

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

DESPACHO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

I - INTRODUÇÃO

1. Em continuidade ao monitoramento do Plano de Trabalho elaborado pelos Poderes Executivo e Legislativo, homologado pelo Plenário do STF, com a finalidade de promover o aprimoramento da transparência e da rastreabilidade das emendas parlamentares (e-doc. 1.706, Id. fb8970df), passo ao exame da **Petição nº. 58.464/2026**, apresentada pela **Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional – Brasil**, *amici curiae* admitidos nos presentes autos.

II - PAINEL DE MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES ELABORADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2. Foi consignado no Termo da Audiência de Contextualização realizada em **23 de outubro de 2025**:

*“[...] dada a palavra ao representante do Tribunal de Contas da União. Informou que o TCU desenvolveu um **painel para acompanhamento do público para emendas parlamentares, que ainda não está disponível para o público, mas pode ser disponibilizado**. O mencionado painel permite o acompanhamento por tipo de emenda, autor, ano, classificação orçamentária, entre outros filtros. Permite também filtrar dados por usuário e unidade da federação... O Ministro Flávio Dino afirmou que é pertinente a*

disponibilização do mencionado painel para o público geral e solicitou que o TCU informe nos autos quando estiver disponível.” (e-doc. 2.826, Id. ad93c378)

3. À vista disso, os *amici curiae* requerem que seja avaliada a “possibilidade de disponibilizar o Painel de Acompanhamento da Execução de Emendas Parlamentares ou, na presença de impedimento técnicos demonstrados, que apresente plano de superação de tais impedimentos” (e-doc. 3.828, Id. 19edb514).

III - LIMITAÇÕES QUANTO À CAPACIDADE OPERACIONAL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

4. Informam os *amici curiae* a existência de limitações relacionadas à capacidade operacional da CGU, a evidenciar a necessidade de elaboração de plano de reestruturação de seu quadro de pessoal, especialmente diante da relevância do órgão na realização das auditorias destinadas ao cumprimento das determinações proferidas no âmbito da presente ADPF. Assim, relatam:

“Segundo estudo produzido pela Associação dos Servidores da CGU (ASCGU), o quadro de servidores da CGU vem caindo desde 2014. Dos 2.700 servidores ativos naquele ano, houve uma redução até atingir o nível de 1.672, em 2021. Após um concurso realizado em 2022, esse número subiu para 1.876, mas ainda bastante distante da máxima histórica (69,4%). Estaria em curso, ainda, de acordo com a ASCGU, um processo de “evasão em massa”, com 189 servidores, entre os 375 empossados em junho de 2022, tendo pedido exoneração até fevereiro de 2026.

O levantamento da ASCGU também aponta que o orçamento do órgão, em uma série histórica ampla, não acompanhou as perdas inflacionárias. Teria ocorrido uma queda na participação da CGU no

Orçamento-Geral da União, de 0,042% para 0,031% e o aumento das atribuições de fiscalização.

Em contraponto, houve um aumento substancial das atribuições de fiscalização, especialmente no que se refere às emendas parlamentares, em função das decisões desta Eg. Corte e do crescimento dos valores destinados pelo Congresso Nacional na LOA às emendas parlamentares.” (e-doc. 3.828, Id. 19edb514)

IV - VEDAÇÃO DE NEPOTISMO NA DESTINAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES POR SUPLENTE DE SENADORES

5. Em decisão de **15 de janeiro de 2026**, determinei a proibição de destinação e execução de recursos oriundos de emendas parlamentares em favor de entidades do terceiro setor que tenham, em seus quadros diretivos e administrativos, cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de parlamentar responsável pela indicação da emenda ou de assessor parlamentar a ele vinculado, à vista da proibição de nepotismo (Súmula Vinculante nº. 13 do STF) e da configuração de ato de improbidade administrativa (art. 11, XI, da Lei nº. 8.429/1992) (e-doc. 3.243, Id. 16ee364e).

6. Em face disso, sustentam os *amici curiae*:

“A referida decisão, no entanto, não faz referência aos suplentes de senadores, figuras em relação às quais já foram evidenciados indícios de desvios com emendas parlamentares. Por exemplo, relatório da CGU apontou possíveis irregularidades na utilização de emendas parlamentares do senador Lucas Barreto (PSD-AP) que teriam financiado obras realizadas pelo irmão do seu suplente, Paulo Albuquerque.⁵ Por esta razão, essencial que seja determinada a extensão aos suplentes de senadores das vedações em relação a dois aspectos: (i) suplentes (e seus familiares) não podem integrar o quadro

administrativo e diretivo de entidade do terceiro setor beneficiária de emendas parlamentares; (ii) suplentes (e seus familiares) não podem integrar o quadro societário de empresas contratadas por órgãos da administração pública destinatários de emendas parlamentares.” (e-doc. 3.828, Id. 19edb514)

V - SUPOSTA VIOLAÇÃO À VEDAÇÃO DE RATEIO E INDIVIDUALIZAÇÃO DE EMENDAS DE BANCADA EM SÃO PAULO

7. Recordo o que dispõe o **art. 2º da Lei Complementar nº. 210/2024**: *“as emendas de bancada estadual de que trata o § 12 do art. 166 da Constituição Federal somente poderão destinar recursos a projetos e ações estruturantes para a unidade da Federação representada pela bancada, vedada a individualização de ações e de projetos para atender a demandas ou a indicações de cada membro da bancada”*.

8. Os peticionantes noticiam suposta violação ao referido dispositivo, nos seguintes termos:

“De acordo com matéria publicada no jornal O Estado de São Paulo, de autoria de Daniel Weterman e Pedro Augusto Figueiredo, a bancada de parlamentares paulistas destinou R\$ 316 milhões em emendas de bancada para programas escolhidos pelo governador e recebeu, em troca, a possibilidade de que cada parlamentar indicasse R\$ 10 milhões no orçamento de São Paulo¹.

[...]

Conforme levantamento da Transparência Brasil², apesar do

¹ Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/tarcisio-faz-acordo-e-deputados-federais-indicarao-emendas-no-orcamento-do-estado-em-ano-eleitoral/>.

² Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/publicacoes/recomendacoes-de-transparencia-e-rastreabilidade-das-emendas-parlamentares-no-estado-de-sp/>.

esforço aparente para se atribuir algum nível de transparência às indicações feitas pelos parlamentares federais, o painel disponibilizado, assim como o existente para as emendas dos deputados estaduais: a) traz baixa qualidade e não padroniza o descritivo do objeto; b) não disponibiliza o CNPJ do beneficiário; c) não apresenta interoperabilidade com outros sistemas, como URL que remeta à íntegra do convênio, do plano de trabalho e da prestação de contas; d) não disponibiliza o número do convênio firmado com recursos da emenda.

[...]

Nesse caso, nota-se que as indicações dos parlamentares paulistas se orientam a projetos e ações específicas, de modo que o acordo celebrado constitui uma tentativa de burla à vedação ao rateio e à individualização das emendas de bancada.” (e-doc. 3.828, Id. 19edb514)

VI - ADEQUAÇÃO DOS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORÇAMENTÁRIOS ESTADUAIS E DISTRITAL AO MODELO DEFINIDO NO PLANO FEDERAL

9. Em **03 de março de 2026**, determinei aos Exmos. Presidentes das Assembleias Legislativas dos Estados e ao Exmo. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que promovessem a adaptação dos respectivos processos legislativos orçamentários ao modelo federal no tocante à apresentação e à execução de emendas aos Orçamentos estaduais e distrital, observando as diretrizes fixadas por esta Corte, pela Lei Complementar nº. 210/2024 e pela Resolução nº. 001/2006 do Congresso Nacional, com fundamento no princípio da simetria constitucional (e-doc. 3.547, Id. 29ef94af).

10. À vista do transcurso de 2 (dois) meses desde a prolação da referida decisão, os peticionantes requerem a fixação de prazo para que

as mencionadas unidades federativas comprovem o respectivo cumprimento.

VII - RISCOS RELACIONADOS A DESVIOS DE EMENDAS PARLAMENTARES NO PERÍODO ELEITORAL

11. Aduzem os peticionantes a possibilidade de incremento da vulnerabilidade na execução de emendas parlamentares durante o período eleitoral, nos seguintes termos:

“Os indícios de irregularidades apresentados sugerem uma vulnerabilidade ainda pouco explorada no âmbito deste processo, mas com grande potencial negativo, tendo em vista o processo eleitoral que se avizinha: entrelaçamento entre os destinatários de emendas parlamentares e fornecedores de campanhas eleitorais. O risco é óbvio: uma pessoa jurídica recebe recursos de emendas indicadas por um parlamentar para execução de projeto específico, mas outra pessoa jurídica, controlada pelo mesmo beneficiário final, é contratada para fornecer bens e serviços à campanha eleitoral deste parlamentar. Este fornecimento geralmente é subfaturado, de modo que, na realidade, as emendas parlamentares estão sendo utilizadas indireta e indevidamente como verba de campanha.” (e-doc. 3.828, Id. 19edb514)

12. Em face disso, requerem a adoção de providências pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Procuradoria-Geral Eleitoral, com vistas à implementação de medidas destinadas à mitigação dos riscos apontados.

VIII - DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES

13. Com esteio em estudos publicados pela Confederação Nacional dos Municípios, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, os *amici curiae* apontam a **existência de assimetrias relevantes na distribuição dos recursos oriundos de emendas parlamentares destinadas à saúde**. Assim, postulam a adoção de medidas aptas a promover a alocação equânime e racional dos referidos recursos entre os Municípios brasileiros.

IX - DISPOSITIVO

14. Ante o exposto:

I - Oficie-se ao **Exmo. Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União**, a fim de que se manifeste acerca dos itens 2 e 3 deste Despacho, no **prazo de 5 (cinco) dias úteis**, informando o atual estado de operacionalidade do Painel de acompanhamento da execução de emendas parlamentares, bem como, se for o caso, eventuais limitações ao seu pleno funcionamento e ao acesso público às informações nele disponibilizadas;

II - Oficie-se ao **Exmo. Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União**, a fim de que se manifeste sobre o item 4 deste Despacho, no **prazo de 10 (dez) dias úteis**;

III - Intime-se o **Senado Federal**, por meio de seu Advogado-Geral, para que se manifeste sobre os itens 5 e 6 deste Despacho, no **prazo de 10 (dez) dias úteis**;

IV - Intime-se a **Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, com vistas a que se manifeste sobre os itens 7 e 8 deste Despacho, no **prazo de**

10 (dez) dias úteis, esclarecendo se houve o citado “acordo político” envolvendo permuta de emendas; em que termos teria sido celebrado; se houve alguma formalização jurídica e como está sendo assegurada a transparência na destinação dos recursos públicos;

V - Oficiem-se aos Exmos. Presidentes das Assembleias Legislativas dos Estados e ao Exmo. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, a fim de que, no **prazo de 30 (trinta) dias corridos**, comprovem as providências adotadas com vistas à adaptação dos respectivos processos legislativos orçamentários ao modelo federal, no que concerne à apresentação e à execução de emendas aos Orçamentos estaduais e distrital.

Dê-se ciência à **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)**;

VI - Oficie-se à Presidência do Tribunal Superior Eleitoral e à Procuradoria-Geral Eleitoral, a fim de que seja dada ciência do pleito constante dos itens 11 e 12 deste Despacho, para as providências que entenderem cabíveis;

VII - Oficie-se ao Exmo. Ministro da Saúde, à Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e ao Presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), a fim de que se manifestem acerca do item 13 deste Despacho, no **prazo de 30 (trinta) dias corridos**.

À SEJ para providências.

Publique-se.

Brasília, 12 de maio de 2026.

ADPF 854 / DF

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente