

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854
DISTRITO FEDERAL

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

DECISÃO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

I - INTRODUÇÃO

1. Recordo que, em **fevereiro de 2025**, os Poderes Executivo e Legislativo apresentaram a este Relator Plano de Trabalho elaborado em conjunto, posteriormente homologado pelo Plenário desta Corte (Id. fb8970df), com o propósito de aperfeiçoar os mecanismos de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares. O documento materializa compromisso institucional assumido por ambos os Poderes no sentido de identificar e documentar quem propõe, quem delibera e aprova, quem promove a execução e o beneficiário final das emendas parlamentares de todas as modalidades, mediante a adoção de dados estruturados, atas/planilhas padronizadas e integração entre os sistemas oficiais.

2. Em deferência à relevante iniciativa dos referidos Poderes, passei, desde então, a acompanhar continuamente a implementação das medidas pactuadas, adotando, sempre que necessário, providências destinadas à preservação da integridade dos compromissos institucionais assumidos. Nesse sentido, realço que a função mediadora deste STF nos processos estruturais não se exaure na criação de condições ao diálogo, compreendendo também o dever de assegurar a efetiva implementação dos acordos, de modo a evitar que o diálogo se converta em mero expediente retórico, destituído de consequências concretas para a realização dos comandos constitucionais.

3. Em conformidade com a Constituição, o Plano de Trabalho parte de uma premissa elementar, que reitero: **somente parlamentares podem propor e deliberar sobre emendas parlamentares**. Isso explica

por que as medidas propostas pelo Poder Legislativo acertadamente não deixam espaço para a existência de emendas “de terceiros” - ora compreendidos como não detentores de mandato parlamentar. Nesse sentido, destaco alguns dos compromissos assumidos pelo Parlamento para adequação de suas práticas institucionais à CF e à Lei Complementar nº. 210/2024, todos voltados a assegurar a identificação precisa do parlamentar responsável pela proposição para execução das emendas parlamentares:

Eixo 1 - Disponibilização, no Portal da Transparência, de informações acerca das “emendas de relator” (RP 9) relativas aos exercícios financeiros de 2020 a 2022.

- ✓ Aprimoramento do sistema de Registro de Apoio às Emendas Parlamentares quanto aos restos a pagar de RP 9, adotando como padrão os dados estruturados constantes da seção 1 do Plano;
- ✓ Complementação dos apoimentos feitos no sistema de Registro de Apoio às Emendas Parlamentares e enviados ao Poder Executivo em dezembro de 2024, adotando como padrão os dados estruturados constantes da seção 1 do Plano.

Eixo 2 - Disponibilização, no Portal da Transparência, de informações acerca das “emendas de comissão” (RP 8) relativas aos exercícios financeiros de 2020 a 2024.

- ✓ Apresentação, pela Mesa do Congresso Nacional, de proposta de alteração da Resolução do CN nº. 001/2006, com determinação de deliberação em relação a todos os empenhos de emendas de comissão do exercício financeiro de 2024;
- ✓ Deliberação sobre a integralidade das indicações de

RP 8 do exercício financeiro de 2024 para ratificação dos empenhos realizados, conforme alterações da Resolução do CN nº. 001/2006;

- ✓ Adoção do procedimento de apoio de “emendas de comissão”, por meio do sistema de Registro de Apoio às Emendas Parlamentares, quanto aos empenhos do exercício financeiro de 2023 e anteriores.

Eixo 3 - Disponibilização, no Portal da Transparência, de informações acerca das “emendas de comissão” (RP 8) do exercício financeiro de 2025 e dos seguintes.

- ✓ Apresentação, pela Mesa do Congresso Nacional, de proposta de alteração da Resolução do CN nº. 001/2006, para sua atualização em relação à Lei Complementar nº. 210/2024 e para a definição de modelos padronizados de atas de deliberação em comissões, em bancadas estaduais e planilhas para a proposição de emendas e indicação para execução.

Eixo 4 - Disponibilização, no Portal da Transparência, de informações acerca das “emendas de bancada” (RP 7) do exercício financeiro de 2025 e dos seguintes.

- ✓ Individualização dos links de acesso às atas de cada bancada estadual em relação à deliberação de aprovação da emenda e à deliberação de indicação de execução, para integração com o Portal da Transparência.

4. Conforme se observa, as providências concertadas abrangem todas as modalidades de emendas parlamentares, as quais estão submetidas à disciplina constitucional e legal própria quanto à finalidade, à iniciativa, à deliberação e à execução. Rememoro, em síntese, os contornos fundamentais de cada uma delas, com referência às principais normas de regência:

Tipo de Emenda	Previsão normativa
Emendas de Comissão (RP 8)	<u>Resolução nº. 1/2006 do CN:</u> Art. 43. As comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, no âmbito de suas competências regimentais, poderão apresentar emendas ao projeto. (Redação dada pela Resolução nº 3, de 2015) Art. 44. As emendas de Comissão deverão: I – ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, conforme modelo constante do Anexo I; (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025) II – ter caráter institucional e representar interesse nacional ou regional, observada a definição de ações estruturantes do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 210, de 2024, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto ou relativa a ações e serviços públicos de saúde; e (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025) III – conter, na sua justificação, elementos que permitam aferir os benefícios sociais e econômicos para a população beneficiada pela respectiva política pública. (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025)

	[...] Art. 45-A. As indicações das emendas de comissão: (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025) I – quando encaminhadas pelos líderes partidários para deliberação das comissões, constarão de ata da reunião da bancada partidária, aprovada pela maioria dos membros, conforme modelo constante do Anexo III; (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025) II – serão apreciadas pelas respectivas comissões temáticas, devendo as indicações aprovadas serem encaminhadas ao Poder Executivo, no prazo de 5 (cinco) dias, com a ata da reunião que as aprovou, conforme modelo constante do Anexo IV. (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025) § 1º As atas das reuniões das comissões em que forem aprovadas as indicações serão encaminhadas à CMO para publicação. (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025) § 2º Havendo alterações da competência regimental das comissões entre a apresentação das emendas e a deliberação sobre as indicações, o encaminhamento das propostas de indicações pelos líderes partidários, na forma do inciso II do caput, atenderá à nova vinculação entre emendas e competências dos colegiados. (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025) § 3º Caso seja necessária alteração de indicação realizada em emenda de comissão, os ajustes deverão ser solicitados pelo Presidente da Comissão, conforme modelo constante do Anexo V. (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025) § 4º A solicitação de alteração de indicação para a execução somente será deliberada pela comissão quando proposta formalmente pelo parlamentar solicitante da indicação que será objeto de modificação. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2025)
--	---

Emendas de Bancada (RP 7)	<u>CF:</u> Art. 166. ... § 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) § 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito) § 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) <u>Resolução nº. 1/2006 do CN:</u> Art. 46. As Bancadas Estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar emendas ao projeto, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal. Art. 47. As emendas de Bancada Estadual: (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025) I – deverão ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada, no mínimo, por três quartos dos Deputados e dois terços dos Senadores da respectiva unidade da Federação, conforme modelo constante do Anexo VI; (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025)
---	--

	II – quando destinarem recursos a projetos de investimentos de obras, deverão identificar de forma precisa o seu objeto, não podendo resultar na execução por múltiplos entes ou entidades, ressalvados os projetos para região metropolitana ou região integrada de desenvolvimento; (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025) III – considerarão, no caso de demais projetos e ações estruturantes, aquelas definidas no § 3º do art. 2º da Lei Complementar nº 210, de 2024; (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025) IV – somente poderão destinar recursos para unidade da Federação não representada pela bancada quando se tratar de projetos de amplitude nacional; (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025) V – deverão, em relação às demais ações e equipamentos públicos prioritários para a unidade da Federação representada pela bancada, observar o seguinte: (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025) a) é vedada a apresentação de emendas cuja programação possa resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada, ressalvada a destinação de recursos para o fundo estadual de saúde e para um ou mais fundos municipais de saúde; (Redação dada pela Resolução nº 2, de 2025) b) é admitida a destinação de recursos para outra unidade da Federação, desde que se trate da matriz da entidade e que ela tenha sede em Estado diverso do Estado da bancada onde será realizada a aquisição de equipamentos ou a realização dos serviços. (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025) VI – deverão, em sua justificação, conter, no mínimo, elementos que permitam identificar a relevância social e econômica da proposta, e os benefícios gerados para a população afetada. (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025) [...]
--	---

	Art. 48-A. As indicações serão feitas pela bancada, mediante registro em ata, e encaminhadas ao Poder Executivo pelos respectivos coordenadores, conforme modelo constante no Anexo VIII. (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025) § 1º As indicações deverão observar as regras quanto à divisibilidade de emendas previstas no art. 47, quando for o caso. (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025) § 2º As atas das bancadas estaduais que decidiram pela indicação de emendas serão encaminhadas à CMO para publicação. (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025) § 3º Caso seja necessária a alteração de indicação realizada pela bancada, os ajustes deverão ser solicitados pelo coordenador da bancada, conforme modelo constante do Anexo IX. (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025) § 4º A solicitação de alteração de indicação para a execução deverá ser aprovada pela maioria da bancada, vedada a individualização. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2025) [...]
Emendas Individuais (RP 6)	<u>CF:</u> Art. 166. ... § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022) § 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022) § 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art.

	198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022) § 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) § 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) I - transferência especial; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) II - transferência com finalidade definida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) § 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos
--	---

	Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) II - encargos referentes ao serviço da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) § 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) § 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) § 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) I - vinculados à programação estabelecida na emenda
--	---

	parlamentar; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) § 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) <u>Resolução nº. 1/2006 do CN:</u> Art. 49. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado o disposto no § 4º do art. 11 da Lei Complementar nº 210 de 2024. (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025) Parágrafo único. Do valor previsto no caput, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores, distribuídos de forma igualitária entre os parlamentares de cada Casa. (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025) [...] Art. 50-A. As indicações serão feitas pelos parlamentares autores das emendas contendo, no mínimo, os beneficiários, os objetos e a ordem de prioridade em sistema disponibilizado pelo Poder Executivo. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2025) § 1º A indicação de beneficiários de que trata o caput deverá
--	---

	observar o disposto no art. 166, § 9º, da Constituição Federal, no tocante à destinação obrigatória de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) dos valores para ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2025) § 2º No caso das emendas individuais na modalidade transferência com finalidade definida, quando da indicação de beneficiário, poderão ser associadas indicações de diferentes parlamentares para o mesmo plano de trabalho. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2025) § 3º No caso das emendas individuais na modalidade transferência especial, quando da indicação de beneficiário, o autor da emenda deverá: (Incluído pela Resolução nº 2, de 2025) I - informar o objeto, com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria, conforme disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024; (Incluído pela Resolução nº 2, de 2025) II - observar os valores mínimos estabelecidos pelo Poder Executivo para cada objeto. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2025)
--	---

5. As emendas parlamentares constituem instrumento destinado à concretização da representação popular no processo orçamentário, viabilizando a destinação de recursos públicos para a implementação de políticas públicas, obras e serviços voltados ao atendimento das necessidades da população representada, nos termos do art. 165, § 10, da CF. **Tendo em vista que sua legitimidade decorre do vínculo representativo existente entre o parlamentar eleito e a parcela da população por ele representada, não configuram ativo passível de livre disposição.**

6. Dessa forma, a definição da destinação dos recursos públicos é incompatível com a atuação de centros informais de deliberação orçamentária, **sejam eles integrados por parlamentares que**

atuem à margem dos procedimentos estabelecidos pela Constituição e pela legislação de regência — a exemplo da inconcebível transformação de "emendas de comissão" em "emendas de líder partidário", prática inexistente na ordem jurídica e expressamente vedada por decisão de **2 de dezembro de 2024** (Id. d92af5e0) —, **sejam por ex-parlamentares, dirigentes partidários ou quaisquer outros agentes privados destituídos de legitimidade para interferir na alocação de recursos públicos, hipótese que se revela ainda mais excêntrica.**

7. Ao longo de todo esse processo, as decisões, as audiências, as reuniões técnicas, as auditorias e os planos pactuados sempre tem buscado respeitar a esfera própria e autônoma do exercício da Política. Esta jamais poderá ser substituída pela Jurisdição, pois são funções materialmente distintas e formalmente separadas, por expressa determinação constitucional. Entretanto, isso não significa que a Política seja ilimitada e incontrolável, ao ponto de se perverter no Reino da vontade de um só (uma ditadura) ou de poucos (uma oligarquia). A propósito, assinalo que **uma oligarquia parlamentar já seria um grave equívoco constitucional; ainda é pior quando um pequeno grupo se acha legitimado até mesmo para transferir a terceiros - que não são parlamentares - o controle sobre a alocação de recursos do Orçamento Geral da União.**

8. Não há dúvida de que acordos partidários podem ser celebrados, mas jamais podem implicar o descumprimento da Constituição Federal. Seria normal que um parlamentar atendesse a uma sugestão eventual de um aliado político, mas é totalmente anômalo que ex-parlamentares mantenham cotas orçamentárias informais e, diretamente, transmitam ordens para funcionários da Casa Parlamentar. As prerrogativas inerentes ao mandato parlamentar não constituem posições jurídicas livremente disponíveis por seus titulares e, por isso, não podem ser delegadas, cedidas ou informalmente transferidas a terceiros, sob pena de afronta aos princípios da indisponibilidade do interesse público e do patrimônio público.

9. A propósito, relembro a lição de **Celso Antônio Bandeira de Mello**: *“A indisponibilidade dos interesses públicos significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público - não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis”* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. RDA, v. 89, 1967). À vista disso, imaginemos alguns exemplos singelos: **um membro do Congresso Nacional resolve não utilizar o seu gabinete de trabalho ou o apartamento funcional a ele destinado. Ele pode cedê-los a terceiros que não são parlamentares? Ou alugá-los a um particular? Evidente que não, pois há a indisponibilidade do patrimônio público e a afetação a finalidades normativamente estabelecidas.**

10. Ademais, destaco que a jurisprudência deste STF oferece importantes exemplos de que as prerrogativas inerentes ao mandato parlamentar possuem natureza personalíssima e funcional. É o que se verifica, por exemplo, no entendimento segundo o qual somente o parlamentar no curso do mandato detém legitimidade para impetrar mandado de segurança destinado a preservar a higidez do processo legislativo constitucional (MS 32033, Rel Min. Gilmar Mendes DJ 18.02.2014). **A mesma lógica constitucional incide sobre as emendas parlamentares, que não são parcelas do patrimônio privado de cada membro do Congresso, ao ponto de autorizar a prática de atos de livre fruição e disposição, tais como ceder, emprestar, vender etc.**

11. Em vez disso, as citadas emendas são proposições voltadas exclusivamente a que um representante da população possa viabilizar os meios materiais ao atendimento dos interesses dos respectivos representados. **Um mercado de terceirização ou privatização de emendas é totalmente incompatível com esse propósito constitucional, isto é, configura-se vício insanável por violação aos princípios da moralidade, legalidade e finalidade.**

12. Vale ressaltar que tais violações são ainda mais intensas se configurada a vinculação entre a esdrúxula terceirização de emendas e

projetos eleitorais, pois seria um choque frontal contra os valores mencionados no artigo 14, § 9º, da Carta Magna.

13. Com tais considerações iniciais, como moldura e arrimo, procedo à continuidade da supervisão judicial das medidas previstas no referido Plano de Trabalho, examinando as Petições a seguir relacionadas:

- ✓ **Petição nº. 82.380/2026** - Advocacia-Geral da União (Id. f3eeee80);
- ✓ **Petição nº. 85.423/2026** - Advocacia-Geral da União (Id. 4646bc14);
- ✓ **Petição nº. 87.663/2026** - Advocacia-Geral da União (Id. 4f598a89);
- ✓ **Petição nº. 87.938/2026** - Advocacia-Geral da União (Id. 420ae71b);
- ✓ **Petição nº. 87984/2026** - Advocacia-Geral da União (Id. 66265026);
- ✓ **Petição nº. 86.904/2026** - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Id. 9f0a1354);
- ✓ **Petição nº. 88.253/2026** - Caixa Econômica Federal (Id. 97a10538).

II - RELATÓRIOS TÉCNICOS PRODUZIDOS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO EM CUMPRIMENTO AO CRONOGRAMA ESTABELECIDO NA NOTA INFORMATIVA Nº. 160/2026/SFC

14. Por meio da Nota Informativa nº. 160/2026/SFC, a Controladoria-Geral da União, apresentou cronograma das auditorias previstas para o **ano de 2026**, nos seguintes termos:

“a) para as transferências especiais, com a seleção de até 20 municípios nas 5 regiões do país, previsão de envio de relatório parcial até 30.06.2026 (15 entes) e final até 30.12.2026 (outros 5 entes);

b) para as emendas destinadas à área de saúde, previsão de envio do relatório no dia 30.10.2026;

c) no que se refere às ações no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) relacionadas à Execução de emendas parlamentares incorporadas à Ação Orçamentária “00SX – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, previsão de envio do relatório em 05.06.2026;

d) para as emendas destinadas a processos de aquisição de equipamentos, previsão de envio do relatório parcial em 24.07.2026 e final, em 11.12.2026;

e) para as emendas destinadas a ONGs e demais entidades do terceiro setor, previsão de envio de relatório parcial (5 entidades) até 30.06.2026 e, final até 30.12.2026 (outras 5 entidades).” (Id. fe3e879c)

15. Mediante o Ofício nº. 11.837/2026/GM/CGU (Id. 4646bc14), a Controladoria-Geral da União encaminhou os seguintes Relatórios Técnicos parciais: (i) Emendas individuais do tipo transferências especiais ("emendas PIX") destinadas a entes federados – Exercícios de 2020 a 2024 (fls. 03 e seguintes); e (ii) Repasses de emendas parlamentares a entidades privadas sem fins lucrativos diretamente pelo Poder Executivo Federal – Exercícios de 2020 a 2026 (fls. 854 e seguintes), que passam a ser referidos,

respectivamente, como 11º e 12º Relatórios Técnicos da CGU.

16. O **11º Relatório Técnico da CGU** teve por objetivo avaliar a alocação e a execução dos recursos oriundos de “emendas individuais” (RP 6), na modalidade transferência especial, destinados aos entes federados, sob as **perspectivas da eficácia, da economicidade e da efetividade da aplicação dos recursos públicos**. Para tanto, a auditoria considerou o universo das transferências especiais via “emendas individuais” realizadas entre os **exercícios de 2020 e 2024, período em que foram destinados R\$ 20.738.139.128,00 a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, alcançando 5.335 dos 5.597 entes federativos existentes (95% do total)** (Id. 4646bc14).

17. A seleção da amostra observou critérios relacionados ao valor do Plano de Ação, ao montante *per capita* dos recursos transferidos, ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e à apresentação de Relatório de Gestão no *Transferegov.br*, culminando na escolha de **15 municípios, distribuídos de forma equitativa entre as cinco regiões do País**:

Tabela 02 - Entes federativos selecionados com base nos critérios e pesos definidos segundo a Nota Conjunta TCU/CGU/MGI/AGU nº 1/2025 (2020 a 2024)

Ente Federado	Região	Valor do Plano de Ação de maior índice de priorização (R\$)
Município de Jangada/MT	Centro-Oeste	28.721.765,00
Estado do Mato Grosso do Sul/MT	Centro-Oeste	18.130.973,00
Município de Sorriso/MT	Centro-Oeste	13.000.000,00
Município de Jundiá/AL	Nordeste	10.000.000,00
Estado da Paraíba/PB	Nordeste	19.067.425,00
Município de Barra D'Alcântara/PI	Nordeste	7.019.682,00
Município de Parintins/AM	Norte	17.685.679,00
Município de Alto Alegre/RR	Norte	12.789.292,00
Município de Viseu/PA	Norte	14.666.872,00
Município de Ubatuba/SP	Sudeste	18.065.454,00
Município de Ituiutaba/MG	Sudeste	10.803.892,00
Município de Morungaba/SP	Sudeste	8.819.682,00
Município de Bituruna/PR	Sul	16.047.710,00
Estado do Paraná/PR	Sul	21.976.562,00
Município de São José/SC	Sul	14.379.086,00
Total		231.174.074,00

Fonte: Dados coletados pela CGU no exercício de 2025, com base no Transferegov.br.

(Id. 4646bc14)

18. Os resultados obtidos foram os a seguir sintetizados:

“Após a consolidação dos resultados das auditorias nos Planos de Trabalho relativos a 15 entes federados, foram obtidos os seguintes apontamentos:

- ✓ *Dentre os 15 entes da amostra, em 09 deles foram identificadas deficiências ou irregularidades nos planos de trabalho inseridos no Transferegov.br; 03 entes atenderam plenamente ao cumprimento dos requisitos previstos na Instrução Normativa TCU nº 93/2024 combinado com as Portarias Conjuntas MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2024 e MGI/MF nº 2/2025 além da Lei Complementar nº 210/2024, ao passo que 03 entes atenderam parcialmente os aludidos requisitos normativos.*

- ✓ Verificou-se que dos 15 entes da amostra, **01 ainda não executou os recursos recebidos**. Dos demais entes analisados, 14 executaram os recursos conforme as condicionantes constitucionais elencadas nos incisos I e II do § 1º e no inciso III do § 2º do artigo 166-A da CF/88.
- ✓ Dentre os 14 entes da amostra que executaram os recursos recebidos, verificou-se que **09 possuem algum tipo de irregularidade, em graus variados, na aquisição de bens e na execução contratação de serviços, sendo de maior gravidade os casos de indícios de direcionamento da contratação, sobrepreço e superfaturamento havendo 04 entes com regularidade na execução contratual**.
- ✓ Dentre os 15 entes da amostra, **14 mostraram-se inadequados quanto à avaliação dos mecanismos de acompanhamento da execução do objeto; 01 parcialmente adequado e nenhum plenamente adequado, em especial acerca da confecção e publicação de Relatórios de Gestão no sistema Transferegov.br**.
- ✓ Quanto à transparência, dos 15 entes beneficiados com recursos de transferências especiais, **12 deles apresentam nível inadequado de transparência ativa e rastreabilidade na aplicação das emendas parlamentares, enquanto apenas 01 ente cumpre adequadamente esses requisitos e dois cumprem de forma parcial**. Além disso, no que diz respeito às normativas do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), o cenário se repete de forma crítica: **09 entes operam em desconformidade com a legislação sobre o uso do portal, 03 atingiram conformidade parcial e 03 demonstraram total adequação ao cadastrar corretamente os dados no sistema**.
- ✓ Quanto à **rastreabilidade** dos recursos, verificou-se que, no caso de 01 ente, as emendas analisadas foram recebidas em exercícios

*anteriores ao início da vigência da obrigação normativa de abertura de conta corrente específica e individualizada por cada emenda parlamentar transferida. Dos demais 14 casos exigíveis, em 10 os entes atenderam completamente ao princípio da rastreabilidade orçamentária estabelecidos nos dispositivos legais aplicáveis e na Constituição Federal (art. 163- A, da CF). Por outro lado, 02 entes atenderam apenas parcialmente e **02 entes se encontram em situação inadequada, não havendo atendido em grande parte aos normativos relacionados.**" (Id. 4646bc14)*

19. Para a elaboração do **12º Relatório Técnico da CGU**, foi selecionada amostra composta por organizações da sociedade civil (OSC) que mantêm instrumentos de transferência voluntária com órgãos da Administração Pública Federal. A definição da amostra levou em consideração, além do volume de recursos recebidos, critérios relacionados à existência de vínculos societários, empregatícios e familiares com parlamentares e seus assessores, bem como aspectos da execução dos instrumentos celebrados, especialmente a quantidade de fornecedores contratados e o volume de pagamentos realizados (Id. 4646bc14).

20. Com fundamento nessa metodologia, integraram a amostra de auditoria do primeiro semestre de 2026 a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Instituto Nordeste Cidadania (INEC), a Associação Paranaense de Cultura (APC), a Fundação São Paulo (Fundasp) e a Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE). Os resultados foram os seguintes:

"No que tange à capacidade técnica e operacional das Organizações da Sociedade Civil, as cinco entidades da amostra (FGV, INEC, APC, Fundasp e CBDE) comprovaram possuir atuação e experiência prévia na execução de objetos de natureza semelhante, cadastros ativos e compatíveis no CNPJ, além de estruturas físicas, recursos materiais e quadros de pessoal adequados para o

desenvolvimento das atividades pactuadas.

Adicionalmente, constatou-se a existência de instrumentos formais de governança e integridade em diferentes níveis de estruturação, bem como portais dedicados à transparência ativa, embora com restrições pontuais identificadas em relação à CBDE, que não divulga informações completas sobre prestações de contas e a rastreabilidade da autoria de emendas.

No tocante à adequação dos planos de trabalho, a maior parte dos instrumentos avaliados apresentou descrição clara de objetos, cronogramas e estimativas de custos coerentes. Contudo, foram identificadas fragilidades na estruturação de metas e nos mecanismos de monitoramento na APC e na CBDE. Quanto à conformidade na execução das parcerias, verificou-se a regularidade na gestão financeira, com a utilização de contas bancárias específicas e movimentações via Ordens Bancárias de Transferência Voluntária, o que assegura a rastreabilidade dos recursos.

Os bens adquiridos e os serviços prestados mostraram-se, no geral, compatíveis com as previsões aprovadas, tendo as inspeções in loco ratificado a existência e o funcionamento de equipamentos, embora a verificação física tenha restado prejudicada nos instrumentos pactuados com a CBDE, devido à natureza dos eventos realizados.

No INEC, foram identificadas fragilidades em controles documentais de cotações. Sob a ótica dos princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 5º da Lei nº 13.019/2014), foram identificadas impropriedades na execução do Termo de Fomento nº 959751/2024, celebrado com a CBDE.

Por fim, as ações de monitoramento da execução e de avaliação do atingimento de metas revelaram deficiências por parte dos órgãos concedentes e ausência de controle social. Quanto aos ministérios repassadores, identificou-se a ausência de monitoramento tempestivo durante a execução das ações no INEC e a falta de formalização de relatórios técnicos na APC.” (Id. 4646bc14)

21. Ademais, por intermédio da Petição nº. 87.663/2026 (Id. (Id. 4f598a89), autuada sob sigilo com fundamento no art. 23, inciso VIII, da Lei nº 12.527/2011, o Relatório Final da ação destinada à apuração da execução de emendas parlamentares associadas à Ação Orçamentária "00SX – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado", no âmbito do **Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)**, doravante designado **13º Relatório Técnico da CGU**.

III - AUDITORIA DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE AUDITORIA DO SUS – DENASUS

22. Em decisão de **30 de abril de 2025**, determinei a realização de avaliação independente e objetiva por parte do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS sobre as contas específicas para recebimento de recursos de emendas parlamentares pendentes de regularização (e-doc. 2.262, Id. aa7788b1). Quanto ao cronograma de execução, o DENASUS apresentou planejamento contemplando a análise de **268 contas**, selecionadas com base no critério de materialidade previsto no art. 6º, § 1º, da IN/TCU nº. 98/2024, que fixa o patamar de R\$ 120.000,00 para a instauração de tomada de contas especial, no qual foi fixado o prazo de 01/07/2026 para a entrega de Relatório Parcial e 31/12/2026 para a entrega de Relatório Final (Id. 155a3788).

23. Por meio da Petição nº. 87984/2026, o DENASUS apresenta Relatório Parcial de auditoria. Embora o cronograma inicial previsse a realização de auditorias em 100 contas, o Relatório contempla a conclusão de 75 auditorias, com o compromisso de apresentação das 25 restantes até 01/08/2026. **As 75 auditorias concluídas abrangeram 48 municípios, distribuídos por 23 unidades da federação, e alcançaram o montante de R\$ 53.335.514,00** em recursos destinados ao incremento do Piso da Atenção Primária, ao incremento da Média e Alta Complexidade,

à aquisição de equipamentos e à reforma de Unidades Básicas de Saúde. As conclusões alcançadas foram as seguintes:

“A análise dos dados evidencia que, embora parcela significativa dos recursos tenha sido formalmente executada, persistem fragilidades relevantes nos mecanismos de planejamento, gestão, execução, monitoramento e prestação de contas.

Os resultados demonstram que as principais inconformidades concentram-se na insuficiência da rastreabilidade da execução financeira, na deficiência dos controles administrativos, na limitada formalização de metas e indicadores, na ausência de monitoramento sistemático da execução dos recursos e na fragilidade da documentação comprobatória das despesas realizadas. Tais ocorrências dificultam a comprovação da adequada aplicação dos recursos federais e reduzem a capacidade da administração pública de demonstrar a efetividade das ações financiadas.

Observou-se, ainda, que as deficiências relacionadas à transparência pública e à prestação de contas constituem o aspecto mais recorrente entre as auditorias analisadas, evidenciando uma deficiência estrutural na governança das transferências voluntárias da União para estados e municípios. A baixa divulgação das informações relativas à execução das emendas parlamentares, associada à limitada participação dos Conselhos de Saúde no acompanhamento da aplicação dos recursos, compromete a transparência administrativa e restringe o exercício do controle social previsto na legislação do Sistema Único de Saúde.

Sob a perspectiva financeira, as auditorias identificaram situações que resultaram em propostas de devolução de recursos, compreendendo tanto danos ao erário quanto aplicações em desconformidade com a finalidade legal das transferências. As irregularidades apresentaram maior incidência nas

transferências destinadas ao incremento temporário do Piso da Atenção Primária (PAP) e da Média e Alta Complexidade (MAC), modalidades que concentram a maior parte dos recursos auditados e que, em razão de sua natureza de custeio, apresentam maior complexidade quanto ao acompanhamento da execução financeira e da comprovação dos resultados alcançados.

A consolidação dos achados também evidencia que as falhas identificadas decorrem, predominantemente, de deficiências nos processos de governança, de gestão de riscos e de controle interno, refletindo insuficiência de mecanismos capazes de assegurar adequada segregação dos recursos, rastreabilidade das despesas, formalização do planejamento, monitoramento da execução e transparência da gestão. Essas fragilidades reduzem a confiabilidade das informações produzidas pelos entes executores e dificultam a avaliação da conformidade e da efetividade da aplicação dos recursos públicos.

Em síntese, os resultados obtidos demonstram que, embora os recursos tenham sido destinados à ampliação da oferta de ações e serviços públicos de saúde, permanecem vulnerabilidades relevantes nos processos de gestão das emendas parlamentares, as quais aumentam a exposição da administração pública a riscos de ineficiência, perda de rastreabilidade, inconsistências na prestação de contas e ocorrência de irregularidades na execução financeira.

O conjunto dos achados evidencia a necessidade de fortalecimento dos instrumentos de governança, controle e transparência, de forma a assegurar maior conformidade, integridade e efetividade na aplicação dos recursos federais destinados ao Sistema Único de Saúde.” (Id. c9fc1cde)

24. Especificamente sobre o dano ao Erário constatado, o DENASUS apresenta a seguinte síntese, por Município impactado:

Município (UF)	Dano ao Erário (R\$)	Desvio de Recursos (R\$)	Total de Impacto (R\$)
CE - QUIXERAMOBIM	9.971.321,00	-	9.971.321,00
MA - CAROLINA	2.992.190,00	-	2.992.190,00
PA - BRAGANÇA	999.166,63	802.000,00	1.801.166,63
MA - CIDELÂNDIA	1.500.000,00	-	1.500.000,00
RN - SENADOR ELOI DE SOUZA	1.256.068,00	-	1.256.068,00
AM - PAUINI	1.000.000,00	-	1.000.000,00
AM - TAPAUÁ	-	1.000.000,00	1.000.000,00
GO - ITAUCU	200.000,00	632.053,15	832.053,15
GO - NOVO GAMA	8.915,00	781.719,72	790.634,72
MA - ESTREITO	438.119,78	301.096,42	739.216,20
MA - SÃO LUIS GONZAGA DO MA	500.000,00	-	500.000,00
MA - CÂNDIDO MENDES	500.000,00	-	500.000,00
MA - PEDRO DO ROSÁRIO	400.000,00	-	400.000,00
RN - SÃO JOSÉ DO CAMPESTRE	368.061,60	11.077,56	379.139,16
PI - AVELINO LOPES	350.000,00	-	350.000,00
GO - GUARANI DE GOIÁS	-	350.000,00	350.000,00
GO - GOIÂNIA	-	325.546,45	325.546,45
CE - PIQUET CARNEIRO	-	316.725,32	316.725,32
PI - FRONTEIRAS	-	304.800,00	304.800,00
CE - BANABUIÚ	18.353,13	134.517,26	152.870,39
RN - PASSA E FICA	-	150.639,24	150.639,24
CE - QUIXADÁ	-	148.098,85	148.098,85
GO - NAZÁRIO	115.000,00	-	115.000,00
RN - SERRINHA	-	65.772,00	65.772,00
MG - CATUJI	-	13.192,02	13.192,02
TOTAL GERAL	20.617.195,14	5.337.237,99	25.954.433,13

Fonte: SisaudSUS

(Id. c9fc1cde)

25. As imensas dificuldades relatadas pelo DENASUS exigem providências imediatas e efetivas por parte dos Poderes políticos e das esferas federadas, considerando o caráter tripartite do SUS.

26. Friso, mais uma vez, que é absolutamente falsa a ideia de “ingerência judicial”, pois o que o Judiciário tem feito nos últimos anos limita-se ao seu âmbito próprio de atuação, qual seja o zelo pela constitucionalidade e legalidade da tramitação das emendas parlamentares. Jamais houve qualquer medida atinente ao “mérito” das deliberações parlamentares ou governamentais, por exemplo quanto a cidades destinatárias de recursos, ações financiadas e finalidades. Ocorre, entretanto, que dinheiro público não comporta execução privada, como

se cada autor de emenda se transformasse em “proprietário” de parcelas do orçamento federal, com o suposto direito absoluto a usar e dispor, com “liberdade”. Em verdade, as emendas são vinculadas ao propósito exclusivo de os representantes poderem atender aos seus representados, e não para acordos ilícitos avessos ao mundo da boa Política, posto que se integram ao universo do Direito Penal. Essa distinção é essencial para os que valorizam a atividade política e a querem ver verdadeiramente fortalecida.

27. Como certamente todos hão de concordar com tais assertivas, arrimadas em comandos constitucionais e legais, o problema reside em uma ampla concertação que ultrapasse debates rasteiros e falsos, por vezes postos na esfera pública. Argumentos agressivos, além de não produzirem qualquer efeito intimidador ou dissuasório, atrasam soluções imprescindíveis para o correto manuseio de bilhões de reais, em absoluta consonância com o artigo 37 da CF, com o devido processo constitucional orçamentário e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

28. Reitero, como já assinalado várias vezes em decisões nestes autos, o reconhecimento de muitas correções institucionais nos anos mais recentes, quanto ao tema das emendas. Não obstante, fatos documentados - a exemplo da auditoria do DENASUS em análise - demonstram que muitos passos ainda são necessários e urgentes, mormente em uma área sensível e com muitas carências como a da SAÚDE.

IV - 3º RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO INSTITUÍDO PARA COORDENAR A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL E ADMINISTRATIVA DOS AGENTES E A RECOMPOSIÇÃO DO ERÁRIO À VISTA DOS RELATÓRIOS DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

29. Em decisão proferida em 11 de novembro de 2025,

determinei à Advocacia-Geral da União a constituição de Grupo de Trabalho destinado a coordenar as providências necessárias à responsabilização civil e administrativa dos agentes envolvidos nos fatos apurados nos diversos Relatórios da Controladoria-Geral da União juntados aos autos, bem como à adoção das medidas voltadas à recomposição do Erário. Na mesma oportunidade, determinei à CGU que informasse acerca da instauração de Processos Administrativos de Responsabilização (PAR), nos termos do art. 8º, § 2º, da Lei nº. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), em razão dos achados consignados nos referidos Relatórios (e-doc. 2.923, Id. 9e4a1cf9).

30. Em fevereiro de 2026, a AGU apresentou o Relatório nº. 00004/2026/SGCT/AGU (1º Relatório do Grupo de Trabalho), por meio do qual informou: (i) a realização de reuniões de trabalho destinadas à apresentação dos fluxos de atuação da Procuradoria-Geral da União e da Controladoria-Geral da União no combate à corrupção e na recuperação de ativos; e (ii) os desdobramentos da Investigação Preliminar Sumária nº. 00190.111606/2025-46, inclusive quanto à instauração de Processos Administrativos de Responsabilização (PARs) pela CGU, conforme registrado na Nota Informativa nº 158/2026/CGIPAVACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (e-doc. 3.453, Id. fe3e879c).

31. Posteriormente, por meio da Petição nº. 58.315/2026, a AGU apresentou o Relatório nº. 00005/2026/SGCT/AGU (2º Relatório do Grupo de Trabalho), no qual noticiou a realização de novas reuniões de trabalho, ocorridas em 27/03/2026 e 22/04/2026, bem como informou as providências adotadas pela Controladoria-Geral da União no âmbito da Investigação Preliminar Sumária nº. 00190.111606/2025-46, além das medidas destinadas ao aprofundamento da apuração das irregularidades identificadas durante as inspeções *in loco* promovidas pelo órgão (e-doc. 3.825, Id. c492f097).

32. Por intermédio da Petição nº. 82.380/2026, autuada sob sigilo, a AGU apresenta informações atualizadas, consolidadas no **3º Relatório do Grupo de Trabalho**. Na oportunidade, destaca o andamento

das providências adotadas pela CGU no âmbito da Investigação Preliminar Sumária nº. 00190.111606/2025-46, bem como comunica que permanecem em curso ações de controle destinadas ao aprofundamento da apuração das irregularidades identificadas. Registra, ainda, que uma dessas ações já foi concluída, com o encaminhamento de seus resultados ao Ministério setorial competente (Id. f3eeee80).

V - INFORMAÇÕES REFERENTES À INTEGRAÇÃO DA ORDEM DE PAGAMENTO DA PARCERIA (OPP) NA PLATAFORMA TRANSFEREGOV.BR

33. Relembro que por meio da Nota Técnica AudGestãoInovação nº. 3/2025, o Tribunal de Contas da União sugeriu a **adoção do mecanismo de Ordem de Pagamento da Parceria (OPP) para as “emendas PIX”**, destacando que *“a utilização da OPP obriga que a informação do gasto seja disponibilizada previamente ao pagamento e que o órgão ou entidade concedente acompanhe e autorize individualmente cada transação, com base em informações sobre a execução, sendo todas as movimentações realizadas na Plataforma Transferegov.”*, o que resulta em aumento *“da rastreabilidade, da transparência, da conformidade e do controle sobre as operações”* (Id. 49ca36e0).

34. Prestigiando a sugestão técnica formulada pelo TCU, determinei a adoção da Ordem de Pagamento da Parceria (OPP) na execução das “emendas individuais” previstas no Orçamento de 2026 (Id. b676eebd). Posteriormente, homologuei o cronograma elaborado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) para a implementação do mecanismo, segundo o qual as instituições financeiras deveriam, **até março de 2026**, adaptar suas soluções tecnológicas à operacionalização da OPP, bem como assegurar sua integração ao *Transferegov.br*, em condições de pleno funcionamento (Id. 2eaa5b90).

35. Por meio da Nota Informativa SEI nº.

13.117/2026/MGI, informou o seguinte cronograma - homologado em **20 de maio de 2026** (Id. a9c49e90) - para a apresentação de informações atualizadas acerca das fases de implementação da Ordem de Pagamento da Parceria (OPP), até o seu pleno funcionamento: **(a) 02 de julho de 2026 — apresentação de informações atualizadas sobre o cumprimento da Fase 2;** (b) 02 de outubro de 2026 — apresentação de informações atualizadas sobre o cumprimento da Fase 3; e (c) 30 de dezembro de 2026 — apresentação de informações atualizadas sobre o cumprimento da Fase 4, com demonstração do pleno funcionamento do mecanismo da OPP (Id. 972f9ba1).

36. Com a Nota Informativa SEI nº. 21.489/2026/MGI, o **MGI** apresenta as seguintes informações correspondentes à Fase 2 da implantação da OPP:

“9. Em atendimento ao cronograma homologado pelo Supremo Tribunal Federal, a Fase 2 da implementação da Ordem de Pagamento de Parcerias (OPP), prevista para o período de abril a junho de 2026, teve seu desenvolvimento acompanhado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Nesse processo, as funcionalidades foram organizadas em dois grupos: (i) aquelas que dependem de integrações com as instituições financeiras parceiras, envolvendo a criação ou alteração de interfaces de programação (APIs); e (ii) funcionalidades internas do Transferegov.br, cujo desenvolvimento independe de adequações nos sistemas bancários.

10. A funcionalidade foi implementada em 31 de março de 2026, com o início do Projeto Piloto por meio de reunião de abertura com todos os atores envolvidos, tendo sido concluído em 21 de junho de 2026, com reunião de encerramento realizada em 19 de junho de 2026 para avaliação dos resultados obtidos e definição dos encaminhamentos para as etapas subsequentes da implementação.

11. No âmbito das funcionalidades previstas para a Fase 2,

foram integralmente concluídos os ajustes pós-implantação da solução em ambiente de produção, o aprimoramento do tratamento das mensagens de erro retornadas pelas instituições financeiras e o desenvolvimento dos itens de backlog identificados durante a primeira fase do projeto. Adicionalmente, em razão do bom desempenho do desenvolvimento e da maturidade alcançada pela solução, foi possível antecipar funcionalidades originalmente previstas para fases posteriores do cronograma, destacando-se a implementação da recorrência para documentos de pagamento e da realização de transferências via Pix para contas bancárias e contas poupança (esta última já concluída para as instituições financeiras participantes, permanecendo apenas a integração final com o Banco do Brasil), além da conclusão de outras evoluções inicialmente planejadas para etapas futuras.

12. No que se refere às funcionalidades que dependem de integração com as instituições financeiras, permanecem em fase de homologação os módulos destinados à operacionalização da OPP Repassador, à atualização automática de domicílio bancário pelos bancos, à integração para consulta de saldos de aplicações financeiras e à devolução de recursos à União por meio do PagTeseuro. Essas funcionalidades encontram-se desenvolvidas e em fase final de testes integrados entre o Transferegov.br e as instituições financeiras parceiras, com previsão de conclusão até 15 de julho de 2026.

13. Durante a execução da Fase 2, também foram promovidos ajustes no planejamento originalmente estabelecido, decorrentes da evolução técnica do projeto. Nesse contexto, a categorização das Ordens de Pagamento foi reprogramada para a Fase 3, em razão da conveniência de sua implementação conjunta com a futura vinculação ao Plano de Trabalho e ao Documento de Liquidação. Por outro lado, o desempenho do projeto permitiu antecipar o desenvolvimento de funcionalidades originalmente previstas para etapas posteriores, além da inclusão de novos aperfeiçoamentos identificados ao longo da execução assistida, evidenciando a maturidade do processo de desenvolvimento e a flexibilidade da governança adotada.

14. Os resultados obtidos durante o Projeto Piloto demonstraram a estabilidade e a efetividade da solução desenvolvida. Foram validados integralmente os procedimentos de inclusão de documentos de pagamento no Transferegov.br, com confirmação das validações realizadas pelos sistemas das instituições financeiras. Também foram executadas com sucesso operações reais de pagamento por meio da Ordem de Pagamento de Parcerias, utilizando as plataformas da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, comprovando a viabilidade operacional da solução. Ademais, foi iniciado o Projeto Piloto da OPP no módulo de Transferências Especiais, ampliando o escopo de utilização da ferramenta e consolidando sua evolução como instrumento estruturante para o fortalecimento da transparência, da rastreabilidade e da integridade da execução financeira das transferências da União.” (Id. 420ae71b)

37. Por sua vez, a Caixa Econômica Federal apresenta as providências adotadas no âmbito da Fase 2 delineada pelo MGI, no seguinte quadro-síntese:

Requisito do Cronograma (Fase 2)	Status na CAIXA	Evidência de Atendimento
Transferências entre contas da mesma IF	Implementado	Funcionalidade disponível via OPP, permitindo movimentação entre contas ativas da CAIXA conforme regras definidas pelo MGI.
OPP na modalidade “repassador”	Desenvolvido (pré-teste integrado)	Solução sistêmica concluída, aguardando execução de testes integrados com o TransfereGov.
Testes integrados com bancos oficiais	Em execução coordenada	Atuação conjunta com o MGI para validação dos fluxos e comunicações sistêmicas.
APIs – atualização de domicílio bancário	Implementado e testado	APIs implantadas e testadas com êxito em ambiente piloto integrado.
APIs – acesso a saldos de investimentos	Em evolução	Desenvolvimento em curso conforme especificações do MGI no cronograma homologado.
Interoperabilidade CAIXA–TransfereGov	Em validação contínua	Testes integrados assegurando consistência de dados e integração sistêmica.

(Id. 97a10538).

VI - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES APRESENTADAS PELA ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON)

38. Em decisão proferida em **23 de outubro de 2025**, determinei aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que adotassem as providências necessárias à fiscalização da conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais com o modelo federal de transparência e rastreabilidade, assegurando sua plena observância a partir de 1º de janeiro de 2026 (Id. 8a4e5c8f). À vista das informações prestadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) no Id. 8eca914c, consignei o cumprimento da citada determinação em Despacho de **23 de janeiro de 2026** (Id. 09991c79).

39. Por meio da Petição nº. 86.904/2026, a ATRICON apresenta informações atualizadas quanto aos resultados, até o momento, das medidas implementadas pelos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Assim, informa que **22 dos 32 Tribunais de Contas respondentes (69%) já instauraram procedimentos específicos** — compreendendo auditorias, levantamentos, acompanhamentos, inspeções e análises realizadas no âmbito de processos de contas, em sua maioria ainda em curso — destinados a aferir a aderência dos entes jurisdicionados aos requisitos de transparência e rastreabilidade estabelecidos nas decisões do STF. Ademais, ao menos **9 Tribunais de Contas incorporaram formalmente a fiscalização das emendas parlamentares em seus planejamentos anuais de controle** (Id. 9f0a1354).

40. A partir das informações encaminhadas pelos diversos Tribunais de Contas, a ATRICON sistematiza, ainda, três pontos que, a seu ver, ainda demandam **aperfeiçoamento**: (i) a persistência de deficiências na atualização das informações disponibilizadas nos Portais de Transparência dos entes subnacionais; (ii) a ausência de uniformidade quanto aos percentuais destinados às emendas impositivas e ao investimento mínimo dos respectivos recursos na área da saúde; e (iii) a inexistência de definição acerca da possibilidade de instituição de emendas impositivas de caráter coletivo — de bancada ou de comissão — nos âmbitos estadual e municipal.

41. Quanto ao primeiro ponto, verifico que a questão diz respeito ao objeto da presente ação, por envolver o cumprimento das determinações deste STF referentes à transparência e à rastreabilidade na execução das emendas parlamentares. Relativamente a ele, a ATRICON apresenta as seguintes sugestões técnicas:

“[...] A publicação tempestiva de receitas e despesas em APIs (Application Programming Interface - Interface de Programação de Aplicação) ou arquivos estruturados, com

dados gerados em tempo real, constitui, por exemplo, um ponto fundamental para viabilizar a aferição contínua e automatizada dos requisitos de transparência e rastreabilidade. Além de ampliar a capacidade de monitoramento dos Tribunais de Contas, esses mecanismos reduzem custos operacionais, favorecem o acompanhamento contínuo da conformidade e evitam que a certificação prévia se converta em procedimento meramente formal ou excessivamente oneroso, especialmente em Tribunais responsáveis pela fiscalização de centenas de municípios.

[...]

64. Ainda que não haja a implementação de APIs, uma solução alternativa - ou complementar - à problemática descrita acima seria a disponibilização, nos portais de transparência dos Poderes Executivos, de arquivos estruturados no formato aberto CSV (valores separados por vírgula), contendo os mesmos conjuntos de dados observados nos arts. 7º e 8º do Decreto Federal nº 10.540/2020, bem como nos respectivos normativos publicados por cada Tribunal de Contas que dispõem sobre os requisitos e de transparências e rastreabilidade de emendas parlamentares (sempre à luz das decisões proferidas nesta ADPF, da Lei Complementar nº 210/2024 e do arcabouço jurídico aplicável).

65. Nesse caso, os arquivos deveriam ser gerados e publicados em tempo real, nos termos do art. 2º, IX, do Decreto nº 10.540/2020, com delimitador padronizado (e preferencialmente com codificação UTF-8, conforme padrão ePING referenciado no art. 10 do Decreto), incluindo linha de cabeçalho identificadora de cada coluna, de modo a permitir o consumo direto e automatizado em bases de dados dos Tribunais de Contas, da sociedade em geral e dos demais interessados, sem necessidade de tratamento intermediário.” (Id. 9f0a1354)

42. Ainda com vistas ao incremento da rastreabilidade na execução das emendas parlamentares, a ATRICON informa ter

encaminhado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Ofício nº. 028/2026/PRES-ATRICON, sugestão para a adoção dos ajustes necessários à **criação de códigos e padrões contábeis que permitam identificar, de forma específica, os lançamentos referentes a recursos oriundos de emendas parlamentares das esferas estadual, distrital e municipal**, especialmente nas hipóteses em que a execução ocorra no âmbito do próprio ente instituidor da emenda. Para tanto, propõe a adequação do "Código de Acompanhamento da Execução Orçamentária", de modo a conferir maior padronização, transparência e rastreabilidade aos registros contábeis correspondentes (Id. 9f0a1354).

43. Quanto ao segundo e ao terceiro pontos, registro que tramitam nesta Suprema Corte ações nas quais se discutem, especificamente, o percentual das emendas parlamentares impositivas no âmbito dos entes subnacionais e a constitucionalidade das denominadas emendas de bancada estaduais - cito, a título exemplificativo, a **ADI 7.869**, de relatoria do **Exmo. Ministro Alexandre de Moraes**, e a **ADI 7.807**, de relatoria do **Exmo. Ministro Dias Toffoli**. Tendo isso em vista, tais controvérsias deverão ser dirimidas nos respectivos processos, em observância à competência instaurada com a distribuição daqueles feitos, permanecendo a presente ação circunscrita ao controle dos atos que se inserem em seu objeto próprio.

VII - DISPOSITIVO

44. À vista do exposto:

I - Encaminhem-se o 11º e o 13º Relatórios Técnicos da CGU (Ids. 4646bc14 - fls. 03 a 853 e ad006eea a 124a734d, respectivamente) à Diretoria-Geral da Polícia Federal, a fim de que sejam tomadas as providências devidas no âmbito de sua competência, fazendo-se a juntada em Inquéritos já existentes ou instaurando novos, a critério da

Autoridade Policial.

II - Quanto ao 13º Relatório Técnico da CGU, relativo às emendas destinadas ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), determino, ainda, a extração e a autuação, em apartado, dos documentos constantes dos Ids. ad006eea a 124a734, na classe Petição (PET), para tramitação sigilosa (nível de Sigilo 3);

III - Mantendo a metodologia dialógica que tem marcado a condução deste processo judicial, expeçam-se Ofícios ao **Exmo. Ministro de Estado da Saúde, ao Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), ao Presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) e aos Exmos. Presidentes das Comissões de Saúde do Senado Federal e da Câmara dos Deputados** para que se manifestem sobre o Relatório do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DENASUS), constante no Id. c9fc1cde, com sugestões para correção das falhas e estabelecimento dos procedimentos adequados.

As manifestações devem abranger os seguintes aspectos, entre outros:

1. Funcionamento e critérios para emendas voltadas aos incrementos temporários de custeio;
2. Como assegurar adequada segregação dos recursos e rastreabilidade das despesas;
3. Aprimoramento do monitoramento da execução e da transparência;
4. Avaliação dos resultados das emendas, sobretudo os “incrementos temporários” de custeio, tendo em vista o princípio da eficiência;
5. Adequação da alocação de emendas para pagamento de pessoal;
6. Aperfeiçoamento da apresentação e apreciação das prestações de

contas.

Fixo o **prazo de 30 (trinta) dias corridos** para manifestação das autoridades indicadas. Após, haverá deliberação judicial.

IV - Intime-se a Advocacia-Geral da União para que, no **prazo de 30 (trinta) dias corridos**, apresente o 4º Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Normativa SGCT/PGU/CGU nº. 1, de 1º de dezembro de 2025, contendo informações atualizadas acerca das atividades desenvolvidas com vistas à responsabilização civil e administrativa dos agentes vinculados aos indícios de irregularidades identificados nos Relatórios da CGU, bem como sobre as medidas adotadas para a recuperação dos recursos públicos envolvidos. O referido Relatório deverá contemplar, inclusive, informações detalhadas sobre os desdobramentos da Investigação Preliminar Sumária nº. 00190.111606/2025-46, em trâmite no âmbito da CGU;

V - Consigno o cumprimento da prestação de informações referentes à Fase 2 da Nota Informativa SEI nº. 13.117/2026/MGI, acerca das etapas de implementação da Ordem de Pagamento da Parceria (OPP) para as “emendas individuais”. Reitero a determinação para que, **até 2 de outubro de 2026**, sejam apresentadas informações atualizadas acerca do cumprimento da **Fase 3**. Oficie-se à **Exma. Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos** para ciência e cumprimento;

VI - Oficie-se ao **Exmo. Secretário do Tesouro Nacional** para que, no **prazo de 15 (quinze) dias corridos**, manifeste-se acerca da viabilidade técnica e operacional da criação de códigos e padrões contábeis específicos que permitam identificar, de forma individualizada, os lançamentos relativos a recursos oriundos de emendas parlamentares das esferas estadual, distrital e municipal, conforme sugerido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON

por meio do Ofício nº. 028/2026/PRES-ATRICON;

VII - Sobre as “terceirizações”, “cessões” e ações similares acerca das emendas parlamentares, cuida-se de práticas obviamente ilegais. É claro que, no futuro, o Congresso Nacional pode alterar a Constituição Federal criando novas modalidades de emendas ao Orçamento Geral da União (OGU) (por exemplo, emendas de partidos políticos, de ONGs, de Igrejas, Sindicatos, abaixo-assinados, votação pela *internet*, emendas de Estados, Municípios etc.). Daí surgiria um novo debate de índole constitucional sobre esse novo desenho do Poder Legislativo à vista das cláusulas pétreas. Contudo, no atual momento jurídico, **somente** Deputados Federais e Senadores podem se dirigir aos funcionários das Casas Parlamentares e, pelas vias formais, indicar emendas ao OGU. As condutas díspares já identificadas ou em identificação estão sendo tratadas em autos específicos.

Publique-se.

Brasília, 14 de julho de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente