ser regulamentado pelo Poder Executivo Federal, com a definição de parâmetros para a identificação dos óbices de natureza técnica e sua formalização, a fim de impedir a execução de emendas até a sua regularização, sob pena de responsabilidade do agente público omissor.**

87. Quanto às **emendas destinadas à saúde**, a **LC nº. 210/2024** prevê, em seu **art. 4º, § 4º<sup>33</sup>**, a necessidade de serem observadas as orientações e os critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema

---

<sup>33</sup> “Art. 4º, § 4º. A destinação das emendas de comissão para ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, será de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), observados as orientações e os critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS), que deverão ser considerados em todas as programações discricionárias do Poder Executivo.”

Único de Saúde (SUS). Para que tal comando tenha efetividade, o atendimento das referidas condições deve ser constatado pelo gestor federal do SUS **PREVIAMENTE à liberação dos recursos**, sendo a inobservância das orientações e dos critérios técnicos exigidos impedimento técnico à destinação de emendas (art. 165, § 11, II, da CF). As orientações e os critérios técnicos aos quais se refere a **LC nº. 210/2024** devem ser aqueles definidos pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs), nos termos do art. 14-A da Lei nº. 8.080/1990. **O não atendimento das orientações e critérios técnicos configura o óbice de natureza técnica à execução de emendas constante no art. 10, XXII, da LC nº. 210/2024.** Tais condições devem ser observadas qualquer que seja a modalidade de emenda parlamentar, uma vez destinada à área da saúde.

88. Para que não paire qualquer dúvida, reitero que a obrigatoriedade de contas específicas se aplica inclusive aos recursos para a saúde, pondo fim a opacidades, por exemplo quanto aos “incrementos temporários”.

#### **F) SOBRE A SIMETRIA ENTRE AS DOTAÇÕES DISCRICIONÁRIAS DO EXECUTIVO E AS EMENDAS PARLAMENTARES (E VICE-VERSA)**

89. O Orçamento Público da União (OGU) é o *“ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”*<sup>34</sup>. Consoante se depreende dos art. 168, § 8º, da Constituição, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá conter a previsão da receita e a fixação da despesa do ente político, com a

---

<sup>34</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 525.

finalidade de “evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo...”, tal como especifica o art. 2º da Lei nº. 4.320/1964.

90. Entre os princípios orçamentários com fundamento constitucional, destaco o princípio da **Unidade do Orçamento**, segundo o qual toda a programação orçamentária deve estar integrada em um único diploma para cada ente federativo, em proveito da segurança jurídica<sup>35</sup> (art. 165, § 5º, da CF). Em virtude dele, **é imperativo concluir que existe apenas um OGU**, no qual devem estar previstas as receitas e despesas referentes a um exercício financeiro.

91. Nesse sentido, o Congresso Nacional, em boa hora, optou por instituir uma salutar simetria entre as dotações discricionárias do Executivo e as emendas parlamentares no **art. 14 da LC nº. 210/2024**, que assim dispõe:

“Art. 14. É vedada a imposição de regra, restrição ou impedimento às emendas parlamentares que não sejam aplicáveis às programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo.”

92. **Trata-se de um imperativo lógico derivado do fato de - na Constituição - existir apenas um único OGU, e não dois, conforme ressaltado.** Ou seja, não há fundamento constitucional para um regramento excepcional referente às “emendas parlamentares”, as quais versam exatamente sobre propostas oriundas de Deputados e Senadores a serem incluídas nas despesas discricionárias do País. Evidentemente, tal equivalência deve ser recíproca: **quaisquer regras, restrições ou impedimentos às programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo são aplicáveis ao conjunto das emendas parlamentares.**

93. Ainda sobre o ponto, relembro que, nos termos da reunião

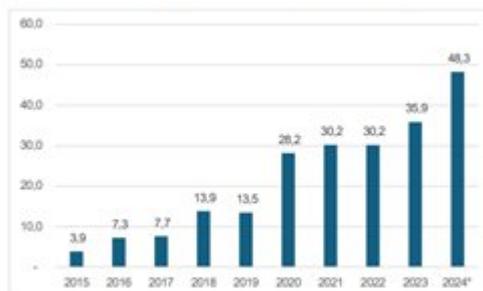
---

<sup>35</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito tributário e financeiro*. 19 ed. Rio de Janeiro: Renovar 2013, p. 118.

interinstitucional entre os Poderes, o Executivo e o Legislativo deveriam ajustar “o tema da vinculação das emendas parlamentares à receita corrente líquida, de modo a que elas não cresçam em proporção superior ao aumento do total das despesas discricionárias”<sup>36</sup>.

94. Acerca do problema do montante das emendas parlamentares, **Hélio Tollini** e **Marcos Mendes**, em estudo já mencionado, constataram que o uso de emendas para a criação de despesas no OGU cresceu, no Brasil, a partir de 2015, sendo que os **valores pagos** saltaram “de R\$ 3,9 bilhões, em 2015 para R\$ 48,3 bilhões em 2024, em valores reais de 2024”<sup>37</sup>, conforme ilustra o gráfico a seguir:

**Gráfico 1 - Emendas parlamentares no orçamento da União: valores pagos mais restos a pagar pagos – R\$ bilhões de 2024**



Fonte: Painel do Orçamento da União

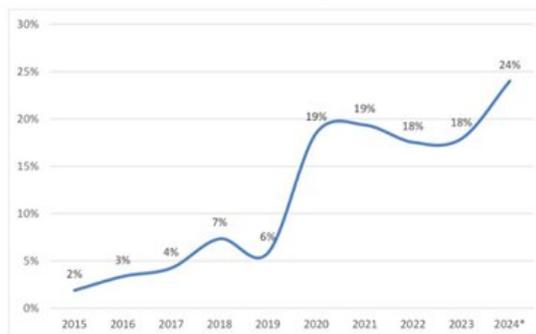
Nota: Deflator – IPCA. (\*) Valor de 2024 estimado pelo 3º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas Primárias (SOF/STN)

Os pesquisadores demonstraram, ainda, a participação das emendas parlamentares no montante das despesas discricionárias:

<sup>36</sup> Nota conjunta da reunião entre ministros do STF, Câmara, Senado e Executivo sobre emendas parlamentares. STF. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/nota-conjunta-sobre-reuniao-entre-ministros-do-stf-camara-senado-e-executivo-sobre-emendas-parlamentares/>.

<sup>37</sup> TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. *É assim em todo lugar?* - emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf/full>.

**Gráfico 2 - Emendas parlamentares no orçamento da União: valores pagos mais restos a pagar pagos como proporção da despesa discricionária total, exceto as autorizadas por crédito extraordinário: 2015-2024 (%)**



Fonte: Painel do Orçamento da União  
 (\*) Para 2024, valores projetados pelo 3º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas Primárias - SOF/STN

95. **Certamente, nenhuma despesa no Brasil teve similar trajetória em desfavor da responsabilidade fiscal.** Acredito até que a citada trajetória não encontra paralelo na história econômica internacional.

96. À vista do exposto e do diálogo entre os Poderes - já citado - e até ulterior pronunciamento de mérito deste STF na ADI 7697, **deve ser considerado como teto de crescimento das emendas parlamentares o mesmo das despesas discricionárias do Executivo, ou o limite de crescimento do teto da LC nº. 200/2023 (novo arcabouço fiscal), ou a Receita Corrente Líquida (RCL), O QUE FOR MENOR.** Assim haverá uma compatibilidade com a equivalência entre os Poderes, contendo o agigantamento das despesas determinadas pelo Poder Legislativo e mantendo-as em consonância com o que se verifica no âmbito do Poder Executivo. Se é certo que este não é maior do que aquele, por outro lado é incabível, em termos constitucionais, a continuidade, sem limites, da expansão dos gastos impostos por emendas parlamentares. Os parâmetros de controle constitucional residem nos princípios e regras relativos à separação de Poderes e à responsabilidade fiscal, exame definitivo que será efetuado quando do julgamento da ADI 7697.

## DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, em resposta aos pedidos formulados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, DECIDO:

1. O monitoramento na ADPF 854 **visando ao encerramento definitivo das práticas denominadas “orçamento secreto”** se estenderá ao exercício financeiro de 2025, com a realização periódica de Audiências de Contextualização e Conciliação, bem como novas auditorias, quando necessárias. Este monitoramento refere-se às **emendas RP 8 e RP 9**;

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

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

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

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

6. Também fica explicitado que o ciclo completo de fiscalização e da aprovação das contas derivadas de “emendas PIX” - que deve ser prestada nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida - é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de colaborações eventuais dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, assim como que a CGU e a Polícia Federal são competentes, respectivamente, para fiscalizar e investigar a execução das referidas emendas. Fixo o **prazo de 60 (sessenta) dias corridos** para o TCU verificar se todos os planos de trabalho relativos às “emendas PIX”

## ADPF 854 / DF

anteriores já foram apresentados e registrados na Plataforma *Transferegov.br*, após a determinação de sua obrigatoriedade pela IN - TCU nº 93/2024;

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

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

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

## ADPF 854 / DF

retomada da execução das emendas, uma vez atendida a condição constante no item 8 do Dispositivo, constatada pelo ordenador de despesas. Determino, ainda, o prosseguimento das auditorias, pela CGU, até atingir 100% das emendas parlamentares para ONGs e entidades do terceiro setor, conforme plano de trabalho a ser apresentado a este Relator no **prazo de 15 (quinze) dias corridos**;

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

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

12. Em relação às **emendas para a área da saúde (todas as modalidades)**, doravante a sua destinação está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs), com base no art. 14-A da Lei nº. 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal **PREVIAMENTE** à liberação do recurso, e o seu descumprimento

caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do **art. 10, XXII**, da LC nº. 210/2024. Ademais, a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG);

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

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

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

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

Intime-se o TCU acerca de determinação contida no item 6 do

## ADPF 854 / DF

Dispositivo e a CGU das determinações constantes nos itens 9 e 10 do Dispositivo.

A Douta PGR e os *amici curiae*, assim como as partes, poderão formular considerações e requerimentos em **até 10 (dez) dias úteis**.

As ADIs 7688, 7695 e 7697, cujos méritos ainda serão apreciados em definitivo, devem prosseguir nos termos da lei.

Apresento esta decisão para referendo do Plenário do STF, sem prejuízo dos seus efeitos imediatos.

Publique-se.

Brasília, 2 de dezembro de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*