

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

ADV.(A/S)

: CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO

DESPACHO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

1. Em decisão de **01 de agosto de 2024**, determinei à Controladoria-Geral da União que realizasse auditoria de todos os **repasses de emendas parlamentares (de qualquer modalidade) em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor**, realizados nos anos de 2020 a 2024 (e-doc. 481, Id. bada7ba3). Os resultados foram apresentados por meio do **4º Relatório Técnico da CGU**, a partir da seleção de **10 (dez) entidades** entre as 2.454 (duas mil quatrocentas e cinquenta e quatro) que receberam recursos federais exclusivamente em decorrência de emendas federais, totalizando o montante de **R\$ 2,04 bilhões de reais**. Relembro os resultados alcançados:

*“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. 972 e 973, Ids. d00fd963 e 0eb4086c)

2. À vista disso, em **2 de dezembro de 2024**, ordenei o prosseguimento da auditoria até que fosse atingido 100% das emendas parlamentares para ONGs e outras entidades do terceiro setor (e-doc. 1.008, Id. d92af5e0). Em seguida, considerando os fatos noticiados em **19 de maio de 2025** na reportagem intitulada *“Farra das ONGs ganha ‘bebê reborn’ após STF tentar enterrar o esquema”*¹, determinei a ampliação do escopo da auditoria, a fim de incluir as entidades mencionadas, supostamente utilizadas para ocultar integrantes de outras ONGs sob investigação por possíveis desvios de recursos provenientes de emendas parlamentares (e-doc. 2.349, Id. 0ac34004).

3. Por meio da **Nota Técnica nº. 3.659/2024/SFC**, a CGU definiu o Plano de Trabalho a ser executado, distinguindo as modalidades de recursos em 2 (dois) grupos: a) Grupo 1: recursos repassados diretamente por órgãos federais a ONG e demais entidades do terceiro setor por meio de “emendas individuais” (RP 6), “emendas de bancada” (RP 7), “emendas de comissão” (RP 8) e “emendas de relator” (RP 9) e b) Grupo 2: recursos transferidos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferência especial (“emendas PIX”) e executados por ONG e demais entidades do terceiro setor. Assim, o escopo da auditoria foi delimitado de modo a abarcar, pelo menos, **50% dos recursos referentes ao Grupo 1 e 53% dos recursos relativos ao Grupo 2** (e-doc. 1.062, Id. ab525ffb). O referido Plano foi homologado em Despacho de e-doc. 1.074, Id. dc4ea2dc.

4. Os resultados da auditoria são apresentados por meio do **4º Relatório Técnico da CGU - complementação** (e-docs. 2.915 a 2.923, Ids. bd08c8d8 a fa1d4ffe). Ao todo, foram submetidas à análise **34 (trinta**

¹ UOL. *Farra das ONGs ganha ‘bebê reborn’ após STF tentar enterrar o esquema*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2025/05/19/farra-das-ongs-ganha-bebe-reborn-apos-stf-tentar-enterrar-o-esquema.htm>.

ADPF 854 / DF

e quatro) entidades - que se somam às 23 entidades auditadas na forma do 4º e do 6º Relatórios Técnicos da CGU (e-docs. 972, 973 e 1.758, Ids. d00fd963, 0eb4086c e a8f5ad1d) -, distribuídas dentre todas as Regiões do Brasil. A entidades auditadas foram as seguintes:

Quadro 1: Amostra de entidades auditadas em atendimento às determinações dos dias 02.12.2024 e 27.05.2025 – ADPF nº 854

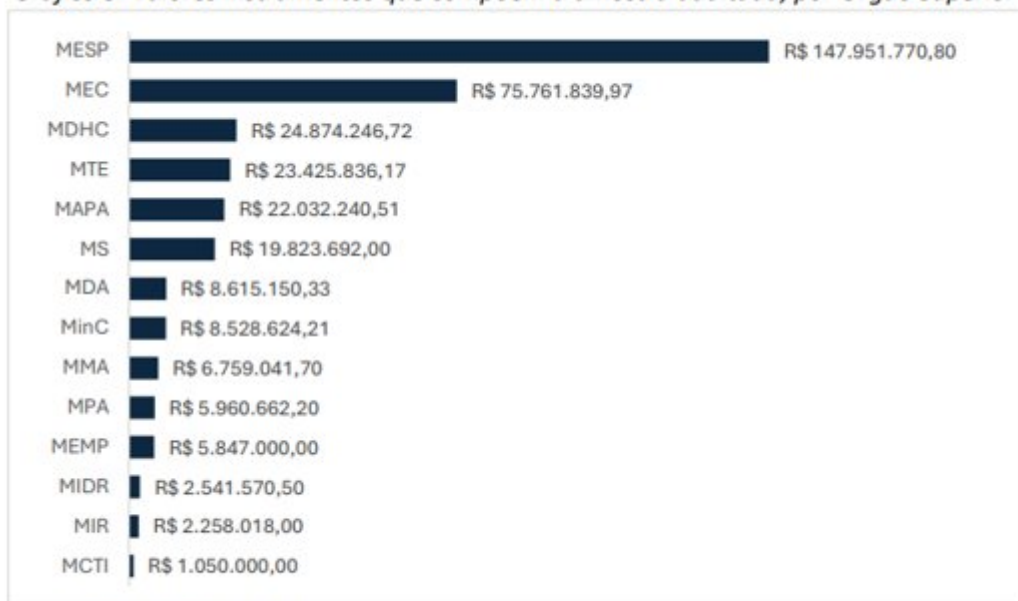
Região	Entidade	UF
Norte	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins (FAET)	TO
	Instituto Ecovida	AP
	Associação Biotec Amazônia	PA
Nordeste	Associação Pestalozzi de Maceió	AL
	Federação dos Pescadores e Aquicultores do Estado da Bahia (FEPESBA)	BA
	Instituto Future de Juventude, Promoção, Turismo, Cultura e Desenvolvimento Sustentável	CE
	Instituto Travessia	PE
	Federação das Associações Pestalozzi de Alagoas	AL
	Organização Popular de Articulação e Assessoria	BA
	Associação de Pesquisa e Ensino Solidário (APES)	BA
Centro-Oeste	Confederação Brasileira de Desporto Universitário (CBDU)	DF
	Instituto de Gestão, Avaliação e Pesquisa Aplicada em Ciência, Tecnologia e Inovação (SAPIEN)	DF
	Instituto para o Desenvolvimento da Criança e do Adolescente (IDECACE)	DF
Sudeste	Projeto Mais Comunidades (PROMACOM)	RJ
	Instituto de Desenvolvimento Socioambiental (IDS)	RJ
	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)	SP
	Instituto Brasil Social (IBS)	RJ
	Instituto Olga Kos de Inclusão Cultural	SP
	Instituto Ensaio Aberto (IEA)	RJ
	Instituto de Desenvolvimento Social e Humano do Brasil (IDSH do Brasil)	RJ
	Instituto Mãe Brasil (IMBRA)	RJ
	Organização Social Vida Saudável	RJ
	Associação Beneficente Pró Esporte (ABEPE)	RJ
	Associação Beneficente Bem Viver (ABBV)	RJ
	Instituto de Proteção das Garantias Individuais (IPGIAS)	RJ

	Instituto Brasileiro de Responsabilidade Socioambiental, Ciência, Tecnologia e Inovação (IBRATEC)	RJ
	Núcleo Social Bem Viver (NSBV)	RJ
	Instituto Nacional de Assistência, Trabalho, Oportunidades e Saúde (INATOS)	RJ
	Movimento Cultural Social (MCS)	RJ
Sul	Fundação Universidade do Oeste de Santa Catarina (FUNOESC)	SC
	Geração de Emprego, Renda e Apoio ao Desenvolvimento Regional (GERAR)	PR
	Instituto Athus	PR
	Central das Cooperativas e Empreendimentos Solidários no Rio Grande do Sul (UNISOL-RS)	RS
	Fundação de Estudos das Doenças do Fígado (FUNEF)	PR

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

5. Foram celebrados com tais entidades 245 (duzentos e quarenta e cinco) instrumentos de transferência voluntária, dos quais **103 (cento e três) foram objeto de auditoria, totalizando cerca de R\$ 355 milhões (67,3% do valor total de emendas destinado a tais entidades), envolvendo transferências oriundas de 14 (quatorze) Ministérios:**

Gráfico 3: Valores instrumentos que compõem a amostra auditada, por Órgão Superior



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

6. Quanto à **capacidade técnica e operacional** das entidades auditadas, destaco os seguintes trechos conclusivos:

“Em relação às auditorias realizadas, verifica-se que a maioria das entidades comprovaram possuir experiência prévia no objeto da parceria. Em 21 das 34 entidades auditadas (61,7%) não foram constatadas desconformidades em relação a esse critério.

[...]

Por outro lado, foram identificadas algumas situações irregulares que merecem destaque. Por exemplo, a auditoria envolvendo a execução de parcerias pelo Núcleo Social Bem Viver

(Relatório de Auditoria nº 1840306) apontou que o MESP celebrou dezessete instrumentos com a OSC em um intervalo de dois anos sem estudos prévios de viabilidade e sem análises quanto à capacidade da OSC para a execução concomitante dos projetos. Em outros relatórios também foram apontadas desconformidades em relação a esse aspecto, tais como naqueles relacionados às entidades Projeto Mais Comunidades (Relatório de Auditoria nº 1804249), Associação Beneficente Pró Esporte (Relatório de Auditoria nº 1821990) e Instituto Nacional de Assistência, Trabalho, Oportunidades e Saúde (Relatório de Auditoria nº 1822017), sendo essa última OSC sediada no estado do Rio de Janeiro com instrumento a ser executado no Amapá. Ainda em relação à comprovação de atuação na área temática dos respectivos instrumentos, destacam-se os casos das entidades Organização Social Vida Saudável (Relatório de Auditoria nº 1805150), Associação Beneficente Pró Esporte (Relatório de Auditoria nº 1821990), Instituto de Proteção das Garantias Individuais (Relatório de Auditoria nº 1822011) e Instituto Brasileiro de Responsabilidade Socioambiental, Ciência, Tecnologia e Inovação (Relatório de Auditoria nº 1822011), que o fizeram por meio de autodeclarações que não atestavam a experiência necessária.

[...]

Diversos relatórios de auditoria apontam a inadequação ou a insuficiência da estrutura física ou dos recursos humanos das OSC para a celebração das parcerias. [...] Nesse sentido, verificou-se que, em diversos casos, as entidades não possuíam estrutura física e recursos humanos necessários e suficientes para a execução dos objetos das parcerias. Em 14 das 34 auditorias realizadas (41,1%), constam achados de auditoria que indicam algum tipo de impropriedade nesses aspectos.

[...]

[Ademais,] a maior parte das entidades não possuía mecanismos de governança na sua estrutura organizacional, tais

*como auditorias, órgãos de assessoramento jurídico ou conselhos fiscais e de administração. Esse cenário de baixa maturidade das OSC em relação aos mecanismos de governança **alinha-se aos achados anteriores que indicam ausência de estrutura física e de recursos humanos em diversas entidades.***" (e-doc. 2.916, Id. c09f3d9e)

7. Com relação à **adequação dos Planos de Trabalho** elaborados pelas entidades beneficiárias de emendas parlamentares e aprovados pelos órgãos repassadores, a CGU conclui:

"No âmbito das 34 auditorias realizadas, verificou-se que em 20 casos foram constatadas impropriedades em relação à descrição dos objetos, das metas, das atividades ou dos cronogramas nos planos de trabalho. O principal tipo de impropriedade identificada é a existência de atributos sem as especificações necessárias, o que inviabiliza a sua mensuração e acompanhamento. [...] Outro tipo de impropriedade identificada é a existência de metas sem correlação direta com o objeto pactuado. Nesses casos, as metas se referem a processos a serem executados no âmbito das parcerias, tais como aquisições e contratações de pessoal.

[...] verificou-se que em 16 entidades foram identificadas impropriedades quanto à definição dos mecanismos para o monitoramento contínuo das atividades realizadas ou para a avaliação dos resultados obtidos. Como exemplo, tem-se a auditoria envolvendo a avaliação de instrumentos pactuados com o Instituto Ecovida (Relatório de Auditoria nº 1804224), que contém achado específico sobre a ausência de indicadores de monitoramento para todos os instrumentos analisados.

[...] Um ponto que merece destaque em relação aos mecanismos de monitoramento das parcerias é a existência de diversos instrumentos que previam a transferência da totalidade dos

*recursos públicos em parcela única. Sobre isso, o MROSC estabelece que os recursos devem ser transferidos do órgão público à OSC em parcelas em estrita conformidade com o cronograma de desembolso. No entanto, a praxe observada nos instrumentos analisados é a transferência em parcela única, o que prejudica a efetividade dos mecanismos de monitoramento adotados pelos órgãos públicos repassadores. Isso porque, **diante da identificação de inexecução das metas ou de outras impropriedades durante a vigência do instrumento, o órgão repassador não pode adotar providências no sentido de reter a liberação de novas parcelas, tal como previsto no art. 48 da Lei nº 13.019/2014. Esse cenário potencializa os riscos de irregularidades na execução dos instrumentos e dificulta a adoção de providências para o saneamento tempestivo.***" (e-doc. 2.916, Id. c09f3d9e)

8. Acerca da conformidade da execução das Parcerias, o Relatório indica:

"Em que pese a observância às regras de conta específica e identificação do beneficiário, identificaram-se fragilidades documentais que afetaram os procedimentos de auditoria em determinados instrumentos: ausência de comprovantes fiscais para alguns itens (Instituto Ecovida, Relatório nº 1804224); ausência de extratos de aplicações e demonstrativos de rendimentos vinculados à conta específica (Instituto Travessia, Relatório nº 1821992); e comprovações incompletas de despesas e contratação sem comprovação de cotação prévia (Associação Biotec Amazônia, Relatório nº 1822014).

[...]

Em diversas auditorias foram identificadas situações em que a execução em desacordo com os planos de trabalho resultaram em prejuízos ao Erário, tais como na entidade Movimento Cultural Social (Relatório de Auditoria nº 1821903), no Instituto Brasil Social (Relatório de Auditoria nº 1804222), no

Instituto Ecovida (Relatório de Auditoria nº 1804224), no Instituto de Desenvolvimento Social e Humano do Brasil (Relatório de Auditoria nº 1804248), na Associação Beneficente Pró Esporte (Relatório de Auditoria nº 1821990), no Instituto Brasileiro de Responsabilidade Socioambiental, Ciência, Tecnologia e Inovação (Relatório de Auditoria nº 1821996), no Instituto Future de Juventude, Promoção, Turismo, Cultura e Desenvolvimento Sustentável (Relatório de Auditoria nº 1822007), no Instituto de Gestão, Avaliação e Pesquisa Aplicada em Ciência, Tecnologia e Inovação (Relatório de Auditoria nº 1804230) e no Instituto para o Desenvolvimento da Criança e do Adolescente (Relatório de Auditoria nº 1804227).

[...] verificaram-se casos de eventual inobservância aos princípios da impessoalidade e da moralidade na aplicação dos recursos por parte das OSC. Esses achados de auditoria tratam principalmente sobre contratações de empresas ou pessoas com vínculos diretos com as OSC, seus dirigentes ou funcionários. Como exemplos, constam registros envolvendo instrumentos de transferência pactuados com a Associação Pestalozzi de Maceió (Relatório de Auditoria nº 1804247), o Núcleo Social Bem Viver (Relatório de Auditoria nº 1840306), o Instituto Ecovida (Relatório de Auditoria nº 1804224), o Instituto Future de Juventude, Promoção, Turismo, Cultura e Desenvolvimento Sustentável (Relatório de Auditoria nº 1822007); e a Federação dos Pescadores e Aquicultores do Estado da Bahia. Também foram identificadas situações em que os documentos apresentados pelas OSC para justificar as contratações apresentam indicativos de terem sido elaborados de forma combinada.

Esse tipo de irregularidade foi identificado em dois momentos distintos. O primeiro momento é na apresentação de cotações para comprovar que os custos dos itens indicados no plano de trabalho são compatíveis com os preços praticados no mercado, em atendimento ao §1º do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016. Esse dispositivo estabelece que a OSC deve apresentar ao respectivo órgão público a documentação que comprove tal compatibilidade antes da efetiva celebração do instrumento, sendo a possibilidade de três cotações com

fornecedores a forma mais comum de apresentação. Verificou-se, em diversas situações, que essas cotações apresentam sinalizações de terem sido elaboradas de forma combinada, eventualmente acarretando elevação dos valores praticados nos planos de trabalho e prejudicando a finalidade desse requisito para a celebração dos instrumentos.

[...] O outro momento em que ocorrem irregularidades referentes a documentos elaborados de forma combinada entre as empresas é na efetiva contratação dos itens previstos nos planos de trabalho. Tal etapa é independente do processo de comprovação dos custos na elaboração do Plano de Trabalho do instrumento e geralmente envolve cotações de preços com fornecedores interessados, seguindo regramentos próprios das OSC quanto aos critérios de seleção. Verificou-se, também nessa fase, a existência de documentos emitidos por fornecedores supostamente concorrentes com indicativos de terem sido elaborados de forma combinada.

[...] foram identificadas falhas em relação à comprovação da adequação da aquisição de bens ou da prestação dos serviços. Em 23 das 34 auditorias realizadas constam achados relacionados a essa verificação, além dos casos em que a análise ficou comprometida em decorrência de deficiências na elaboração dos planos de trabalho. Grande parte das irregularidades apontadas quanto a esse aspecto implica em prejuízos ao Erário, incluindo sobrepreço decorrente da entrega de produtos mais baratos e inexecução contratual com pagamento integral.

[...] As equipes de auditoria avaliaram, de forma amostral em cada instrumento analisado, os preços praticados em relação aos principais itens dos planos de trabalho. As falhas identificadas quanto a esse aspecto implicam necessariamente em prejuízo ao Erário decorrente de sobrepreço. Constam achados de auditoria relacionados aos valores praticados em 23 dos 34 relatórios.” (e-doc. 2.916, Id. c09f3d9e)

9. Sobre o **monitoramento dos instrumentos e avaliação das prestações de contas** pelos órgãos repassadores e pelos Conselhos de Políticas Públicas, consta no Relatório:

“Dos 34 relatórios de auditoria, apenas no âmbito da Fundação de Estudos das Doenças do Fígado verificou-se que, para os dois convênios encerrados, constam, entre os documentos da prestação de contas entregue, ofícios ao Conselho Municipal de Saúde com a Declaração Técnica de Execução do Convênio, informando marca e modelo, número de série, patrimônio e localização dos equipamentos adquiridos; além da fiscalização, a declaração informa que os equipamentos estão instalados e aptos para o uso pelos pacientes do SUS.

[...]

A falta de monitoramento dos instrumentos de transferência é falha recorrente nos instrumentos analisados e reflete dificuldades de acompanhamento pelos órgãos repassadores no contexto de parcerias, inclusive em decorrência de sua baixa capacidade operacional. A percepção obtida nos trabalhos de campo é que, em muitos casos, a dificuldade de engajamento no monitoramento dos projetos decorre de as ações delineadas para execução não estarem alinhadas àquelas em desenvolvimento no âmbito dos órgãos, resultando em iniciativas isoladas, eventualmente em descompasso em relação às políticas públicas executadas pelo Poder Executivo.

[...] as auditorias avaliaram se houve a entrega das prestações de contas pelas entidades e se ocorreram as respectivas avaliações pelos órgãos repassadores dentro dos prazos e fluxos estabelecidos no MROSC. Foram identificadas impropriedades em 25 dos 34 casos analisados, incluindo o não envio da prestação de contas pela entidade no prazo previsto ou atrasos, por parte dos órgãos concedentes, na análise e emissão de parecer técnico conclusivo.” (e-doc. 2.916, Id. c09f3d9e)

10. Os achados evidenciam um cenário crítico de fragilidade na execução de emendas parlamentares por organizações da sociedade civil, marcado por falhas estruturais, ausência de governança, irregularidades contratuais e controle deficiente. A má aplicação dos recursos resultou em dano ao Erário estimado em R\$ 15,18 milhões — cerca de 4,5% do total auditado —, comprometendo a legalidade, a moralidade e a eficiência administrativa. Diante da recorrência e gravidade das impropriedades, impõe-se a adoção urgente de medidas repressivas que promovam a responsabilização dos agentes envolvidos, quando cabível, bem como a recomposição dos danos causados ao Erário, como forma de restabelecer a integridade da execução orçamentária e assegurar a efetividade das políticas públicas atingidas.

11. Em **2 de dezembro de 2024**, determinei também a realização de auditoria específica quanto à **vedação de “rateio” de valores e fragmentação dos objetos de “emendas de bancada” (RP 7) e “de comissão” (RP 8)** (e-doc. 1.008, Id. d92af5e0).

12. Na **Nota Técnica nº. 3.659/2024/SFC**, foram delineados os seguintes objetivos para a auditoria: a) verificação da existência de pulverização na alocação dos recursos das emendas à Lei Orçamentária Anual de 2025; b) verificação da prática de fragmentação dos objetos, examinando a aderência dos objetos constantes das indicações parlamentares aos dispositivos da CF e/ou da LDO no que se refere a projetos e ações estruturantes para cada unidade da Federação, e às diretrizes e critérios técnicos listados por cada Ministério para a execução das programações; e c) avaliação das informações disponíveis nas atas das respectivas bancadas e comissões, considerando a necessidade de indicação nominal dos parlamentares patrocinadores (e-doc. 1.062, Id. ab525ffb).

13. Os resultados constam no **9º Relatório Técnico da CGU**. Reproduzo as conclusões apresentadas:

“No que se refere à transparência das atas das emendas coletivas, identificaram-se oportunidades de melhoria relacionadas ao alinhamento com as diretrizes da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), especialmente quanto à forma de divulgação dos dados. Além disso, observou-se haver espaço para o aprimoramento das justificativas de alteração e da descrição dos objetos das indicações. Também foi observado que uma das atas previstas para publicação pela Resolução CN nº 1/2006, com alterações posteriores, não foi encontrada em transparência ativa na página do Congresso Nacional.

*[...] Especificamente em relação ao rateio de valores, a análise das **Emendas de Bancada** foi realizada a partir dos dados da ata de apresentação dessas emendas. A partir dessas atas, não se verifica padrão uniforme que evidencie a individualização das indicações na fase legislativa. Contudo, observou-se a existência de situações em que o valor total da emenda coincide com a divisão proporcional do montante entre os parlamentares apoiadores.*

*No caso das **Emendas de Comissão**, a análise baseou-se nos dados de indicação de beneficiários, tendo em vista que **as atas de apresentação não foram acompanhadas da planilha exigida pelo Anexo I da Resolução nº 1/2006, com as alterações introduzidas pelas Resoluções nº 1 e 2/2025.** A partir desses dados, observou-se que, na Câmara dos Deputados, as indicações concentram-se nas faixas de R\$ 6 milhões e R\$ 11 milhões por parlamentar e, no Senado Federal, nas faixas de R\$ 20 milhões e R\$ 50 milhões, havendo padrão de distribuição dos valores indicados por emenda, por parlamentar, e, no caso das comissões da Câmara dos Deputados, por vinculação partidária.*

Quanto à fragmentação dos objetos, a baixa execução financeira das Emendas de Bancada, aliada à predominância de indicações voltadas à área da saúde (transferências “fundo a fundo” e ações e serviços públicos de saúde) dificultam a avaliação, uma vez que a destinação de recursos a essa área constitui exceção à vedação prevista no art. 2º, §4º, da LC nº 210/2024. Somado a isso, as demais

emendas ainda podem receber novos valores ou sofrer alterações, modificando o percentual de alocação entre partes independentes.

No tocante às Emendas de Comissão, verifica-se que a execução financeira até a data de elaboração deste Relatório também se concentra em ações e serviços públicos de saúde, o que, da mesma forma, limita a análise.

Ademais, entre os demais objetos identificados, nota-se a presença de descrições genéricas (por exemplo, obras, aquisição de máquinas e equipamentos sem especificação), o que inviabiliza avaliação prévia à execução. Ainda assim, a combinação entre a identificação de alocações específicas e a distribuição das indicações por faixas de valor aponta para potencial pulverização dos recursos em pequenas intervenções.

*Adicionalmente, considerando os controles previstos na LC nº 210/2024 para mitigar a fragmentação dos recursos de emendas coletivas, tais como a exigência de inclusão dos projetos estruturantes no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) e o alinhamento entre as emendas propostas e as portarias setoriais que definem os projetos de investimento, os critérios para a execução dos projetos e ações prioritários para as emendas de bancada e as orientações para a execução das programações de interesse nacional ou regional para as emendas de comissão, observa-se que, **embora a maior parte das proposições siga os critérios definidos nas portarias, há lacunas quanto ao nível de detalhamento dos objetos elegíveis e à ausência do identificador único do CIPI nas emendas apresentadas, inclusive nas de repetição obrigatória que, em tese, já poderiam apresentar o identificador do projeto na apresentação da emenda.***

Ademais, a análise das portarias revela heterogeneidade entre os órgãos quanto à especificidade dos objetos. Enquanto alguns órgãos listam projetos de investimento mais detalhados, outros mantêm classificações genéricas em nível de ação orçamentária.

Por todo o exposto, esse quadro indica a oportunidade de aprimoramento da interlocução interinstitucional entre os Poderes Executivo e Legislativo, com vistas à definição prévia à LOA, de um rol objetivo de “Projetos e ações estruturantes”, no caso das Emendas de Bancada e “Ações de interesse nacional ou regional”, no caso das Emendas de Comissão, acompanhados da definição de critérios técnicos e imparciais para a alocação dos recursos e seleção dos entes beneficiários.” (e-doc. 2.924, Id. 04d00fdb)

14. A despeito dos avanços normativos e procedimentais, observo que existem **indícios relevantes de individualização, fragmentação e fragilidades na transparência das emendas coletivas ao Orçamento de 2025**. É inaceitável que, paralelamente aos esforços institucionais para erradicar práticas associadas ao “orçamento secreto”, persistam manobras individuais com vistas a burlar as determinações deste STF amparadas na Constituição e na Lei Complementar nº. 210/2024.

15. Tal quadro corrobora a necessidade de manter e aprofundar o diálogo interinstitucional voltado ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e integridade na execução orçamentária, em estrita conformidade com os padrões de legalidade, transparência e normalidade republicana — condição indispensável para que se possa considerar concluído este processo estrutural (ADPF 854/DF).

16. Ante o exposto:

I - Encaminhe-se o **4º Relatório Técnico da CGU - complementação** (e-docs. 2.915 a 2.923, Ids. bd08c8d8 a fa1d4ffe) 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 - Intimem-se o **Poder Executivo**, por intermédio da Advocacia-Geral da União, e o **Poder Legislativo**, por meio das Advocacias-Gerais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para que, **até 30 de novembro de 2025** — prazo estabelecido para a apresentação do Relatório de acompanhamento da execução do Plano de Trabalho conjunto —, manifestem-se acerca dos fatos reportados no **9º Relatório Técnico da CGU** (e-doc. 2.924, Id. 04d00fdb), indicando, se for o caso, providências para a superação das irregularidades identificadas, especialmente quanto às chamadas emendas coletivas (bancada e comissão);

III - Registro que o **9º Relatório Técnico da CGU** (e-doc. 2.924, Id. 04d00fdb) consigna: “... a análise das portarias revela heterogeneidade entre os órgãos quanto à especificidade dos objetos. Enquanto alguns órgãos listam projetos de investimento mais detalhados, outros mantêm classificações genéricas em nível de ação orçamentária”. Assim, oficie-se ao Exmo. Ministro-Chefe da Casa Civil para ciência e providências de revisão administrativa visando superar as generalidades, heterogeneidades e assimetrias entre os Ministérios, no **prazo de 60 (sessenta) dias corridos**. Tais anomalias dificultam a aderência entre as emendas parlamentares e o planejamento governamental, o que viola deveres constitucionais (arts. 165, §§ 15 e 16, e 174 da CF);

IV - Destaco que sucessivos Relatórios da CGU e de outros órgãos, além do relevante trabalho dos próprios agentes políticos, jornalistas e sociedade civil, consolidam um quadro de veementes indícios de lesões ao Erário, em decorrência de más práticas de execução orçamentária e financeira relativas às emendas parlamentares, objeto específico desta ADPF. Para a promoção de responsabilidade penal, tem ocorrido a atuação reiterada da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. **O mesmo caminho deve ser trilhado no plano da responsabilidade civil e administrativa**, objetivando a instauração dos processos legais

conducentes à devolução aos cofres públicos do que foi indevidamente aplicado (obras e serviços defeituosos, desvios em proveitos pessoais, gastos em entidades inidôneas, superfaturamento etc.). Assim:

a) Oficie-se ao **Exmo. Advogado-Geral da União** para que constitua Grupo de Trabalho (ou organismo similar), no **prazo de 15 (quinze) dias corridos**, com o fim específico de coordenar as providências necessárias e cabíveis, à luz dos relatórios da CGU, para que ocorra a responsabilidade civil e administrativa em relação ao exposto; e

b) Oficie-se ao **Exmo. Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União**, a fim de que, no **prazo de 15 (quinze) dias úteis**, preste informações 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 diversos relatórios da CGU.

À SEJ para providências.

Publique-se.

Brasília, 11 de novembro de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente